

ASTILLAS DE MI TALLER

II

DIEGO MENDOZA

CUESTIONES
INTERNACIONALES

I



BOGOTA
1930

ASTILLAS DE MI TALLER

II

CAPITULO PRIMERO

Problemas internacionales

Las cuestiones internacionales son un campo muy vasto de estudio y de investigación. Ni el espíritu más sintético, suponiendo que las conociera todas, podría resumirlas en una sola conferencia. No pudiendo hacer una síntesis, he dividido la materia, y mis observaciones se referirán únicamente a lo que en la actual situación de Colombia considero más grave y trascendental.

El momento me parece oportuno. Acabamos de pasar una crisis política peligrosa. Podremos contar con la paz pública si hubiere mediana diligencia del Gobierno para conservarla. Con la aurora de la paz doméstica ha principiado ciertamente el ciclo de nuestra civilización. Entre los elementos de que disponemos para constituir una fuerte nacionalidad está una población propia, esto es, sin factores extraños, que crece rápida y normalmente adaptándose al medio físico que ocupa. No me es dado en esta conferencia estudiar el fenómeno sociológico de la diferenciación que presenta nuestro país. Tenemos regiones débilmente diferenciadas, en que la vida es uniforme, sin grandes relieves, y otras en que la diferenciación se acentúa, y

la vida gana en complejidad y en riqueza. No estudio detalladamente el proceso de la diferenciación: me basta llamar la atención al hecho ineludible de que zonas diferenciadas ya por la naturaleza elaboran con relativa rapidez medios políticos y sociales diferentes. Si el imperativo de la construcción de vías de comunicación fuere obedecido, pronto podremos reanimar el espíritu y el brazo, que duermen, como el grano bajo la nieve que águarda, para brotar, el sol de la primavera en ciertas regiones privadas de modalidades. Con perdón del misoneísta—ejemplar clásico del perezo mental—nuestras unidades territoriales van despojándose lentamente del vestido viejo de la centralización. Aquí en Colombia como en todas partes. Con el cultivo del algodón y de la industria del azúcar y el crecimiento rápido de la población alzan los egipcios el cimiento de una sociedad política nueva. Estos cultivos son elementos de diferenciación. Del propio modo, las industrias de la seda, de la lana y los talleres mecánicos han creado aglomeraciones urbanas en las tres Colonias, cuya población crece y forma embriones de nuevos Estados. La vida económica, la vida social y la vida política, variadas, complejas, diferenciadas no se dejan dominar por las fórmulas rígidas de la centralización. Esto está sucediendo actualmente en Colombia; pero el vínculo de los intereses recíprocos fortifican la unión de nuestras unidades territoriales.

La paz interna purifica y consolida nuestras relaciones con los países vecinos. Lejanos están los tiempos en que la Legislatura autorizaba al Gobierno para so-

licitar el auxilio de la fuerza extraña para sostenerse contra las facciones, y más lejos todavía la época en que nuestros ministros plenipotenciarios proponían a los gobiernos extranjeros alianzas políticas contra los pueblos. Alguna tentativa de pacto secreto ha quedado abandonada como hijo de la piedra. La política de intervención ha sido reemplazada con la sabia y prudente política de la neutralidad.

Teniendo en cuenta lo dicho, me parece oportuno tratar de nuestra política exterior.

Espíritus previsores y buenos corazones, movidos por un intenso amor hacia la que miran como su patria continental, vienen de tiempo atrás estudiando las condiciones sociales y políticas de la América española y pronosticando su porvenir.

La onda de esta obra de pensamiento y de corazón recorre el Continente de extremo a extremo, salvando fronteras políticas. Esta corriente espiritual junta a través de la distancia a escritores cuyo vínculo es el idioma común, y cuyo motivo es la común aspiración a reconstruir sobre nuevas bases una patria que, si diferente en lo que mira al gobierno propio dentro de fronteras determinadas, es idéntica en lo que atañe a la soberanía y a la independencia.

Forman esos escritores una comunidad intelectual y moral, espontánea o natural, que simbolizo en el haz de los lectores, compuesto de ramas de diferentes arbores, que florecen en sus propias tierras solares al calor de la lengua materna.

Comenzaré por decirlos cuáles son, en mi concepto,

los requisitos interiores para desarrollar una sabia política exterior.

Condición precisa, fundamento indispensable de la política internacional es la efectiva, sólida organización interna. Con menores de edad no es posible ni deseable contratar, y son menores de edad en la familia de las naciones los pueblos que no han logrado una forma evolutiva de su constitución y que llevan a sus leyes la inestabilidad de sus creencias políticas. Avanzamos hacia la zona clemente de la evolución natural y pacífica mediante el desenvolvimiento espontáneo del gobierno propio de las secciones. Sólo cuando se le contraria reaparece irremediablemente el conflicto con rasgos de tuego.

En un país donde, como en el nuestro, rija con más o menos perfección el sistema representativo, la política exterior no es obra exclusiva del Gobierno. Se rebaja el concepto científico de la diplomacia si se la reduce al arte adjetivo de negociar con las naciones extranjeras. Los diplomáticos, sean ministros de relaciones exteriores, sean representantes de la nación ante otros gobiernos, son en el régimen contemporáneo meros instrumentos de la política internacional.

La concepción personal, aunque sea la de nuestro primer hombre de Estado el General Santander, que no esté respaldada por una opinión pública suficientemente ilustrada y poderosa, no es eficaz en el curso ordinario de los acontecimientos. La política exterior que sea contraria a los anhelos, a los principios, a los antecedentes, a los intereses de la nación, está condenada

al fracaso, como ocurrió entre nosotros en 1909. Si Cavour, pongo por caso, no hubiera condensado en su alma lúcida el ideal de su pueblo, preconizado por Mazzini; y si Bismarck, alma de acero, no hubiera encontrado uniformados los intereses económicos germanos, es dudoso que hubieran creado la unidad de sus imperios.

Ni es posible desarrollar una política de sangre fría, de previsión y de firmeza con instrumentos mal preparados. La elección de nuestros representantes diplomáticos no puede hacerse siguiendo la regla que dio Seward, cuando se le criticó un nombramiento: "Algunas personas—dijo—son enviadas afuera, porque las necesitamos afuera, y otras son enviadas afuera, porque no las necesitamos adentro".

Es necesario, además, observar una conducta absolutamente leal con los sujetos investidos de la representación de la nación.

Al Instituto Americano de Derecho Internacional la delegación del Perú presentó una proposición sobre la democratización de la política exterior. "Es necesario—dijo—que todos los grandes problemas de este género sean sometidos al examen profundo de la opinión pública y a la decisión directa y definitiva de la voluntad popular".

Cuando hablo del respaldo que deben tener en la opinión pública los hombres que representan a la nación, no voy hasta la democratización absoluta de la política exterior. Muy peligrosa me parece esta tesis. Creo, con Tocqueville, que la democracia en este par-

ticular es inferior a los otros gobiernos: le hacen falta la consistencia y la continuidad.

Uno de los grandes historiadores de Grecia observa que la defectuosa política internacional de Atenas produjo la ruina del Estado. Debióse esto a que la democracia ateniense fue subversiva de todo sistema de buen gobierno. No había en Atenas poder ejecutivo propiamente dicho, ni partidos políticos organizados, y así, las resoluciones del pueblo eran una serie de medidas sin consistencia y sin continuidad.

Los griegos fueron un pueblo idealista que no conoció, y por lo mismo no practicó la doctrina de la disciplina; al revés de los romanos, austeros y prácticos, que hacían la ley y la obedecían. Ante necesidades supremas los griegos se unieron, de manera temporal, para rechazar una invasión como la de los persas. Por su desunión y por su indisciplina el imperio ateniense apenas tuvo una misera duración de setenta y dos años, y en las aguas de Egospótamos, cuatrocientos cinco años antes de Jesucristo, se hundió para siempre su poder marítimo.

Un biógrafo de Bismarck, recuerda que la Prusia de 1806 salió de una humillación sin ejemplo para elevarse a una situación prodigiosa, porque oyó y comprendió los consejos que sabios patriotas le dieron al día siguiente de sus reveses. Cita las palabras de Fichte, que yo quisiera que cada colombiano grabara en su mente y en su corazón:

Debemos, ante todo, crearnos un espíritu firme y resuelto; ser serios en todo y abandonar nuestra ligereza burlona. Debemos tener principios firmes e inquebrantables, que sirvan a nuestro pensamiento y a nuestras acciones; ser de una sola pieza y formar un todo coherente. Diciendo todo esto con una sola frase: debemos tener carácter. Ante todo, debemos seriamente reflexionar sobre los grandes acontecimientos actuales, sobre sus relaciones con nuestra propia situación y sobre lo que debemos esperar. Sobre todo esto debemos formarnos una opinión clara y neta, y tener sobre las grandes cuestiones que a ellos se refieren un sí y un no definitivos.

Veamos ahora cuáles son los factores que influyen en nuestra política exterior.

El comercio y la posición geográfica tienen una influencia magna en la política internacional. Punto es este que puede probarse con ejemplos históricos. Ya veremos en lo que atañe especialmente a nuestro país cómo la posición geográfica ha tenido y tendrá extraordinaria significación.

A Colón se le glorifica por el descubrimiento de América. Bien está que así sea. Pero no olvidemos su pensamiento fundamental, ni el motivo de sus viajes. Mediado el siglo XVI el comercio del Mediterráneo tenía en Génova y en Venecia dos emporios, de donde partía en dos direcciones la corriente de los cambios con el Oriente: la una iba hacia el Mar Negro y el Caspio, con centro en Génova; la otra, con Venecia por capital se encaminaba por el Mar Rojo y

el Mar de Arabia. En la lucha entre las dos repúblicas triunfaba Venecia, debido, en parte, a los tratados que había celebrado con los sultanes y a los consulados que había establecido en Damasco y Alejandría. Los marinos genoveses, Colón el primero, quisieron salvar de la ruina a su ciudad natal buscando otra vía, corta y segura, para su comercio con la India. Este fue su pensamiento fundamental. Con tenacidad buscó un paso a los mares de la India a través del continente que había descubierto. Descubrió la boca del río San Juan; Gil González el Lago de Nicaragua, y otro aventurero, veinticinco años después de Colón, el desagüe de este lago por ese río. Insistió en buscar la comunicación por la costa de Portobelo, y diez años después de su muerte, Balboa, el descubridor del Océano Pacífico, atravesaba la faja de tierra donde, en el curso de los siglos, había de trocarse en hecho positivo la visión del patriota genovés.

Nuestros hombres de Estado, esto es, los hombres que en cada crisis, en cada momento histórico decisivo fijan el rumbo que debe seguir la nación, no deben por segunda vez olvidar que hay fatalidades escritas en el libro de los destinos humanos. El segundo tratado Hay-Pauncefote, derogatorio de la convención Clayton-Bulwer, que dio, al parecer supremacía sobre el canal de Panamá a los Estados Unidos, es objeto de discusión respecto de los privilegios de la nación constructora y de la igualdad con otras naciones en el uso de la vía interoceánica. David Jayne Hill, autoridad en la materia, reconoce que en algún momento crítico puede con-

trovertirse el derecho o los derechos de los Estados Unidos establecidos en el tratado, y pide que éste sea revisado. No está, pues, fijado en forma definitiva el *status* internacional del Canal de Panamá, y será punto a que converjan las miradas de las grandes potencias comerciales cuando se disipen las nubes rojas que incendian hoy el horizonte. Reaparecerá entonces Colombia otra vez en el escenario de la política internacional.

¿Qué razones hay para esto? Múltiples son las razones de este hecho, que nos concierne tan directamente.

El Gobierno de los Estados Unidos, por conducto de su Legación en Bogotá, propuso al Ministerio de Relaciones Exteriores que le concediera una opción para la construcción de un canal interoceánico por la vía del Atrato y el privilegio para el establecimiento de estaciones carbóneras en las Islas de San Andrés y Providencia.

Fue esta una de las cinco propuestas del ministro americano Mr. Dubois. Nuestro Gobierno no admitió ninguna de ellas; y aunque fueron retiradas por la Legación americana, el pensamiento del Gobierno de Washington quedó consignado allí. Pretendió el Gobierno americano celebrar con Colombia un tratado semejante al que pactó recientemente con la República de Nicaragua. Este país les concedió a los Estados Unidos el perpetuo y exclusivo derecho de construir un canal al través de su territorio y dos bases navales, una en el Pacífico y otra en el Caribe, a corta distancia comparativa del Canal de Panamá. La mira que los Estados

Unidos tuvieron al ajustar esta convención fue eliminar el riesgo de que otra Potencia obtuviera las mismas concesiones y proteger los intereses que tienen en el Istmo.

Bajo su dominio, antes de la celebración del pacto con Nicaragua, sólo tenían en el Pacífico, al Norte de Panamá, en la Baja California, una estación carbonera, y al Este otra en Cuba, y la de la isla de Culebra, cerca de Puerto Rico.

La importancia de la región del Caribe, en que Colombia tiene una posición preeminente, la describe en los siguientes términos el profesor Chester Lloyd Jones en su reciente libro sobre los intereses americanos en el Mar de las Antillas:

En todos estos países la diplomacia comercial de nuestro tiempo cobra grandísima importancia, realizada por el hecho de que al través del Caribe — tráfico central de los trópicos americanos—pasarán las rutas del comercio que desarrollará el Canal de Panamá. Tanto la concurrencia para el dominio del comercio dentro de sus linderos como el hecho de que por sus puertos pasará el comercio de los países distantes, da a los pueblos del Caribe una importancia en los asuntos internacionales que no tuvieron ni en sus días en que el imperio español en América estaba en su apogeo, y la prosperidad del pueblo de una de las más grandes potencias del mundo dependía de la llegada de los buques cargados de oro de las colonias americanas. La suerte de estos pueblos no es asunto de mero interés local: envuelve hasta un grado no apreciado todavía al mundo

entero. De la solución de los problemas que surgirán allí dependerá el desarrollo económico y político internacional de la América. Los problemas caribes, aún ea el supuesto de que dicha región no tuviera importancia económica, tendrían siempre gran significación para las naciones marítimas. Los Balkanes y el Asia Menor tienen importancia muy superior a su valor intrínseco porque están en las rutas del comercio entre el Occidente y el Oriente. Del mismo modo, el Caribe en el Nuevo Mundo abre un camino al comercio del Oeste y el Este. Además, por él irá todo el comercio de Europa a la parte septentrional de los Estados suramericanos y parte a lo menos del de Europa a las costas occidentales de ambas Américas.

Por último, el Almirante Mahan, quien estudió detenidamente los problemas estratégicos del Golfo de Méjico y el Mar de las Antillas, expone las siguientes opiniones. Pesad cada una de sus palabras:

En el Mar de las Antillas la existencia de numerosos puertos importantes y un tráfico de productos tropicales hace más resaltante el interés de la no bien determinada región que se conoce con el nombre de Istmo.

Factores de primer orden desde el punto de vista mercantil y estratégico, son el cruzamiento de los caminos y el encuentro de las vías naturales o artificiales.

El Canal presenta un centro marítimo análogo a las bocas del Mississippi, con la sola diferencia de que las rutas acuáticas convergentes allí son interiores, al paso que las rutas que de uno y otro lado convergen en el Istmo son oceánicas y están en posesión de todas las naciones. El dominio

de éstas reposa, pues, en el Istmo directamente, e indirectamente en el de sus vecindades o accesos, o en una marina claramente preponderante.

Estos son los dos centros a cuyo rededor gira el estudio militar del Mar de las Antillas y el Golfo de Méjico.

Las comunicaciones, esto es, las vecindades, avenidas o accesos son el elemento vital en estrategia militar o naval. Todas las operaciones militares dependen de las comunicaciones; como el fruto de una planta depende de su comunicación con la raíz.

La guerra—decía Napoleón—es cuestión de posiciones. Hay tres puntos en el Istmo, crea el uno de los otros, que pueden reducirse a una sola posición representativa. Son estos: el puerto y la ciudad de Colón; el puerto y la ciudad de Cartagena, 300 millas al Este de Colón; y la laguna de Chiriquí, 150 millas al Oeste de Colón. La ciudad de Cartagena es la más grande y la más floreciente en la vecindad del Istmo, y tiene un buen puerto. Con estas condiciones su ventaja reposa en el principio axiomático de que, en igualdad de circunstancias, un lugar donde el comercio se encuentra en una mejor posición estratégica que cualquiera otra.

El Istmo es el interés predominante del Mar de las Antillas desde el punto de vista militar y comercial. De consiguiente, el tránsito a través de ese mar es de primera y esencial necesidad para asegurar las ventajas del Istmo; y, por tanto, en caso de guerra, el dominio de la entrada en el Mar de las Antillas y del tránsito a través del mismo, militarmente hablando, son dos cosas no inferiores al Istmo.

Tales son los hechos y las razones que he tenido presentes para creer que Colombia reaparecerá otra vez en un porvenir no lejano en el campo de la política internacional.

A la misma luz es vista esta cuestión fundamental por publicistas extranjeros. Véase si nó.

Por razones geográficas y por razones políticas, en parte dependientes de la geografía, la América del Sur puede dividirse en dos grandes zonas: la primera formada por las naciones septentrionales, y la segunda por las naciones meridionales.

Hombres responsables que han sido voceros del sentimiento público en algunos países de nuestra América, han hecho declaraciones que merecen de nuestra parte la más seria consideración. Manuel Tomás Alvez Nogueira, hombre de Estado del Brasil, después de manifestar sus sospechas contra la política norteamericana tendiente a la absorción de los países más débiles del Nuevo Mundo, dice que esas sospechas no corren contra el Brasil, dados los progresos que ha realizado en los órdenes político, intelectual y económico. Marcial Martínez, distinguido hombre público de Chile, que acaba de fallecer, tratando de la declaración de Monroe, expresó la opinión franca y categórica de que había dejado de existir. Las condiciones sociales, económicas, políticas y aun etnológicas de 1823—agregó—han desaparecido absolutamente, y no es posible, sin caer en una aberración evidente, querer aplicar en el presente un sistema efectivamente caduco. El Presidente del Uruguay ha dicho que las nacio-

nes suramericanas que se han organizado de una manera estable, que tienen el poder necesario para mantener el orden, realizar la justicia en el interior y hacerse respetar en el exterior, tienen títulos suficientes para ser tratadas por los Estados Unidos sobre un pie de igualdad y de respeto recíproco. Y el argentino Estanislao Zeballos—nombre poco grato al oído de los colombianos—ha manifestado que la Declaración de Monroe no conserva su eficacia sino en la vecindad de los Estados Unidos, y que éstos tienen derecho a tomar todas las precauciones que reclamen su seguridad y su independencia. La política de Monroe, a medida que baja, degenera y acaba por carecer de objeto.

Está pues Colombia, en concepto de los publicistas nombrados, en una posición diferente a la que sus países ocupan en lo tocante a la influencia de la política exterior de los Estados Unidos.

Los hombres de Estado del Norte usan de un lenguaje parecido. Recordaré algunas declaraciones que hizo en la visita de 1912 el Secretario de Estado Mr. Knox. En Panamá dijo:

Nosotros, que vivimos en el hemisferio occidental, nos encontramos con nuestra posición geográfica en circunstancias especiales y creando una situación que nos da privilegios y nos impone deberes que de otra manera no tendríamos.

En Costa Rica:

Dentro de poco tiempo se abrirá en Panamá una nueva ruta al comercio del mundo. Este acontecimiento importan-

te y significativo sacará del aislamiento a los países bañados por el Mar Caribe y los colocará en la ruta más importante del globo, ruta llamada a unir el mundo del Norte con el del Sur y el mundo del Este con el del Oeste. Las repúblicas de este hemisferio serán llevadas hacia condiciones nuevas que constituirán una era nueva. Sería verdaderamente locura entrar en esa era nueva sin darse cuenta de lo que pueden ser sus oportunidades y sus posibilidades para nuestro bien común.

En Port-au-Prince:

En este instante, con la obligación tomada por mi país de ser el representante de los intereses de toda la América y del mundo creando la ruta internacional de Panamá, estamos convencidos plenamente de que el éxito completo de nuestra empresa depende en cierta medida de la paz y de la estabilidad de nuestros vecinos y del goce de la prosperidad y del bienestar material que provienen del desarrollo interior en el orden.

En otro discurso en Centro América:

La lógica de la geografía política y de la estrategia, y hoy los inmensos intereses materiales creados por el Canal de Panamá, hacen que la seguridad, la paz y la prosperidad de la América Central y de la zona del Mar de las Antillas tengan para los Estados Unidos una importancia considerable.

En el año de 1912 Mr. Root, Presidente de la Comisión de Negocios Latinoamericanos en el Senado,

acentuó, en términos inequívocos, la política exterior de su país. Se expresó así:

Hacia la mitad del siglo XX los que estudien el mapa se sorprenderán de que hayamos esperado tan largo tiempo para redondear las fronteras naturales de nuestro territorio hacia el Canal de Panamá, hasta la América Meridional; que hayamos esperado tan largo tiempo para hacer lo mismo en todas las Antillas. No tenemos necesidad de un Cristóbal Colón que nos indique la ruta. Es cuestión de tiempo para que Méjico, la América Central y las islas que nos faltan aún en el Mar de las Antillas sean colocadas bajo nuestra dominación.

El mismo Mr. Root, que habló en Riojaneiro y en el Instituto Americano de Derecho Internacional de la igualdad de las naciones, contestó a los portorriqueños que pedían la ciudadanía americana, que esta concesión sería perjudicial para ambas partes; y en el Senado hizo resonar como un clarín de guerra estas palabras:

Si fuera posible que esas naciones latinoamericanas comprendieran y practicasen el gobierno propio como nuestros vecinos del Norte, entonces el panamericanismo sería una bella realidad y no tendríamos necesidad de mandar en español. ¿Pero esas naciones latinoamericanas pueden o saben gobernarse? Interrogad a Haití, a Méjico, a Colombia, a Panamá, a Nicaragua y sobre todo a Cuba, a quien hemos dado dos veces lecciones en el arte del gobierno, a quien nuestra diplomacia vigila y cuya desorganización económica

actual es tal, que en ninguna época de la administración colonial fue tan desastrosa. La suerte, el destino de esos pueblos está en sus propias maas; pero dudo que puedan hacer algo bueno si no es bajo nuestro protectorado.

¿Sobre qué bases podemos fundar la política exterior?

Hay, entre otras, dos bases sobre las cuales podemos fundar la política exterior. Es la primera, la unidad de las doctrinas; y es la segunda, observar una conducta previsoras y prudente. Sobre estos dos puntos os manifestaré mi opinión.

Eliminar las causas y las ocasiones de conflictos, si relativamente fácil tarea en pueblos de un mismo origen, es labor muy difícil con los Estados Unidos.

El instrumento adecuado para armonizar en lo posible la ley y para prevenir hasta donde sea posible el conflicto, no son ordinariamente, en mi concepto, las conferencias o los congresos. No es dentro de breves plazos cuando puede llegarse a acuerdos positivos. En el Congreso de Juristas de Riojaneiro, celebrado en 1912, un internacionalista, conocedor profundo de la política de su país, manifestó que la obra imponía un estudio prolongado de principios generales, de acuerdos convencionales, de legislación doméstica y de decisiones judiciales y administrativas, a fin de llegar al conocimiento de la situación legal de los puntos de acuerdo y de desacuerdo y a sentar una base segura de lo que se ha llamado panamericanismo. Mr. Moore se refirió a las cuestiones entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos.

En este punto y sobre ciertas materias, hay algo adelantado. En 1903 fueron sometidas a once comisiones mixtas las reclamaciones que varias naciones tenían contra la república de Venezuela. Estas comisiones estudiaron interesantísimas cuestiones de la ley internacional y decidieron de las controversias que algunas naciones europeas y los Estados Unidos tenían con dicha república.

Labor análoga llevó a cabo el tribunal anglochileno que se constituyó en virtud del tratado de arbitraje entre la República de Chile y la Gran Bretaña el año de 1893.

El problema, en general, versa sobre la protección a los individuos que se establecen en un país extranjero, hecho que comporta el examen de una triple relación legal, a saber: entre el Estado y sus ciudadanos en el extranjero; entre el ciudadano extranjero y el Estado en cuyo territorio reside, y entre los dos Estados en lo que respecta a sus derechos y obligaciones respectivos.

En el mismo orden de las ideas que acabo de exponer, recuerdo un incidente con la Legación de Inglaterra en 1913, y de que dio cuenta el Ministro de Relaciones Exteriores en su informe al Congreso.

Patrocínó la Legación una reclamación de los contratistas (empleo esta palabra a falta de otra, o mas bien, por no calificarlos como lo merecen), del Ferrocarril de Puerto Wilches; y con este motivo el Secretario de S. M. B. dijo a su representante en Bogotá:

El Gobierno de S. M. no puede considerarse ligado por la cláusula de un contrato con un súbdito británico que limite la protección que el Gobierno de S. M. tiene derecho de dar a sus súbditos británicos residentes en Colombia. Sin embargo, si un súbdito británico entrare voluntariamente en un contrato de esta clase, el Gobierno de S. M. se consideraría obligado a intervenir sólo en casos extremos.

Nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó a la Legación que lo dicho por su Gobierno no contribuía a atenuar los temores y las inquietudes que prevalecían en Colombia respecto de los contratos entre la República y un súbdito de S. M. Británica.

Familiar para todos los estudiantes de Derecho Internacional es la doctrina de Palmerston. Todo súbdito británico en cualquier país en que se encuentre—dijo—debe tener la seguridad de que el ojo vigilante y el fuerte brazo de Inglaterra le protegerán contra el mal y la injusticia.

Civis Romanus Sum fue la frase mágica que en la memorable ocasión de la defensa de su política exterior dio a Palmerston la victoria en la Cámara de los Comunes. Robert Peel se sentía orgulloso del hombre que había pronunciado el discurso, pero protestaba contra su política.

Constituyéndose único juez del mal y la injusticia, el Gobierno de la Gran Bretaña toma la defensa de sus nacionales en el extranjero.

En el debate que en la Cámara de los Comunes promovió Lord Bentinck en 1847 sobre la deuda españo-

la no pagada, dijo que Inglaterra debía declararle la guerra a España; e indicaba que las rentas de Cuba y Puerto Rico daban medios de cubrir el principal y los intereses. Lord Palmerston admitía el derecho del Gobierno inglés para hacerle la guerra a España por ese motivo. Ningún gobierno extranjero—dijo—debe engañarse con la falsa impresión de que la nación británica o el parlamento británico permanezca paciente ante el mal, o que, llamado a reforzar los derechos del pueblo de Inglaterra, no tenga amplio poder y medios para que se le haga justicia.

Con este motivo, Palmerston^a dirigió una circular que dice:

Si el Gobierno tiene derecho de exigir reparaciones en beneficio de sus súbditos individualmente considerados que formulan una reclamación legítima y no satisfecha contra el gobierno de otro país, no se puede admitir que el derecho a exigir esa reparación disminuya únicamente porque la importancia del perjuicio sea más considerable y porque la reclamación en lugar de referirse a exigencias individuales y a sumas relativamente reducidas se refiera a un gran número de personas y a capitales considerables. Corresponde al Gobierno británico resolver si el punto debe ser o no tratado por la vía diplomática. Su resolución, afirmativa o negativa, debe basarse en consideraciones puramente británicas o domésticas.

La doctrina americana está consignada en las instrucciones de 1897 a los representantes diplomáticos:

La interposición de los representantes diplomáticos es a menudo exigida en las reclamaciones contra el Gobierno ante el cual están acreditados. Si la reclamación se funda en un contrato, no deben intervenir sin instrucciones específicas.

Y en una nota de Mr. Bayard en 1886 se lee:

No está entre los deberes de este Departamento ni de los empleados diplomáticos o consulares de los Estados Unidos presentar reclamaciones de ciudadanos americanos en países extranjeros, especialmente en aquellos en donde las Cortes de Justicia están abiertas para ellos.

Cuando, en tribunal arbitral, se discutió el caso del vapor *Antioquia*, perteneciente a la Compañía Unida de Navegación del río Magdalena, sociedad anónima colombiana, en que tenían acciones ciudadanos americanos, el Secretario de Estado Mr. Seward, sentó esta doctrina:

La asociación en cuanto persona jurídica debe ser asimilada a un ciudadano de Colombia. Si sufre un perjuicio debe buscar la indemnización de la misma manera que lo haría un particular colombiano, sin recurrir a otro gobierno. Puede suceder que súbditos de la Gran Bretaña, de Francia, de Rusia, sean accionistas de nuestros bancos nacionales, y que tengan todas las acciones salvo las que posea el director, ¿debemos pensar que cada una de estas Potencias debe intervenir cuando sus súbditos estimen que el banco ha sido lesionado por actos del Gobierno? Si esto se tolerase, suponemos que Inglaterra dé su consentimiento a cierta in-

demnización, y que Francia insista en obtener otra, ¿qué fin tendrían las posibles complicaciones?

En todo lo que concierne a la propiedad de la asociación, el accionista americano no tiene derecho fundado a la intervención de su gobierno.

El Instituto Americano de Derecho Internacional, compuesto por profesores y publicistas, en su primera sesión celebrada en Wáshington el 6 de enero de 1916, adoptó seis artículos con el título de Declaración de los Derechos de las Naciones.

Existe en Colombia un instituto correspondiente, compuesto de personas que han sido, y algunas lo son todavía, miembros de la Junta Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dos de ellos desempeñan nuestras Legaciones de Wáshington y Lima. Representado el Instituto Colombiano en la sesión de Wáshington por un antiguo Ministro de Relaciones Exteriores, en la que se adoptó por unanimidad la Declaración de los derechos de las naciones, puedo decir que ésta tiene color oficial. Pero si así no fuere rigurosamente, siempre es verdad que lo que el Instituto Americano de Derecho Internacional diga tiene un alto valor moral para América; y como el Instituto Colombiano correspondiente, compuesto como queda dicho, se ha hecho solidario de la obra del Instituto de Wáshington, no será arbitrario pensar que la Declaración contiene el pensamiento oficial de Colombia.

El artículo primero de la Declaración, dice de esta suerte:

Cada nación tiene el derecho de existir y de conservar y proteger su existencia, pero él no implica el derecho ni justifica los actos de un Estado para proteger o conservar su existencia por medio de procedimientos ilegales ejercidos contra inocentes e inofensivos Estados.

Aunque no me satisface completamente la versión al español de este artículo y de los otros, reproduzco literalmente el texto tal como fue publicado oficialmente.

Al propio tiempo que la Declaración, el Instituto adoptó un comentario oficial a cada uno de sus artículos.

El comentario oficial cita una sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el Chinese Exclusion Case (United States Reports. Juez Field), y otra de la División del Banco de la Reina de la Alta Corte de Justicia de Inglaterra (Regina c. Dudley, Cox's Criminal Cases). También las opiniones de Bello y Calvo en sus obras respectivas.

El artículo segundo de la Declaración, dice:

Cada nación tiene el derecho de independencia, en el sentido de que puede procurarse su propio bienestar, y desarrollarse sin intervención o tutela de otros Estados, siempre que sus actos no afecten o violen los derechos de los demás Estados.

El artículo tercero está concebido en estos términos:

Cada nación es jurídicamente igual a cualquiera otra que forme parte de la Sociedad de las Naciones. Todo Estado tiene el derecho de reclamar, y según la Declaración de In-

dependencia de los Estados Unidos, de asumir entre las Potencias de la tierra la posición independiente e igual a que tiene derecho según las leyes divinas y naturales.

El comentario oficial dice que el derecho de independencia y su corolario necesario, la igualdad, debe entenderse en el sentido en que fue definido por el Gran Juez del Almirantazgo de Inglaterra Sir William Scott, después Lord Stowell (Caso de Louis; Dodson's Reports) y, así mismo, por John Marshall, Juez Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos (Caso del *Antelope*, Wheaton's Reports). Se apoya el comentario en Bello y Calvo.

El artículo cuarto expone esta doctrina:

Cada nación tiene derecho a un territorio determinado por límites precisos y a ejercer jurisdicción exclusiva dentro de dicho territorio sobre toda persona ya sea nacional o extranjera, domiciliada en el mismo.

El comentario oficial del Instituto dice que este derecho debe entenderse en el sentido en que lo explicó el Juez Presidente Marshall en el caso del *Exchange* (Cranch's Reports), juzgado por la Corte Suprema de los Estados Unidos. La jurisdicción—establece la sentencia—de la nación en su propio territorio es necesariamente exclusiva y absoluta; no es susceptible de limitación que no se imponga a sí misma; toda restricción que tenga su origen en fuente exterior implicaría una disminución de su soberanía en la medida de esa restricción y un traslado de la soberanía de la misma

extensión en provecho de la Potencia que impusiera la restricción. Todas las excepciones a la autoridad plena y entera de la nación sobre su propio territorio deben, pues, derivarse del consentimiento de la nación misma, sin poderse, legítimamente, sacarlas de otra fuente.

El artículo quinto expresa:

Cada nación que posee un derecho según las leyes internacionales, podrá exigir que las demás naciones protejan y respeten ese derecho, puesto que el derecho y el deber son correlativos y el derecho de una nación impone a todas las demás el deber correlativo.

En el caso *United States c. Arjona*, la Corte Suprema de los Estados Unidos sentó la doctrina de que las naciones tienen, en virtud del Derecho Internacional, el derecho exclusivo de fijar su patrón monetario, y que era deber de los Estados Unidos como miembro de la Sociedad de las Naciones proteger la moneda de Colombia contra las falsificaciones.

El Ministro de Relaciones Exteriores en su informe, y el Delegado de Colombia en su comentario no insertaron el artículo sexto de la Declaración, que dice:

El Derecho Internacional es a un mismo tiempo nacional e internacional: nacional en el sentido de que es la ley del país y se aplica como tal a la decisión de las cuestiones que ponen en juego sus principios; internacional en el sentido de que es la ley de la Sociedad de las Naciones, y como tal se aplica a todas las cuestiones entre los miembros.

bros de la Soeiedad de las Naciones que ponen en juego sus principios.

Este principio, reconocido en la Constitución de Rionegro, desapareció de la Constitución de 1886. Reaparece ahora en la Declaración de Wáshington, aprobada por el Delegado de Colombia.

En el Comentario Oficial del Instituto Americano de Derecho Internacional leo, entre otras cosas, lo siguiente:

El Derecho Internacional, llamado desde entonces Derecho de Gentes, era, antes de la independencia de los Estados Unidos, reconocido por los jueces y comentaristas como una parte integral del derecho común de Inglaterra, y posteriormente por los jueces y comentaristas de los Estados Unidos.

El Lord Canciller Talbot en el caso *Buvot c. Barbuit*, dijo: "El Derecho Internacional en su totalidad es una parte del Derecho de Inglaterra". En el caso de *Triquet c. Bath*, decidido por la Corte del Banco del Rey, el Lord Mansfield citó el caso anterior y reafirmó que el Derecho Internacional era parte del Derecho de Inglaterra. Tres años después en el caso de *Heahfield c. Chilton*, reiteró su opinión diciendo: Los privilegios de los Ministros Públicos y su séquito reposan sobre la ley de las naciones, que es una parte del derecho común de Inglaterra. La ley del Parlamento de 7 Ann. c. 12 no tuvo ni el pensamiento ni el poder de modificar el Derecho Internacional. El comentario cita la misma doctrina, aceptada por Jéfferson, Secretario de Estado en la Administración de Wás-

lington; por Hámilton, su adversario, cuando defendió el tratado de Jay, y por una reciente decisión de la Corte Suprema (**Paquete Habana, United States Reports**).

No discuto ahora la conveniencia o inconveniencia de aceptar el principio en absoluto o con limitaciones de manera explícita como lo hizo la Constitución de 1863 o implícita como algunas constituciones americanas. A lo que deseo llamar la atención es al hecho de la aceptación por el Instituto Colombiano de los comentarios oficiales de la Declaración del Instituto de Washington.

La historia de las obras públicas contratadas con empresarios extranjeros o que, contratadas con nacionales, han pasado a manos de extranjeros, tiene lecciones que merecen detenida consideración.

Con la mira de atraer el capital extranjero, que no ha venido, hemos comprometido el capital nacional. Hacemos, por ejemplo, un contrato para la construcción de un ferrocarril y nos obligamos a subvencionar cada una de las unidades de la vía, a pagar las zonas por donde ha de pasar y a otorgar exención de derechos de aduana a los materiales que se importen, esto es, suministramos todos los elementos de la obra y entregamos su explotación por determinado número de años, al cabo de los cuales la compramos a título de rescate.

Cuando no hemos hecho esto, hemos hecho una cosa peor: garantizamos el interés del capital que se invierte, pero dejamos al contratista extranjero en libertad

de fijar su cuantía aplicable a la obra cuyos presupuestos no conocemos.

Felipe Zapata escribía a Aquileo Parra en 1876:

Creo que usted ya tiene experiencia suficiente en materia de ferrocarriles para saber que todo se vuelve charlatanería y encalla en la ejecución mientras no se obtienen los datos sobre cubriciones, etc., de una obra. Yo he manifestado diferentes veces al Gobierno que la base de toda obra pública son los presupuestos, y que por presupuesto se cotiende la mensura y especificación de las obras y a los cómputos de gastos. Mi experiencia en Londres me ha convencido de que todo cuanto se haga en concesión de garantías, etc., es inútil si no se principia por preparar planos completos que sirvan de base para la construcción... En cuanto a las demás obras es preciso salirles al encuentro, evitando especulaciones perjudiciales al crédito, acaso más de lo que usted supone; y el medio acertado para cortar esas especulaciones es no hacer concesión alguna mientras el Gobierno no haga practicar por su cuenta los estudios... De esta manera se retardan un poco esas obras, que hoy son de imposible realización, y el Gobierno va adquiriendo un caudal de datos científicos de grandísimo valor para el porvenir.

Previendo hasta donde es posible las controversias con los contratistas, este método administrativo previene la intervención de los gobiernos extranjeros.

Veamos ahora en relación con este punto la doctrina que proclamó el presidente Wilson en su célebre

discurso de Mobila. Dijo el Presidente al tratar de las concesiones en general que se hacen a los extranjeros:

Hay una particularidad en la historia de los países latinoamericanos, de que, estoy seguro, ellos se dan cuenta cabal. Oís hablar de concesiones hechas a capitalistas extranjeros en la América Latina. No oís que en los Estados Unidos se hagan concesiones a capitalistas extranjeros. No se les hacen concesiones: se les invita a hacer inversiones. La obra es nuestra, aunque se reciba con agrado lo que inviertan en ellas.

Los países que por no hallarse dentro del campo más fértil de las empresas y de la acción moderna se ven obligados a hacer concesiones, se encuentran en esta situación: los intereses extranjeros pueden llegar a dominar sus asuntos internos, estado de cosas siempre peligroso y que corre el riesgo de hacerse intolerable. Lo que estos países han de ver, pues, es la emancipación de una subordinación a empresas extranjeras que ha sido inevitable. La dignidad, el valor, el respeto propio de los países de la América Latina, sus conquistas en presencia de estas adversas circunstancias sólo merecen la admiración y el aplauso del mundo.

Esta doctrina de la inversión tiene estrecha conexión con otra del Senado de los Estados Unidos de que voy a hablar.

Comenzaré por recordar los hechos.

Se dijo en 1912 que un sindicato americano era dueño de unos terrenos cerca de la bahía de la Magdalena, situada en el límite de la California meridional. La península de la California meridional es parte del

territorio mejicano. La bahía de la Magdalena tiene importancia militar estratégica.

Se dijo también que el sindicato americano quería vender los terrenos que poseía a unos capitalistas japoneses, y que éstos no realizarían la compra sin la aprobación de su gobierno, la cual daría éste si el contrato no era objetado por los Estados Unidos.

Fundándose en estos rumores, el senador Lodge presentó la siguiente proposición, que el Senado aprobó:

Si un puerto u otro punto del territorio de los continentes americanos está situado de manera que su ocupación para fines militares o navales pueda amenazar las comunicaciones o la seguridad de los Estados Unidos, el Gobierno no podrá mirar sin grave inquietud la posesión de ese puerto o de ese punto por una corporación o asociación que tenga con otro gobierno no americano relaciones tales que le aseguren prácticamente a ese gobierno un dominio allí que le sirva para fines militares o navales.

A un debate muy interesante dio ocasión la proposición del senador Lodge. Los continentes americanos no son susceptibles de futura colonización, y en esta palabra comprendemos los actos que pueden ejecutar súbditos o compañías de un Estado extranjero en lugares como la bahía de la Magdalena. Esta fue, en sustancia, su argumentación.

El senador Bacon declaró que si los intereses de su país lo exigían, podían proclamar una nueva doctrina. La cuestión es saber si consentiremos en la adquisición

por un gobierno cualquiera, en su nombre o por una compañía formada por sus ciudadanos, de un lugar como la bahía de la Magdalena donde pueda establecer una base naval capaz de constituir un peligro para nuestra paz y nuestra seguridad.

A la pregunta que a este senador hizo el senador Rayner de que si Méjico, de acuerdo con sus leyes, otorgase a los extranjeros el derecho de adquirir una porción de tierras en las mismas condiciones que a sus nacionales, tendrían los Estados Unidos derecho de derogar las leyes de otro país o de limitar su aplicación, contestó:

Si la posesión de ciertas porciones del territorio mejicano amenazan nuestra seguridad, así lo declararemos, no como principio jurídico, sino como regla de nuestro derecho nacional; no por la ley existente en el país extranjero, sino por nuestro derecho innato de cuidar de nuestros propios intereses.

Esta doctrina político-económica del Senado no ha sido adoptada por la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos; pero esta abstención de parte del Presidente no significa que, llegado el caso, deje de aplicarla. La novísima doctrina no es un principio jurídico: es una regla del derecho nacional de los Estados Unidos, ha dicho el senador Bacon.

Es práctica consuetudinaria en Colombia la adjudicación, a modo de adehala, de una porción de nuestras tierras baldías a los empresarios de obras públicas no en sitios o zonas determinadas sino donde ellos quie-

ran fijar sus derechos, cuando no a los lados de la vía. Supongamos que empresarios europeos se hagan adjudicar tierras baldías en sitios ubicados en las cercanías del Canal de Panamá, o que hagamos concesiones territoriales a europeos o a asiáticos en localidades adyacentes a esta vía interoceánica. Surgirá, sin poderlo remediar, un conflicto con los Estados Unidos.

El remedio contra un hecho que no podemos cambiar está en la unificación interna.

Advierte Ratzel que el Congo, que corre en la zona ecuatorial africana, no tenía valor político para las tribus que moraban en sus orillas. La larga vía que traza, seguida por Stanley, fue base de la colonia belga del Congo. Esta vía fluvial ha sido completada, salvando los rápidos, por el ferrocarril de Matadi a Leopoldville.

El Amazonas, inútil como arteria política y económica para los indios errantes de la selva, es hoy utilizado por el esfuerzo económico del Brasil. No es un río de Estado por la débil organización de los países que bañan sus caudalosas aguas.

El Mississippi cobra cada día más importancia política y económica como centro de densidad de la población del Oeste americano.

Asimismo, los Andes, que antes de la conquista española y durante el período colonial tuvieron poca significación, sirven hoy de frontera a Chile y la Argentina, y la dilatación central de su meseta dio origen a Bolivia.

Observa Ratzel, por último, que el valor económico repercute sobre la organización política, y que así puede hablarse de Estados de café como San Pablo y de Estados ganaderos como la Argentina.

Este proceso no es otra cosa sino la valorización económica de los territorios. Ahora bien: en todo país en vía de crecimiento, dice Vallaux, los progresos del Estado complejo se realizan de dos maneras: por el aumento de la extensión del Estado a costa de los vecinos, primera; y por los progresos de la unificación interna, segunda. La primera manera es hoy difícil, encuentra vivas resistencias en los progresos de la unificación interna.

Un Estado, ha dicho Ratzel, no es sólo un conglomerado de individuos y familias, es también un conglomerado de pequeños Estados.

En los últimos días se le ha abierto un proceso al río Magdalena.

Si el río pudiera hablar, les diría a sus acusadores:

“Con profundo dolor he sabido que no estáis contentos conmigo y que aceptáis la sentencia de muerte que un extranjero sin autoridad ha dictado contra mí. Olvidando la Sociedad de Agricultores los servicios que por luéngos años les he prestado a todos los colombianos, ha levantado contra mí tribuna de difamación. Haciéndome fuerte contra vuestra injusticia, revistiéndome de serenidad y apelando al legítimo derecho de defensa que las cosas tienen al igual de los hombres, vengo ante vosotros a protestar y a defenderme.

“Siempre se ha considerado que los ríos son caminos

que andan, según dijo un hombre a quien vosotros llamáis el pensador. Somos algo más: renovamos la tierra que recorreremos; somos una masa continental en viaje que en los siglos de ayer estaba cubierta de la nieve eterna de las montañas y que mañana se fijará en las orillas del mar para aumentar el dominio del hombre, según profecía, realizada todos los días, de aquel geógrafo que estudió la mutua influencia de la tierra y la humanidad.

“Comprendiendo nosotros también que la unión hace la fuerza, nos juntamos: yo recibo en mi seno hospitalario más de quinientos ríos e innumerables quebradas; del Oriente recibo el tributo del Bogotá, del Carare, del Sogamoso, del Cesar; del Occidente, el del Saldaña, el Coello, el Guali, el Cauca, el San Jorge. No cito más. Vosotros los conocéis todos.

“Del centro hidrográfico donde nací salen conmigo el Cauca, y para el Pacífico el Patía, y en busca del Amazonas el Caquetá. En apariencia somos corrientes divergentes; pero en la economía de vuestro país somos lazos perpetuos de unión y armonía, que vuestros odios no han logrado desviar de su alta misión.

“Mi corriente ayudó a traer la expedición de Quesada al seno del Imperio Chibcha en las horas luminosas en que España derramaba por la tierra la sangre de sus conquistas y conjugaba en todas las partes del mundo el verbo de su lengua divina. Con mis linfas mezcló el Libertador sus lágrimas cuando bajaba abandonado de todos, a rendir su último suspiro en Santa Marta, dudando de la libertad del Nuevo Mundo.

“Soy, es cierto, una masa de agua arrastrada por mi propio peso en un plano inclinado; que regularizo, sin vosotros, mi corriente en la mitad de mi camino al través de la selva, y que me lanzo al Océano sin vuestro empuje; pero, así y todo, sin mí seriais otro continente misterioso perdido en las oscuridades de América.

“Os digo, pues, que he sido el vínculo natural y espontáneo de vuestra nacionalidad; en el valle fecundo por donde se desliza mi corriente imperial habéis creado una civilización fluvial no tan rica ni tan grande como la que vieron el Hoangho y el Yangtze-kiang en la China misteriosa, el Indus y el Ganges en la India védica, el Tigris y el Eufrates en las monarquías asirio-babilónicas y el Nilo en el Egipto faraónico; pero civilización al fin.

“Pero esta civilización vuestra no ha sido capaz de colonizar mis orillas y hacer de ellas campos cultivados y morada de colmenas humanas, pacíficas y trabajadoras. Vuestra labor para conmigo ha sido negativa: en vez de quemar el árbol cuyas raíces alimento para dar fuerza impulsora a vuestras naves, debisteis servirlos de ellos como muros para que yo pudiera abrirme mi propio cauce ancho y profundo por donde subieran y bajarán las flotas del comercio.

“Habéis olvidado a Mosquera, a Elbers, a Wecke-becker, que emprendieron mi conquista con el vapor que engendra el movimiento de la vida. Habéis sido incapaces de abrirme de par en par las puertas del Océano y hacer de Barranquilla la Nueva Orleans del Mar de las Antillas. Sin Humboldt, que llevó al papel

los meandros que he formado; sin Caldas, que corrigió en parte los errores del insigne prusiano que os reveló al mundo; sin otros geógrafos e ingenieros que me han descrito, no me conoceríais. De vuestros contemporáneos, que yo sepa, sólo aquel gran corazón, aquella esclarecida inteligencia que pasó entre vosotros con el nombre de Salvador Camacho Roldán, me amó, me estudió y me comprendió. Para él el río y el valle del Magdalena constituyen el organismo más importante de vuestro país en la actualidad, y el valle el núcleo o cuerpo central de vuestra nación.

“Voy a terminar mi defensa. Habéis olvidado la ley económica universal de la baratura de los transportes por agua, y queréis reemplazarme con un ferrocarril, por muchísimo tiempo imposible. No habéis podido abrir los caminos que proyectó el Consulado de Cartagena en tiempo de José Ignacio de Pombo, con los cuales vuestro Santander habría tenido comunicación con el mundo; y habéis, por último, sido incapaces de organizar la administración de los impuestos que cobráis en mi nombre, y de que no me habéis dado cuenta en forma de mejoras para que os prestara más útiles servicios. Os niego el derecho de censurarme dejándoos suggestionar por las relaciones que de mí hacen viajeros superficiales; y parodiando la sentencia dantesca que Joaquín Costa grabó en la frente de los políticos españoles, yo os digo: abandonad el arte de hacer un río chico con uno grande”.

Os he presentado nuestro problema internacional por alguna de sus facetas principales. Quedan por estudiar el

lado netamente suramericano y el lado europeo, los cuales podrían ser tema para una conferencia de uno de nuestros internacionalistas. Mientras se presenta un especialista que lo entienda, voy a expresar algunas ideas sobre ciertos puntos que seguramente habrán sido objeto de vuestras meditaciones.

Llevados los estadistas neogranadinos de 1846 por el temor de que Inglaterra se apoderara de los lugares más mercantiles de América y ocupara el Istmo de Panamá en su parte canalizable, propusieron a los Estados Unidos la celebración de una alianza y les pidieron su protección. El tratado de 12 diciembre de 1846 garantizó a los Estados Unidos el derecho de tránsito por cualquier medio de comunicación, e igualó en todo lo referente a tránsito y comercio a los americanos y a los granadinos. Para asegurarse el constante y tranquilo goce de estas ventajas y favores, los Estados Unidos garantizaron a la Nueva Granada la neutralidad del Istmo y los derechos de soberanía y propiedad sobre el mismo territorio.

No es el caso de hacer una crítica de este singular tratado ni de contemplarlo a la clara luz de la historia. Si me fuera dado condensar en una sola frase el espíritu que animó a los negociadores, diría que consagraron en un pacto solemne la política de intervención tan cara a cierta escuela granadina. Pero el caso es que este tratado quedó virtualmente abrogado en 1903.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha creído que la denuncia de algunas de las cláusulas del trata-

do de 1846, o su entera abrogación, es cosa que debe aplazarse hasta conocer el resultado definitivo del tratado de 6 de abril de 1914.

Me parece que la nueva situación creada entre Colombia y los Estados Unidos debe ser regulada por nuevos pactos comerciales y consulares. Sobre la oportunidad de celebrarlos, no me atrevo a emitir opinión. Son los que tienen la responsabilidad de la dirección de nuestras relaciones exteriores quienes pueden fijar la época de abrir las negociaciones respectivas.

Antes os he hablado de la doctrina del Presidente Wilson y de la resolución del senador Lodge.

Colocándome en el punto de vista americano, y haciéndome el ente de que hablo por boca de un miembro del Gobierno de Washington, podría, formando un cuerpo de las dos, decir: los Estados Unidos no permiten que Colombia haga concesiones de tierras litorales a ninguna asociación extranjera no americana sobre quien ejerza influencia su Gobierno, porque, andando los días, puede ejercer influjo en la política local; y particularmente ven con inquietud que esas concesiones tengan por objeto la explotación de artículos que, como el petróleo, sirvan de sustituto al carbón para fines navales.

El Gobierno celebró en 1913 un contrato con el representante de una casa inglesa para explorar el territorio nacional en busca de fuentes y depósitos de petróleo y de hidrocarburos en general, y para explotar tales sustancias. La casa podía ejecutar todas las obras que la explotación exigiese, como acueductos, canales,

muelles, almacenes, teléfonos, telégrafos, ferrocarriles, tranvías, plantas de energía eléctrica y líneas de transmisión.

Sometido este contrato a la aprobación del Congreso, fue retirado después por el agente de S. Pearson & C^a según se ve en la Memoria del Ministro de Obras Públicas al Congreso de 1914.

El corresponsal en Washington del *New York Herald* afirmó que el Departamento de Estado se oponía a la aprobación del contrato por ser contrario a la declaración política del Presidente y violatorio de la resolución Lodge

Voy a concluir. Algunos de los hechos y de los razonamientos que os he presentado no tienen sabor agradable. Su aspereza no ha podido inspirar razonamientos amables. La visión del porvenir no siempre exhibe la orla luminosa de la ilusión. Confrontamos problemas internacionales de excepcional gravedad y problemas internos de no menor importancia! Nuestro pueblo, trabajador insigne en algunas regiones, amodorrado en otras, generoso en todas, está formando, como lo dije al principio, comunidades autónomas, núcleos civilizados por la industria, pero que exigen perentoriamente un impulso generador de actividades nacionales. Si miramos al Oriente, vemos allí un centro necesitado de leyes especiales, de régimen independiente, so pena de verlo convertido en desierto; si a las costas, fuerza es empujar la corriente colonizado-

ra que tome de ellas posesión efectiva, muro y defensa de nuestra soberanía; y si a extensas regiones centrales, es urgente emanciparlas del aislamiento y la ignorancia. Para la acción colectiva hay que uniformar los sentimientos, en ocasiones reguladores supremos. Por fortuna la paz nos cobija con sus alas benéficas. La paz vendrá para los pueblos con quienes tenemos relaciones forzosas. No podemos abandonar al acaso nuestros derechos e intereses arrastrados por el odio o el rencor. Si la única palabra resonante en el campo donde se deciden los destinos humanos fuera la del cañón, no se habría dictado la sentencia de la razón en el gran conflicto colombiano. Por ello todos los que dejaron oír en Washington la voz de la justicia en la demanda de Colombia, pueden estar tranquilos en la confianza de que su vida no ha sido inútil para su patria.

En las relaciones exteriores no es la fuerza el único aliado. Valen tanto como ella la dignidad y la firmeza. La grandeza de una nación no está tanto en la extensión de su territorio y en la cuantía de sus armamentos, cuanto en la lealtad para consigo misma y en la buena fe para con las demás.

En no lejano horizonte asoma para Colombia la luz de un nuevo día. Tiene que reconstituir su pasado internacional y colocarse valientemente en la senda de los grandes intereses. Para cumplir esta indefectible misión debe llamar en su auxilio a los mejores ciudadanos y no olvidarse que si queremos una política

internacional grande, debemos comenzar por hacer grande a la Patria.

(Conferencia leída en la Sala Santiago Samper el 6 de junio de 1918).

CAPITULO SEGUNDO

Iniciativas colombianas en la política internacional

La historia diplomática de la República de Colombia está dividida en cuatro períodos fundamentales.

El primero comprende los años de la revolución de Independencia. El Libertador Bolívar tiene en este período una influencia decisiva.

El segundo abraza la vida de la Gran Colombia. Las dos figuras predominantes en este período son Bolívar y el General Santander.

El tercero corre desde la separación de las tres secciones territoriales que formaron la Gran Nación hasta el día en que las instituciones se caracterizaron por la adopción de principios o no conocidos o no practicados que proclamaron los prohombres de la Nueva Granada (hoy Colombia).

Y el cuarto es este en que vivimos los colombianos.

Voy a sintetizar las iniciativas colombianas en la política internacional durante cada uno de estos períodos.

EL UTI POSSIDETIS

La demarcación territorial de sus Colonias en América hecha por el Gobierno español en la Recopilación de Indias, en las Cédulas y Ordenes Reales, en las

Ordenanzas de los Intendentes, en los mapas y descripciones oficiales, en los actos diplomáticos sobre cuestiones fronterizas, fue la base o el criterio adoptado a iniciativa de Colombia por las naciones que de aquellas colonias se formaron.

A esa base o criterio se le ha dado la significación y la importancia de un principio de derecho público americano; y como todas las naciones de la estirpe hispana lo han reconocido, todas ellas apelan a esa base y en ella se apoyan en sus controversias de límites.

No hay, sin embargo, para desatar algunas controversias documentos fidedignos o pruebas irrecusables que señalen con toda exactitud y con toda precisión las demarcaciones territoriales españolas; y de ahí que el principio adoptado no alcance a ser en ocasiones punto de partida claro y preciso ni norma invariable en la fijación de fronteras.

La vaguedad, la oscuridad en la distribución política o administrativa convenían ocasionalmente al Gobierno español. Este Gobierno, como decía el Secretario de Relaciones Exteriores de Nueva Granada en 1850, lejos de tener interés en que en el interior de sus colonias existiese una demarcación precisa de límites, solía tenerlo en que estuviesen indeterminados, pues conservándose en el Soberano la autoridad suprema de todas ellas, antes que riesgo había grandísima utilidad en la ocasional confusión de jurisdicciones, y en que se hiciese uso no de la legítima sino de la más eficaz y practicable según la diversidad de

circunstancias. Verificóse esta aparente irregularidad frecuentemente en las provincias en que, por existir puntos de contacto con las colonias extranjeras, como sucedía en una porción considerable del territorio oriental del Virreinato de Santafé, era preciso proveer a la seguridad nacional sin detenerse con demasiado escrúpulo en la legitimidad de los medios ni en la competencia de la autoridad que los empleaba.

Otras veces la falta de precisión no era motivada por razones de seguridad nacional: dependía de que las autoridades ejercían su jurisdicción sobre distintos territorios, o lo que es lo mismo, de que en cada porción de territorio no había unidad de mando.

No porque así pasaran las cosas en la administración colonial de la Metrópoli, las naciones americanas, por iniciativa de Colombia, dejaron de aceptar el principio del *uti possidetis* de 1810. Habiendo ocurrido durante el régimen colonial muchas variaciones, agregaciones, y segregaciones de territorios, fue forzoso que las nuevas naciones tomaran las cosas en el estado en que las dejó la Metrópoli, pues que, si de otro modo hubieran procedido, mayores habrían sido las confusiones y perplejidades.

En el tratado celebrado por el Presidente de Cundinamarca (hoy Colombia) y el Plenipotenciario de Caracas el 7 de junio de 1811, se estipuló que la demarcación y límites de los dos Estados se acordarían por un tratado separado tirando la línea divisoria por la parte que pareciera más oportuna y proporcionándose una recíproca indemnización de lo que mutua-

mente se cedieran, y que la división se haría por geógrafos nombrados por ambas partes .

El 17 de diciembre de 1819 el Congreso de Guayana dictó la Ley Fundamental de la República de Colombia, que la dividió en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca. Dispuso después que el territorio de Nueva Granada y el de Venezuela fueran el que comprendía la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada.

La Constitución de Cúcuta de 1821, que organizó la República de Colombia, sentó el mismo principio del Congreso y Constitución de Guayana. Posteriormente, en 1829, y en acto internacional, Colombia y el Perú firmaron un tratado de paz, cuyo artículo quinto dice de esta suerte:

Ambas partes reconocen por límites de sus respectivos territorios los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreinos de Nueva Granada y el Perú, con las solas variaciones que juzguen convenientes acordar entre sí, a cuyo efecto se obligan desde ahora a hacerse recíprocamente aquellas cesiones de pequeños territorios que contribuyan a fijar la línea divisoria de una manera más natural, exacta y capaz de evitar competencias o disgustos entre las autoridades y habitantes de la frontera.

En conclusión. El *uti possidetis* debía ser en la mente incomparable del Libertador y en la intención de Colombia, iniciadora de su aplicación en América, uno de los principios que debían proclamar todas las nacio-

nes americanas congregadas en Panamá. Una vez aceptado y practicado, ha sido la nivelación del derecho ideal y la consagración de la unidad histórica, y les ha dado a las controversias territoriales como una prenda de paz el espíritu inmortal de los principios jurídicos.

EL ARBITRAJE Y LA UNIÓN PANAMERICANA

La unión de los Estados hispano-americanos y el sistema del arbitraje para resolver las controversias que pudieran surgir entre ellos, constituían en la mente del Libertador un plan de política internacional. En 1815 decía que era una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligara sus partes entre sí y con el todo; pero reconocía que, a pesar del origen, que era común, no era posible esa unión por el clima, la situación, los intereses y los caracteres, que eran desemejantes.

Ante la imposibilidad de la unión, recogía Bolívar su pensamiento, y en el mismo año 1815, por primera vez, oyó la América estas palabras proféticas: "¡Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar en Panamá un augusto Congreso de los representantes de las Repúblicas, Reinos e Imperios, a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo!".

Este proyecto, realizado en parte en 1826 por iniciativa de Colombia, fue el origen de las conferencias panamericanas celebradas después.

La idea de establecer la paz perpetua la tuvieron el Dante, Pierre Dubois, Antoine Marini, Enrique IV, el abate de Saint Pierre y antes (1623) Emeric Crucé, cuyo libro *Le Nouveau Cynée*, fue publicado en los primeros tiempos de la guerra de los treinta años. Hacía hincapié en el valor del comercio internacional para promover la paz del mundo, y proponía que se escogiera la ciudad de Venecia (como Bolívar siglos después la de Panamá), para la reunión de una Asamblea compuesta de los Embajadores de los soberanos, y cuya función fuera resolver las dificultades y diferencias que pudieran surgir entre los Estados.

Bolívar y Santander, como cabezas del Gobierno de Colombia en 1821, enviaron a Joaquín Mosquera en misión especial ante los Gobiernos del Sur. Pedro Gual, Secretario de Relaciones Exteriores, instruyó a Mosquera en estos términos: "Es necesario que nuestra Confederación sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es indispensable que usted encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un cuerpo anfictiónico o Asamblea de Plenipotenciarios que dé impulso a los intereses comunes de los Estados americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres y unas mismas hábitos y que por falta de una institución tan santa pueden quizá encen-

der las guerras funestas que han desolado otras regiones menos afortunadas”.

Siguiendo estas instrucciones, que contenían una noble iniciativa de Colombia en la política internacional de América, celebró Mosquera sendos tratados con el Perú y Chile, en los cuales estipuló la formación de una Asamblea, para estrechar los vínculos de ambos Estados y allanar cualquiera dificultad que pudiera presentarse a interrumpir de algún modo su buena correspondencia y armonía.

Se obligaron a interponer sus buenos oficios con los Gobiernos de América para entrar en un pacto de unión, liga y confederación.

Respecto del arbitraje—iniciativa de Colombia para aplicarlo a las controversias americanas—los dos tratados fijaron los principios referentes a él diciendo que la Asamblea tendría el encargo de cimentar de un modo más sólido y estable las relaciones íntimas que debían existir entre todos los Estados de América, y que les serviría de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de sus tratados públicos cuando ocurrierran dificultades y de Juez-árbitro y conciliador en sus disputas y diferencias.

LA CONVENCION DE TRUJILLO SOBRE REGULARIZACION DE LA GUERRA

La guerra a muerte en la época de la revolución de Independencia fue declarada por Bolívar en su proclama de 13 de junio de 1813. “Todo español, dijo,

que no conspire contra la tiranía en favor de la justa causa por los medios más activos y eficaces será tenido por enemigo, castigado como traidor a la patria, y en consecuencia será irremisiblemente pasado por las armas. Españoles y canarios, contad con la muerte aun siendo indiferentes, si no obráis activamente en obsequio de la libertad de Venezuela. Americanos, contad con la vida, aun cuando seais culpables”.

El jefe español Boves aceptó el reto, y en circular del 1º de noviembre de 1813 mandó castigar a los patriotas con la muerte.

El 25 de noviembre de 1820 los comisionados por parte del Presidente de Colombia, Antonio José de Sucre, Pedro Briceño Méndez y José Gabriel Pérez y los comisionados por parte del General en Jefe del Ejército expedicionario de Costa Firme, Ramón Correa, Juan Rodríguez Toro y Francisco González de Linares firmaron un armisticio, cuyo artículo 14 dice textualmente: “Para dar al mundo un testimonio de los principios liberales y filantrópicos que animan a ambos Gobiernos, no menos que para hacer desaparecer los horrores y el furor que han caracterizado la funesta guerra en que están envueltos, se comprometen uno y otro Gobierno a celebrar inmediatamente un tratado que regularice la guerra, conforme al Derecho de Gentes y a las prácticas más liberales, sabias y humanas de las naciones civilizadas”.

En cumplimiento de lo prometido en este artículo 14, el Gobierno de Colombia, deseando manifestar al mundo el horror con que la guerra de exterminio ha

devastado su territorio y convirtiéndolo en un teatro de sangre, lo aprovechó, según dice la historia, para proponer al Gobierno español la cesación de tamaños males y regularizar la guerra. El tratado quedó firmado el 26 de noviembre de 1820. Consta de 14 artículos que realizaron el voto del Libertador, esto es, que *pudiera ser considerado aun entre las naciones más cultas como un monumento de civilización, liberalidad y filantropía.*

La ley marcial que rigió en el período de 1813 a 1820 está contenida en dos decretos de Bolívar, el primero de los cuales fue el de la guerra a muerte y el segundo el de confiscación de las propiedades de los españoles y de los americanos realistas que emigraran del territorio que ocupara el ejército libertador. La reacción en favor de la humanidad en el ánimo del Gobierno de Colombia tuvo por fiel intérprete a Sucre, quien redactó las bases del tratado de Trujillo, la más hermosa y humanitaria iniciativa de Colombia en la política internacional. Decía Bolívar que el tratado era digno del alma del General Sucre. "La benignidad, la clemencia, el genio de la beneficencia lo dictaron; él será eterno como el más bello monumento de la piedad aplicada a la guerra".

En efecto, los militares o dependientes del ejército tomados en el campo de batalla se conservarían y guardarían como prisioneros de guerra y tratados y respetados conforme a su grado. Serían igualmente prisioneros de guerra los tomados fuera del campo de batalla. Los que se aprehendieran heridos o enfermos en los hospitales o fuera de ellos tendrían libertad para

restituirse a sus banderas, y serían tratados con más consideración y respeto que los prisioneros de guerra, y se les cuidaría y aliviaría como a los heridos y enfermos del ejército que los tuviera en su poder. Serían tratados como prisioneros de guerra los militares o paisanos que individualmente o por partidas hicieran el servicio de reconocer u observar o tomar noticias de un ejército para darlas al jefe de otros. No serían castigados con pena capital los que habiendo servido a cualquiera de los dos gobiernos desertaren de sus banderas y se aprehendieren bajo las del otro. El canje de prisioneros sería obligatorio; los jefes de los ejércitos exigirían que los prisioneros fueran asistidos conforme quisiera el Gobierno a quien correspondieran, abonándose mutuamente los costos. Los habitantes de los pueblos que alternativamente ocuparan los ejércitos serían respetados y gozarían de absoluta libertad y seguridad, y los cadáveres de los que terminaran su carrera en los campos de batalla recibirían los últimos honores de la sepultura.

Más de un siglo después se dictó en La Haya un reglamento concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. Cualquiera que sea la crítica que pueda hacerse al tratado de Trujillo por alguna falta de precisión y de perfección técnica, siempre es cierto lo que uno de los negociadores dijo al General Santander: "Jamás ningún pueblo en guerra ha manifestado tal liberalidad. Estaba reservada a Colombia la gloria de dar al mundo lecciones no sólo de valor y constancia, sino de humanidad en medio de los

odios y del furor que el derecho de represalias contra sus enemigos había excitado en todos los corazones”

LA DOCTRINA DE MONROE

Generalmente los expositores y exégetas de esta declaración oficial de la política internacional de los Estados Unidos, referente a América y a las relaciones de América con Europa, citan dos párrafos del mensaje que el 2 de diciembre de 1823 dirigió el presidente Monroe a las Cámaras, que contienen, según aquellos expositores y exégetas, la doctrina conocida con el apellido del Préndente.

Los párrafos son los dos siguientes:

He creído llegada la ocasión de afirmar, como un principio en que están envueltos los derechos e intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos por la libre e independiente condición que han asumido y sostienen, no se considerarán en lo futuro sujetos a colonización por ninguna Potencia europea. Cumple a la ingenuidad y amistosas relaciones entre los Estados Unidos y las Potencias europeas el deber de declarar que consideraremos toda tentativa de parte de ellas de extender su sistema a cualquiera porción de este hemisferio peligrosa a nuestra paz y a nuestra seguridad.

En las colonias o dependencias actuales de las naciones europeas no hemos intervenido, y no intervendremos; pero respecto de los Gobiernos que han declarado su independencia y la sostienen, y la cual, fundulos nosotros en grandes consideraciones y justos principios, hemos reconocido, veremos cualquiera intervención de las Potencias

européas con el propósito de oprimirlos o de disponer en alguna forma de sus destinos a la luz de no amistosas disposiciones hacia los Estados Unidos.

Estas dos declaraciones, que podemos resumir diciendo que había terminado la colonización europea en América y que habían aparecido nuevas unidades autónomas en la familia de las naciones, son, hablando con propiedad y lógica, dos consecuencias del reconocimiento que hacía el presidente Monroe en el mensaje de 2 de diciembre de 1823 de dos sistemas políticos, a saber: el sistema político de los Aliados europeos y el sistema político americano. "El sistema político de las Potencias aliadas es esencialmente diferente en este respecto del de América", son sus precisas palabras.

La diferencia entre los dos sistemas procede, según Monroe, de la que existe en sus Gobiernos respectivos. La alianza europea era una liga de Gobiernos; la alianza americana, o el sistema americano, era una liga de pueblos.

Al declarar, pues, el presidente Monroe que toda tentativa de los Aliados para extender su sistema a cualquiera porción del hemisferio americano, era peligrosa a la paz y a la seguridad de los Estados Unidos; y al declarar que toda intervención de los Aliados en los negocios de los Estados independientes de América sería manifestación hostil a los Estados Unidos, no hacía otra cosa sino deducir las consecuencias lógicas del hecho jurídico de la independencia americana.

Los antecedentes históricos de la doctrina son a menudo recordados en los libros.

El 20 de agosto de 1823 Canning, sucesor de Lord Castlereagh, propuso a Rush, Ministro de los Estados Unidos cerca de la Corte de Inglaterra, que los dos Gobiernos hicieran una declaración sobre que no eran adversos a un arreglo entre España y sus colonias, sobre que ninguno de los dos aspiraba a poseer parte alguna del territorio de éstas, y que no verían con indiferencia su traspaso a otra Potencia.

La proposición de Inglaterra de hacer una declaración conjunta contra la Santa Alianza fue consultada por el presidente Monroe a sus dos antecesores, Jéfferson y Mádison. Jéfferson el 24 de octubre de 1823 respondió: "La cuestión que usted me presenta es la más importante que se ha sometido a mi reflexión después de la cuestión de la independencia. Si ésta hizo de nosotros una nación, la otra va a orientar nuestra política y a fijarnos el camino que debemos seguir en el océano del tiempo. Nuestra primera máxima fundamental debe ser no mezclarnos jamás en las cuestiones europeas, y la segunda no tolerar que Europa se mezcle en los asuntos cisatlánticos. *La América Septentrional y la América Meridional tienen una serie de intereses distintos de los de Europa, y por eso deben tener un sistema separado y distinto.* En tanto que Europa trabaja por ser el domicilio del despotismo, nuestros esfuerzos deben ciertamente encaminarse a hacer de nuestro hemisferio la morada de la libertad".

La primera insinuación pública que John Quincey

Adams, Secretario de Estado en la administración de Monroe, hizo de la política norteamericana conocida con el apellido de éste, consta en una nota que el 17 de julio de 1823 dirigió al Ministro ruso Barón Tuyl.

Ahora bien; la iniciativa de la declaración o doctrina de Monroe la tuvo el representante de Colombia Manuel Torres, ante el Gobierno de los Estados Unidos. La prueba de esta aseveración consta en documentos auténticos anteriores a la proposición de Canning al Ministro Rush y a la respuesta de Jefferson a la consulta del presidente Monroe.

Efectivamente, el 18 de marzo de 1820 Manuel Torres dirigió al Secretario de Estado una exposición, de la cual es el párrafo siguiente:

Los Gobiernos europeos conocen que los intereses del Nuevo Mundo son tan diversos de los intereses de Europa, como las instituciones políticas de la última son distintas de las del primero; y temiendo con razón las consecuencias que este grande acontecimiento no puede menos de producir en las relaciones políticas y comerciales del Nuevo Continente con Europa, han proporcionado al Gobierno español, bajo varios pretextos y especiosos motivos, desde el momento que Venezuela declaró su independencia en 1810, pero más particularmente desde la vuelta de Fernando VII al trono, considerables auxilios en armas, municiones, navíos de guerra en diversos modos, con el objeto de perpetuar la dependencia de la América del Sur de la política interesada y ambiciosa de Europa. **Pero estos inicuos y ambiciosos proyectos tan peligrosos a la seguridad de este Nue-**

ve Continente como contrarios a su prosperidad, serán infaliblemente abatidos si los Estados Unidos proporcionan a mi Gobierno la asistencia que he tenido el honor de mencionar a Vuestra Excelencia en esta exposición.

El Ministro Torres el 20 de mayo de 1820 a Juan Germán Roscio y a José Rafael Revenga les daba cuenta de una entrevista que había tenido con John Quincy Adams en estos términos:

Le volví a recordar que tanto los intereses como las instituciones políticas de América y Europa son diametralmente opuestas las unas a las otras; que sería buena política establecer una causa americana para rechazar con efecto las empresas ambiciosas de las naciones o Gobiernos europeos; que el presente estado político de Europa y América es muy favorable para echar las bases de un plan que debe necesariamente originar la prosperidad y seguridad del Nuevo Mundo.

Y el 30 de noviembre de 1821 el Ministro colombiano insistía ante Adams en los términos que se insertan en seguida:

El presente estado político de Méjico requiere la más detenida meditación del Gobierno de los Estados Unidos. Es el resultado de un proyecto formado hace tiempo para establecer una monarquía en Nueva España, con el objeto de favorecer las miras de los poderes europeos sobre el Nuevo Mundo. Esto es un nuevo motivo que debe determinar al Presidente de los Estados Unidos a no demorar más una medida que naturalmente establecerá un pacto ameri-

cano, capaz de contrarrestar los proyectos de la Santa Alianza y proteger nuestras instituciones americanas.

Tal fue la iniciativa que Colombia tuvo en la declaración de la doctrina Monroe en su forma original.

LA DOCTRINA DE BOLIVAR

I

Antes de que el Libertador escribiese a Juan Martín Puyrredón, Supremo Director de las Provincias del Río de la Plata, la carta fechada en Angostura el 12 de junio de 1818, en que le ofrecía entablar el pacto americano para formar de todas las repúblicas un cuerpo político que presentase la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas, la unión era parte del plan general de emancipación americana que Miranda había concebido, que tuvo expresión oficial en el Manifiesto de la Junta Suprema de Caracas, de 27 de abril de 1810, y realización parcial en el tratado de mayo de 1811 entre la Nueva Granada y Venezuela.

El deseo que manifestó la Junta de Caracas tuvo eco en la mente del chileno Martínez de Rosas, según lo recuerda el historiador Mancini; pero sea porque la idea fuese prematura, o porque la distancia de una a otra colonia rebelada hacía muy difícil las comunicaciones y los acuerdos, o lo que es más probable, porque las preocupaciones de cada una de ellas en la primera época de la lucha por la emancipación política, no les per-

mitieron atender a proyectos cuya realización exige entidades definitivamente constituidas, es lo cierto que fue en 1822 cuando el Libertador creyó oportuno reconsiderar el plan primitivo y darle nueva forma. Propuso entonces la reunión de una Asamblea de Plenipotenciarios de cada Estado americano que crease una entidad que les sirviese a todos ellos de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados públicos cuando ocurrieran dificultades y de conciliador de sus diferencias.

En el mismo año de 1822 Colombia celebró dos tratados con el Perú, uno de alianza para la defensa de su independencia y libertad, y otro en que las dos naciones contratantes se prometieron la reunión de una Asamblea a quien se encargaría cimentar sus relaciones sobre las bases que había propuesto el Libertador. Con el propio objeto ajustó Colombia en dicho año un tratado con Chile, y en 1823 sendos pactos con Buenos Aires y Méjico.

En 1824 el Libertador convocó a las repúblicas de América al Congreso de Panamá.

Diferir por más tiempo—dijo en la nota de invitación— la Asamblea general de los Plenipotenciarios de las Repúblicas que de hecho están ya confederadas, hasta que se verifique la adhesión de las demás, sería privarnos de las ventajas que producirá aquella Asamblea desde su instalación. Estas ventajas se aumentan prodigiosamente si se contempla el cuadro que nos ofrece el mundo político, y muy particularmente el continente europeo.

De la contestación que dio el Gobierno de Colombia reproducimos el siguiente párrafo:

Las necesidades de los nuevos Estados americanos, su posición con respecto a la Europa, y la terquedad del Rey de España en no reconocerlos como potencias soberanas, exigen ahora, más que nunca, de nosotros y nuestros caros aliados, el adoptar un sistema de combinaciones políticas que abogue en su cuna cualquiera intento dirigido a envolvernos en nuevas calamidades. El principio peligroso de intervención que algunos Gabinetes del Antiguo Mundo han abrazado y practicado con calor, merece de nuestra parte una seria consideración, así por su tendencia a alejar las amortiguadas esperanzas de nuestros obstinados enemigos, como por las consecuencias fatales que produciría en América la introducción de una máxima tan subversiva de los derechos soberanos de los pueblos.

El Congreso de Panamá se reunió en 1826. Concurrieron Plenipotenciarios de Colombia, Centro América, Perú y Méjico, y firmaron un tratado de unión, liga y confederación. Convinieron en formar cada dos años en tiempo de paz una Asamblea general, cuyos objetos principales eran contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables, y que les sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados y convenciones cuando sobre su inteligencia ocurriera alguna duda, de conciliador en sus disputas y diferencias; y procurar la conciliación y mediación entre una o más de las Potencias aliadas, o entre éstas

con una o más Potencias extrañas a la Confederación, que estuvieran amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas e injurias, daños graves u otras causas.

La larga elaboración del proyecto de Miranda, de la Junta Suprema de Caracas y de Bolívar culminó en el tratado de 1826.

Este tratado, que el Libertador previó en su célebre carta de 1815, no era un proyecto original suyo.

Era natural que todos los que pensaron en la emancipación creyesen necesaria la unión de los oprimidos para conquistarla. Antes que a los tratados se debió a la necesidad tanto la liga militar de Nueva Granada y Venezuela y la contribución de dinero y sangre que Colombia dio a la independencia del Ecuador y el Perú como la expedición libertadora de San Martín.

No hay acto histórico trascendental a que no preceda una transformación espiritual. Sería un milagro, de que la humanidad es incapaz, realizar una obra sin haber pensado en ella. Miranda propagó, por las vías ocultas del pensamiento, la generosa ambición de libertar a América.

El tratado de 1826 estableció una doctrina que no tenía a su lado para prosperar la fuerza que los principios requieren para ser conductores. No es de extrañar, pues, que su mismo autor, en un momento de ofuscación, escribiese a Páez que "el Congreso de Panamá, institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia, se asemeja a aquel loco griego que pretendía dirigir, desde una roca, los buques que navegá-

ban. Su poder será una sombra, y sus decretos serán necios consejos”.

¿Por qué? Porque el Libertador mismo confundió la idea de él, que tenía el sello de un gran destino, con el instrumento material que forjaron los hombres en Panamá. No había entonces manos hábiles que lo usaran. La unión en los hechos había dado la libertad a América. Sangre de americanos corrió en Ayacucho. Pasado el conflicto y obtenida la victoria, los ejércitos aliados volvieron a sus cuarteles nacionales. El Congreso de Panamá quiso elevar la unión a la categoría de un principio; deseó que se estableciera un tribunal supremo a donde acudieran todas las naciones americanas por la paz y por la justicia; pero su poder era una sombra, como decía el Libertador. No era posible entonces, como no lo es todavía hoy, la existencia de ese juez que sirviera de intérprete de los tratados y que impusiera su interpretación a las naciones en conflicto.

Lo que en el tratado de 1826 era fundamental lo había propuesto el Libertador en 1822. La Asamblea General de Ministros Plenipotenciarios—proclamaba el tratado de 1826—debía procurar la conciliación y mediación entre una o más de las Potencias aliadas, o entre éstas con una o más de las Potencias extrañas a la Confederación, que estuvieran amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas; es decir, que la Asamblea proclamaba el principio de la mediación como un medio de prevenir el conflicto, o de resolverlo si ya se

había presentado, conciliando los derechos e intereses opuestos.

Tal es la doctrina de Bolívar.

En la carta del Libertador, que en 1815 insertó un diario de Kingston, formuló esta admirable profecía:

Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar y discurrir sobre los altos intereses de la paz o de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración; otra esperanza es infundada, semejante a la del abate St. Pierre, que concibió el laudable delirio de reunir un Congreso europeo para decidir de la suerte y de los intereses de aquellas naciones.

Como lo hizo notar el autor de este artículo en el *National Arbitration and Peace Congress* de Nueva York en abril de 1907, la Conferencia de La Haya realizaba la profecía del Libertador. Esa visión del genio le valió estas palabras al eminentísimo orador William Jennings Byran, actual Secretario de Estado de los Estados Unidos:

Leemos en los periódicos que en las Repúblicas suramericanas hay muchas revoluciones; y sin embargo, no debemos sorprendernos al saber como nos lo enseña un distinguido representante de uno de los Estados hispanoamericanos, que hace un siglo un gran patriota venezolano dio a su pueblo los mismos ideales de paz que nosotros ahora tratamos de formular y desarrollar.

La doctrina de Bolívar de la mediación recibió un siglo después solemne consagración como un principio de derecho público universal.

En la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, las naciones que la suscribieron convinieron en recurrir, en tanto que las circunstancias lo permitieran, a los buenos oficios y a la mediación de una o varias potencias amigas, aun durante el curso de las hostilidades. El papel del mediador consiste en conciliar las pretensiones opuestas y en apaciguar los resentimientos que puedan sobrevenir entre los Estados que se encuentren en conflicto. El texto de esa Convención copia el pensamiento del Libertador.

Triunfos de esta clase obtenidos por americanos no se encuentran seguramente más de cinco en la historia del mundo.

En esa Doctrina, y no en otra parte, está el ideal internacional de Bolívar.

II

Los tiempos no eran propicios en 1826 para realizar el pacto de unión que propuso el Libertador. La guerra de independencia había desorganizado todas las instituciones coloniales. Lo único organizado que subsistía, y que les daba a las colonias emancipadas apariencia de naciones, eran sus ejércitos; pero el hábito de mandar en los jefes y la costumbre de obedecer en el soldado, hacía del ejército un instrumento peligroso en manos de los grandes caudillos, incapaces

por su carácter y por su educación de restablecer el orden legal anterior o de fundar uno nuevo sobre bases democráticas. Temían, y con razón, que la regularidad de las leyes y la intervención en el Gobierno de los pocos hombres civiles que habían sobrevivido, les harían perder sus privilegios y su influencia en los negocios públicos. No habían aprendido a trabajar durante el ejercicio constante de las armas; y sabido es que las instituciones fundamentales de un pueblo sólo tienen por base sólida el trabajo de los ciudadanos, y que dondequiera que unos vivan a costa de los demás la libertad no florece.

Desde el día siguiente de la victoria los pueblos americanos se encontraron con una hacienda que no sabían administrar. Desolados los campos, perdidos los hábitos de laboriosidad, desorganizadas las familias, y presa todos de vagas amenazas de reconquista, ignorantes de la situación de impotencia a que el esfuerzo colosal había reducido a la Madre Patria, buscaban el apoyo y sostén de Potencias cuya política exterior no conocían.

Por los años de 1824 Inglaterra había mandado comisionados a estudiar la situación de las colonias recién emancipadas, a conocer sus recursos y a averiguar el estado de ánimo en que se encontraban las clases dirigentes respecto de las relaciones que quisieran o pudieran establecer con la Gran Bretaña o con otras naciones.

Esos comisionados informaron minuciosamente al Gobierno inglés, y la pintura que hicieron no puede

ser más triste y desconsoladora. La federación colombiana no tenía cohesión. Las catorce provincias que se agrupaban al rededor de Buenos Aires no tenían tampoco consistencia. El Paraguay reproducía extremándolo el sistema de exclusión del régimen español. La bayoneta era el dios del Perú, según la frase hiriente del comisionado británico, y su población estaba hondamente dividida entre la aristocracia orgullosa y el populacho ignorante. El Brasil con su extensísimo territorio poblado de selvas y regado por rios solitarios balbucía apenas las palabras de Nación y Estado. Centro América trataba de imitar el sistema político federativo de los Estados Unidos. Méjico vacilaba entre el cetro y la república. De Chile poco se sabía. La opinión pública en todas no tenía sino débiles órganos para manifestarse; la industria abandonada; muy limitado el comercio, y la agricultura apenas rendía lo necesario para sostener una vida miserable. España no estaba mejor, por lo que decía Ofalia, pintando la situación, "con el cordón de San Francisco en una mano y con el cordón y la estrella de Isabel la Católica en la otra haríamos más que con los ejércitos que mandáramos a América".

III

Los comisionados británicos de que hemos hablado informaron también a su Gobierno sobre las disposiciones en que las nuevas repúblicas estaban respecto de la Gran Bretaña. Mr. Woodbine Parish, uno de los agentes enviados a América, escribía que, aunque

las Provincias del Río de la Plata estimaban a los Estados Unidos, a quienes debían el modelo de su gobierno y su reconocimiento como entidad independiente volvían los ojos a la Gran Bretaña en busca de protección; y que el Secretario de Relaciones Exteriores de Buenos Aires estaba dispuesto a entrar en cualquier arreglo con el Gobierno de la Majestad Católica en los términos que la Gran Bretaña considerase justos y razonables. Cuando ésta reconoció a las Provincias Unidas, sus representantes no vacilaron en decir que todas las clases de la nación abrigaban sentimientos de gratitud por los hechos políticos de Inglaterra que habían fijado el destino de las Provincias.

De Colombia escribían que la flor de las tropas de Bolívar eran súbditos de Jorge III y que, a pesar de que su Gobierno usaba distinto lenguaje con cada Potencia, el sentimiento público se inclinaba más hacia la Gran Bretaña que a los Estados Unidos.

En el Perú, al paso que los realistas fincaban sus esperanzas en Francia y en Rusia, el partido de la Independencia confiaba solamente en la Gran Bretaña.

El comisionado británico en Centro América afirmaba que ésta no quería la protección de ninguna Potencia europea más que las otras colonias independientes del hemisferio americano, pero que, sin embargo, la pedía más que otra alguna.

En Méjico los comisionados encontraron un país empobrecido por trece años de guerra, y donde el clero, la nobleza y el ejército estimulaban las intrigas de Francia en favor de una monarquía. Pedía Méjico de

la Gran Bretaña el reconocimiento y la protección. Aseguraban que, aunque los Estados Unidos habían empleado muchos capitales en el país, no se habían granjeado la amistad de sus habitantes. Canning decía que los dos países eran muy vecinos para ser muy amigos.

IV

Los informes anteriores, exactos o nó, sirvieron a Canning para formular, en doble juego, su política respecto de la América española.

En una nota confidencial al Ministro de los Estados Unidos en Londres le dijo: 1º Que no había esperanza de que España recobrase sus colonias; 2º Que el reconocimiento de éstas era cuestión de tiempo y circunstancias; 3º Que no se oponía a una negociación amigable entre España y sus colonias; 4º Que la Gran Bretaña no aspiraba a poseer ninguna porción del continente; y 5º Que no vería con indiferencia que parte alguna de América pasase a poder de cualquiera otra potencia; y en una conversación con el Príncipe de Polignac, Embajador de Francia, le declaró que Inglaterra reconocería la independencia de las colonias en caso de que Francia emplease la fuerza para contribuir a subyugarlas de nuevo, o en caso de que España intentase prohibir el comercio inglés con las nuevas naciones.

Polignac declaró a su turno que España no tenía esperanza de recobrar sus colonias que Francia no le

ayudaría en la reconquista y que vería con agrado un arreglo con la Madre Patria.

Francia deseaba la reunión de un Congreso europeo que tratara de los asuntos americanos, lo cual, sabido por Canning, le determinó a dar a la publicidad su conferencia con Polignac. Esta publicación—le decía a Granville, Embajador de Inglaterra en París,—corta el nudo de su doble política.

Canning propuso al Gobierno de los Estados Unidos por conducto de su Ministro Mr. Rush que las dos naciones hicieran una declaración conjunta sobre su política respecto de Sur y Centro América.

Nada ilumina mejor las interioridades de la Doctrina de Monroe que las notas y comentarios que hacía en su histórico diario Mr. Adams, Secretario de Estado. Veámoslo:

Noviembre 7, 1823.—El objeto de Canning, parece, es obtener una prenda pública de parte del Gobierno de los Estados Unidos, ostensiblemente contra la intervención de la Santa Alianza entre España y Sur América, pero realmente, o especialmente, contra la adquisición por los Estados Unidos de cualquier parte de las posesiones hispano-americanas.

Calhoun se inclina a dar poderes discrecionales a Rush para hacer una declaración conjunta contra la intervención de los Aliados. Southard y yo nos oponemos.

El Presidente es contrario a cualquier paso que tenga la apariencia de asumir una posición subordinada a la Gran Bretaña, y sugiere la idea de enviar un Ministro especial

que proteste contra la intervención de la Santa Alianza.

Observé que las notas recibidas recientemente del Ministro ruso, Barón Tuyl, nos ofrecen la oportunidad de aponernos a la Santa Alianza y al mismo tiempo rehusar las proposiciones de la Gran Bretaña.

Noviembre 13.—El Presidente no ha fijado sus ideas sobre la respuesta que debe darse a la proposición de Mr. Canning, y está alarmado más de lo creíble por el temor de que la Santa Alianza reconquiste para España toda Sur América. Calhoun le alimenta el pánico. Las noticias de que Cádiz se ha rendido a los franceses han afectado tanto al Presidente, que desespera de la causa de Sur América.

Noviembre 15.—Después de discutirlo mucho dije que la cuestión era de derecho. Considerando a los suramericanos como naciones independientes, ellos y no otra nación tenían el derecho de disponer de su suerte. Este principio nos da la clave para contestar a Mr. Canning.

Noviembre 22.—Rogué al Presidente que se abstuviera en su mensaje de todo lo que los Aliados pudieran considerar como agresión. Si la Santa Alianza se propone realmente volver por la fuerza las colonias a España, es para mí discutible si, después de todo, no nos apresuramos a reconocer la independencia suramericana. En el Congreso de Aix-la-Chapelle los Aliados discutieron lo que harían con Sur América, y no pensámos en intervenir. Si ahora intervienen por la fuerza, haremos cuanto podamos para impedirlo sin ir hasta lanzar un desafío al corazón de Europa.

Noviembre 24.—El Presidente me leyó los párrafos relativos a los griegos, España, Portugal y Sur América. Están redactados según el espíritu de mis observaciones.

Noviembre 25.—Sobre la contestación al Barón Tuyl, dije: el documento está redactado para corresponder exactamente con el párrafo del mensaje que el Presidente me leyó ayer, y que es conforme al sistema de política que he recomendado en esta emergencia. Es una contestación, firme pero conciliatoria, a las comunicaciones recibidas últimamente del Gobierno ruso, y al propio tiempo una respuesta inequívoca a la proposición hecha por Canning a Rush. Tiene también el propósito de hacer una exposición de los principios de este Gobierno y un desarrollo de su sistema político, esencialmente republicano, sostenedor de su propia independencia y respetuoso de la de los demás, esencialmente pacífico y que evita cuidadosamente mezclarse en las combinaciones de la política europea, cultiva la paz y la amistad con las monarquías más absolutas, pero declara que, habiendo reconocido la independencia de los Estados suramericanos, o veríamos con indiferencia cualquiera tentativa de las Potencias europeas de interponerse para restaurar el dominio español en los continentes americanos, o introducir los principios monárquicos en esos países, o para traspasar cualquiera porción de las antiguas o presentes posesiones de España a otra Potencia europea.

Calhoun dijo que la nota contenía un despliegue ostentoso de principios republicanos, que acaso ofendería a Rusia e Inglaterra; creyó que era suficiente transmitir al Barón Tuyl el párrafo del Mensaje del Presidente. Southard y West observaron que mi proyecto era una respuesta a lo que Rusia y la Santa Alianza nos habían dicho sobre las virtudes y glorias del despotismo. Dijo que el párrafo del Mensaje del Presidente bastaba como una indicación de

nuestros principios, pero que creía que, por honor y dignidad de la Nación, debía darse una respuesta explícita a las comunicaciones del Gobierno ruso.

Temió el Presidente que el republicanismo de la nota pudiera indisponer al Gobierno británico y a no proceder de acuerdo con nosotros. La simpatía de Inglaterra está con los Aliados. Son únicamente las necesidades de su comercio y de sus rentas y la presión de sus deudas e impuestos lo que la han obligado a ponerse del lado de la independencia suramericana por busear el comercio suramericano.

Mi nota no está en conflicto con ninguno de los principios que sostiene Inglaterra. Confesamos el republicanismo, pero no somos propagandistas, y afirmamos la independencia nacional. Rehusamos toda intervención en los negocios europeos. En conclusión, hacemos una declaración idéntica a la de Mr. Canning.

Noviembre 26.—Dijo Wirth que no creía que el país sostuviese al Gobierno en una guerra por la independencia de Sur América. Hay gentes que tienen una ardiente simpatía por los suramericanos, pero no es general, ni por un momento nadie ha pensado en sostenerlos con las armas. Amenazar sin tener la intención de herir no es consistente con el honor ni con la dignidad de la Nación. Es posible que la propuesta de Canning sea una trampa para llevarnos a hacer declaraciones contra los Aliados.

Dijo que si los Aliados intervenían en Sur América y Méjico no sería para restablecer la autoridad de España. Esta es incapaz de mantener su dominio. El Continente sería dividido entre los Aliados. Rusia tomaría a California,

el Perú y Chile; Francia a Méjico, y la Gran Bretaña a Cuba. ¿Cuál sería entonces nuestra situación? El peligro estaría a las puertas, y no podríamos inmediatamente dar los pasos para rechazarlo.

Noviembre 27.—Las diferencias de opinión en el Gabinete respecto de la respuesta al Emperador de Rusia y al Mensaje del Presidente, son más de método que de principio.

V

En la sección segunda de este artículo recordámos las condiciones internas en que se encontraban los países americanos a tiempo en que la doctrina de Bolívar fue formulada solemnemente.

Veamos ahora sumariamente las circunstancias interiores de los Estados Unidos en la época en que el Presidente Monroe dirigió al Congreso el célebre Mensaje de 2 de noviembre de 1823, donde hizo las trascendentales declaraciones que reproducimos antes.

Consecuencia inmediata de las guerras napoleónicas en la vida económica, fue la transformación del trabajo americano. Se cerraron los puertos, pero se abrieron las fábricas. En 1815 cosa de cincuenta millones de pesos se invirtieron en establecer fábricas de tejidos. Los ocho mil husos empleados en la manufactura de algodón en 1808 subieron a quinientos mil en 1815. En el año anterior se fundó en Waltham la primera fábrica en que el algodón sufrió todas sus transformaciones. Se establecieron también manufacturas de hierro, de lino, cáñamo y seda; en una palabra,

todo lo que exigía el consumo interior era fabricado en el país.

Abiertos los puertos, para defender la incipiente industria contra las importaciones inglesas se alzó la tarifa protectora en 1816. Ninguna voz se levantó en contra de la independencia económica que con el proteccionismo se buscaba.

Este desarrollo industrial hubiera sido menos importante de lo que fue si no se hubiera tratado de abrir caminos que pusieran en comunicación los centros manufactureros con los mercados. Calhoun proponía que el millón y medio de dólares que el Banco Nacional debía pagar al Gobierno en cambio de sus privilegios, se emplease en construir caminos y canales.

Cinco Estados fueron admitidos en la Unión durante el primer cuatrienio de Monroe, entre ellos Mississippi, Illinois y Alabama. El censo de 1820 reveló que en una década la población había aumentado de 7.215,791 a 9.638,191 almas. "El canto del barquero en los largos ríos del Oeste—dice en su Historia el actual Presidente;—el chasquido del látigo del tronquista en los senderos de la montaña; el golpe del hacha del leñador en las soledades de la selva; el penetrante estallido del rifle del cazador; los zapadores que iban en busca de la frontera siempre lejana, llenaban los aires con las voces del progreso; y respondían los acontecimientos cumpliendo las profecías".

VI

Mucho se ha escrito en el examen jurídico de la Doctrina de Monroe y mucho se ha hablado sobre el valor que ella tiene para los pueblos americanos. La definición más simple de ella la dio el ex-presidente Roosevelt. "Se puede definir—escribe letra por letra—brevemente la doctrina de Monroe diciendo que tiene por fin impedir toda usurpación europea del territorio americano. Es inútil fijarla tan estrictamente que no podamos, según los casos, variar nuestra manera de obrar de acuerdo con nuestro interés nacional. Los Estados Unidos no tienen la menor intención de establecer un protectorado general sobre los otros Estados americanos, ni asumir la responsabilidad de sus errores. Si uno de ellos se ve comprometido en una diferencia ordinaria con una Potencia europea, debe ser arreglada por ellos empleando uno de los métodos conocidos. Pero ningún Estado europeo debe engrandecerse en el suelo americano. Más aún: los Estados europeos no deben cambiar entre sí sus colonias americanas si los Estados Unidos juzgan que ese tras-paso es contrario a sus propios intereses".

Leamos unas páginas de la historia.

Los Ministros de Colombia, de la América Central y de Méjico en Washington invitaron al Gobierno de los Estados Unidos a asistir al Congreso de Panamá. El Secretario de Estado Clay pidió informes sobre los puntos que se discutirían, y el señor Salazar, Ministro de Colombia, le dijo que había asuntos que concernían exclusivamente a los beligerantes, y otros a beligeran-

tes y neutrales. De los primeros no tratarían los Estados Unidos. La colonización, la abolición del tráfico de esclavos, la condición de Haití y lo que se estimara conveniente al bien común del hemisferio occidental, serían los asuntos que los Estados Unidos podrían discutir. El Ministro de Méjico, señor Obregón, sólo indicó la intervención y la colonización; y el Ministro de la América Central, señor Canaz, manifestó que sólo se trataba de preservar y confirmar la absoluta independencia de las nuevas repúblicas, sin que los Estados Unidos comprometieran su neutralidad. Mr. Clay, en nombre del Presidente, aceptó la invitación, y ofreció nombrar Plenipotenciarios si el Senado consentía.

El Presidente John Quincey Adams dirigió al Senado un mensaje especial en 26 de diciembre de 1825, sobre el Congreso de Panamá. En él señaló los siguientes puntos que podrían ser materia de las deliberaciones: establecimiento de principios liberales de comercio y de neutralidad; adopción de la doctrina de que los buques libres hacen libres las mercancías; restricciones al bloqueo; acuerdo de las naciones representadas sobre *la manera como cada una dentro de su propio territorio y con sus propios medios se opondría al establecimiento de nuevas colonias europeas*, y el avance de la libertad religiosa.

En otro mensaje el Presidente Adams dio a las Cámaras las explicaciones que éstas pidieron sobre aceptación a enviar representantes al Congreso de Panamá, así: a) No me exagero la gloria de los Esta-

dos Unidos en las futuras edades si, por su amistoso consejo por su influencia moral, por el solo poder de la argumentación y la persuasión, las naciones en Panamá estipulan, en acuerdo general, la abolición de la guerra privada en el mar; b) Los Estados Unidos gozan actualmente de relaciones comerciales con las antiguas colonias: el intento de establecer nuevas colonias en las naciones independientes equivaldría a usurpar, con exclusión de otros, el comercio establecido, y esto sería contrario a los derechos de los Estados Unidos; c) *Se trata de que cada una de la partes mantenga el principio dentro de su propio territorio de no permitir nuevas colonias y no permitir el establecimiento de jurisdicción europea en su propio suelo;* y d) La Asamblea tendrá carácter diplomático, no legislativo.

La Comisión del Senado, entre otras cosas, dijo:

Que los Ministros fijaban el punto de la colonización de los continentes americanos y la manera de unir los esfuerzos de los Estados representados para resistirla, como uno de los que serían tratados; al paso que el Presidente, bien que de acuerdo en principio contra la colonización europea, difería de los Ministros en el modo de oponerse a ella, puesto que era **cada nación**, en su concepto, **la que con sus propios medios debía proteger su territorio contra la colonización**, lo cual hacía inútil todo acuerdo formal y violaba los principios bien establecidos de la política de los Estados Unidos.

En las instrucciones que Mr. Clay dio a los Plenipotenciarios de los Estados Unidos, se encuentra la siguiente:

Para prevenir el establecimiento de nuevas colonias europeas y advertir a Europa de que no serían toleradas, el Presidente desea que ustedes propongan una declaración colectiva de los Estados americanos en la cual, **obrando cada uno por sí**, se diga que **dentro de sus respectivos territorios no permitirán nuevas colonias**; pero es entendido que las naciones que se asocian en esta declaración no sostienen las fronteras particulares que cada una de ellas reclame, y que **no se comprometen a la resistencia en común contra las tentativas de establecer nuevas colonias europeas.**

El Libertador Bolívar quería que el Congreso de Panamá tomase en consideración los medios de hacer efectiva la declaración del presidente Monroe respecto a los designios ulteriores de cualquiera Potencia para colonizar el continente occidental.

La interpretación que a la declaración de Monroe dio su sucesor Mr. Adams, y las instrucciones que a los Ministros de los Estados Unidos comunicó su Secretario de Estado Mr. Clay, son actos que restringen el concepto y limitan el alcance de la doctrina. En la mente de Adams y de Clay no se trata de que los Estados Unidos se opongan a la colonización europea en los continentes americanos, sino de que cada nación dentro de su propio territorio y con los medios de que pueda disponer, haga lo que necesite hacer

para impedir el establecimiento de nuevas colonias europeas.

VII

No mira este artículo a discutir el valor jurídico ni a recordar las aplicaciones que se han hecho de la Doctrina Monroe. Su objeto ha sido, en primer lugar, desprender de los grandes designios de Bolívar el gran principio de la mediación, que constituye su generosa, y más que esto, su previsorá doctrina, consagrada en el artículo 3º de la Convención para el arreglo pacífico de las disputas internacionales; y en segundo término, establecer un paralelo entre la doctrina de Bolívar y la Doctrina Monroe en su pristino sentido. Ambas se fundan en el concepto de soberanía e independencia de las naciones; pero la de Monroe no es aplicable, como si lo es la de Bolívar, a todas las circunstancias que puedan presentarse para prevenir los conflictos internacionales o para hacerlos cesar si ya se hubiesen presentado. La Doctrina de Monroe buscaba la paz entre España y sus Colonias, que la Santa Alianza quería perturbar encendiendo de nuevo la guerra, sobre la cual la victoria iba a decir su última palabra; al paso que la Doctrina de Bolívar no estaba limitada a una época ni circunscrita a una ocasión, sino que extendía por toda la longitud del tiempo las alas protectoras de la paz. La Doctrina de Monroe se ha prestado a interpretaciones en los casos en que los Estados Unidos han visto o han creído ver comprometidos sus intereses; y la Doctrina de Bolívar, magnánima y generosa, busca la

paz para todos, sin mengua de ningún principio vital, sin hacer distinción entre grandes y pequeños; al contrario, reconociendo à todas las naciones la igualdad ante la ley internacional, base jurídica del derecho moderno.

La Doctrina de Bolívar, o sea su concepción política sobre las relaciones de los pueblos independientes de América, no es una amenaza contra nación alguna de este ni de ningún otro continente: es una afirmación de la independencia de cada uno de ellos; es un recurso voluntario a que todos ellos pueden acudir y que todos pueden aceptar en caso de necesidad, es la reciprocidad respetuosa, y por respetuosa fecunda, en el acatamiento de la soberanía interna de las naciones constituidas.

(1924).

LA DOCTRINA CALVO Y LA DOCTRINA DRAGO

Ordinariamente en las discusiones de la prensa se considera que la Doctrina Calvo y la Doctrina Drago son una sola doctrina, y se dice "Doctrina Calvo o Drago". Son dos doctrinas que no coinciden sino en un solo punto. La Doctrina Calvo está expuesta en varios pasajes de la obra de Derecho Internacional de este autor, y la Doctrina Drago en la nota que, como Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, dirigió el 29 de diciembre de 1902 al Ministro argentino ante el Gobierno de los Estados Unidos.

Para mejor inteligencia del asunto copio los pasajes conducentes del expositor Calvo. Dicen así:

(1) Aparte motivos políticos, las intervenciones europeas en los Estados americanos han tenido casi siempre como pretexto los daños hechos por los gobiernos a intereses privados y las reclamaciones y exigencias de indemnizaciones pecuniarias a favor de súbditos propios y aun a favor de otros cuya protección no está justificada en estricto derecho.

(2) De acuerdo con el Derecho Internacional, el cobro de las deudas y la defensa de las reclamaciones privadas no justifican de plano la intervención armada de los gobiernos; y puesto que los Estados europeos siguen invariablemente esta regla en sus relaciones recíprocas, no hay razón para que no la sigan en sus relaciones con las naciones del Nuevo Mundo.

(3) Un gobierno no es responsable por las pérdidas o perjuicios que sufran los extranjeros en tiempo de perturbaciones internas o guerra civil. Admitir en tales casos la responsabilidad de los gobiernos, es decir, el principio de la indemnización, sería crear un privilegio fatal y exorbitante esencialmente favorable a los Estados poderosos y perjudicial para las naciones débiles, y establecer una desigualdad injustificable entre nacionales y extranjeros.

(4) Sancionar esta doctrina sería atacar uno de los elementos fundamentales de la independencia de las naciones, esto es, su jurisdicción territorial. Tal es, en efecto, la significación real del recurso frecuente por parte de las naciones europeas a los medios diplomáticos para arreglar

diferencias que por su naturaleza y por las circunstancias que las rodean son de exclusiva competencia de los tribunales nacionales.

(5) La intervención diplomática y el reclamo de indemnización en favor de los extranjeros por daños sufridos por éstos durante una guerra civil, no han sido admitidos por ninguna nación de Europa ni de América.

(6) Los gobiernos de las naciones poderosas que ejercen o imponen aquel pretendido derecho contra Estados relativamente débiles, cometen un abuso de fuerza que no se puede justificar, y que es contrario a su propia legislación, a la práctica internacional y a la conveniencia política.

(7) Cuando no haya culpa de su parte, un Estado no es responsable de los daños que sufran los extranjeros por causa de motines. No tiene por qué responder de actos de los individuos. Los extranjeros no pueden reclamar mayor protección que la que se da a los nacionales.

(8) Lo único que deben esperar los extranjeros es que el gobierno del país donde residen castigue a los delincuentes, mas no deben esperar indemnización ninguna.

El señor Drago expone su tesis en los siguientes términos:

En primer lugar, el acreedor sabe que contrata con una entidad soberana, y es condición inherente de toda soberanía que no puedan iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella, ya que ese modo de cobro comprometería su existencia misma, haciendo desaparecer la independencia y la acción del respectivo gobierno.

Entre los principios fundamentales del derecho público in-

ternacional que la humanidad ha consagrado, es uno de los más preciosos el que determina que todos los Estados, cualquiera que sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recíprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto.

El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, puede y debe ser hecha por la nación sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana; pero el cobro compulsivo e inmediato en un momento dado por medio de la fuerza, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de un gobierno con todas las facultades que le son inherentes por los fuertes de la tierra. Otros son los principios proclamados en este continente de América. "Los contratos entre una nación y los individuos particulares son obligatorios según la conciencia del soberano, y no pueden ser objeto de fuerza compulsiva", decía el ilustre Hamilton. "No confieren derecho alguno de acción fuera de la voluntad soberana".

Lo que no se ha establecido, lo que no podrá de ninguna manera admitirse es que una vez determinado el monto de lo que pudiera adeudarse, se la prive de la facultad de elegir el modo y la oportunidad del pago, cuando el que tiene tanto o más interés que el acreedor mismo, porque en ello está comprometido el crédito y el honor colectivos.

No es esta de ninguna manera la defensa de la mala fe, del desorden y de la insolvencia deliberada y voluntaria. Es simplemente amparar el decoro de la entidad pública internacional que no puede ser arrastrada así a la guerra, con

perjuicio de los altos fines que determinan la existencia y libertad de las naciones.

El reconocimiento de la deuda pública, obligación definida de pagarla, no es, por otra parte, una declaración de valor porque el cobro no pueda llevarse a la práctica por el camino de la violencia.

El Estado persiste en su capacidad de tal, y más tarde o más temprano las situaciones oscuras se resuelven, crecen los recursos, las aspiraciones comunes de equidad y justicia prevalecen y se satisfacen los más retardados compromisos.

El fallo, entonces, que declara la obligación de pagar la deuda, ya sea dictado por los tribunales del país o por los de arbitraje internacional, los cuales expresan el anhelo permanente de la justicia como fundamento de las relaciones políticas de los pueblos, constituye un título indiscutible que no puede compararse al derecho inerte de aquél cuyos créditos no son reconocidos y se ve impulsado a apelar a la acción para que ellos le sean satisfechos.

El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales en los países a que se extiende.

Las reclamaciones de los ciudadanos o subditos de un país contra el gobierno de una nación extranjera pueden tener varias y diferentes causas, a saber:

1º Los daños y perjuicios personales causados por las autoridades o por sus agentes, o por individuos al-

zados en armas contra las autoridades constituidas, o por motines populares;

2.a Los daños y perjuicios personales que sufran por el no cumplimiento, por parte del gobierno, de los contratos celebrados para la ejecución de obras públicas;

3.a Las expropiaciones u ocupaciones temporales de sus propiedades por las autoridades constituidas o por las autoridades de hecho durante las rebeliones o guerras civiles;

4.a El no pago de los intereses de las deudas públicas consolidadas, o el no pago de los intereses o la no amortización gradual del capital en las deudas públicas no consolidadas;

5.a El no pago de las sumas a que hayan sido condenados los gobiernos por sentencias de sus tribunales o por decisiones arbitrales, y, en fin,

6.a La denegación de justicia, o la dilación injustificada en la administración de justicia, o la injusticia notoria.

Cada uno de estos posibles casos dan o pueden dar lugar a controversias entre los gobiernos que protegen a sus súbditos o ciudadanos y los gobiernos de las naciones donde se alegue han tenido lugar los hechos que dan origen a la reclamación.

Para hacer efectivos los derechos alegados a indemnización y reparación, los extranjeros damnificados tienen o pueden tener expeditas las siguientes vías:

1.a La justicia de los tribunales nacionales del país que se supone responsable;

2.a La justicia de los tribunales creados en los respectivos contratos;

3.a La justicia arbitral;

4.a El arreglo directo por la vía administrativa entre los individuos damnificados y los gobiernos que se consideren responsables;

5.a La acción diplomática de los gobiernos de los ciudadanos o súbditos damnificados, y

6.a La intervención armada para obligar por la fuerza a los gobiernos que se tiene por responsables a que cumplan sus compromisos u otorguen las indemnizaciones que se exigen.

La Doctrina Calvo se opone en absoluto a la acción diplomática y a la intervención armada para hacer efectivas las deudas públicas y, en general, para apoyar las reclamaciones privadas contra los gobiernos. Cree el profesor Calvo que estos asuntos caen bajo la jurisdicción exclusiva de los tribunales nacionales. Niega enfáticamente la responsabilidad de los gobiernos por los daños y perjuicios causados a los extranjeros durante las guerras civiles.

La Doctrina Drago se refiere exclusivamente al cobro compulsorio de la deuda pública, esto es, las deudas contraídas por los gobiernos en favor de los súbditos o ciudadanos de naciones extranjeras. Respecto de estas deudas, la Doctrina Drago sostiene que su reconocimiento y la liquidación de su importe deben ser hechos en todo caso por la nación deudora para no menoscabar sus derechos de entidad soberana. Sostiene igualmente que, determinado por sentencia el

monto de la deuda, no se debe privar a la nación deudora de la facultad de elegir el modo y la época del pago.

La Doctrina Drago no contempla sino una sola faz del asunto. Supone que el reconocimiento de la deuda pública y la liquidación de su importe exigen necesariamente una reclamación previa y el sometimiento, previo también, de la controversia a la decisión judicial o a una sentencia arbitral. Puede suceder que el reconocimiento del derecho del acreedor y la responsabilidad consiguiente del deudor hayan sido materia de un proceso ante los tribunales del país o ante una Corte arbitral; pero, ordinariamente, no es eso lo que sucede. Lo que ocurre más a menudo es que son los acreedores y los deudores los que a tiempo de firmar el contrato fijan los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, y que luégo surge la controversia entre ellos porque se haya faltado o porque unos u otros crean que se ha faltado a las estipulaciones del contrato.

El no cumplimiento de una o más cláusulas del contrato puede dar lugar a un pleito ante los tribunales del país, o a someter la disputa a una forma de arbitramento si así se ha convenido.

La cuestión que virtualmente se presenta en uno u otro caso es si tiene el deudor, como lo quiere la Doctrina Drago, la facultad de elegir el modo y la oportunidad del pago. La doctrina Drago sostiene que no se le puede privar de esta facultad, porque ella ampara el decoro de la entidad pública internacional, la cual no puede ser arrastrada a la guerra, con perjuicio de los

altos fines que determinan la existencia y la libertad de las naciones.

La Doctrina Drago afirma que el deudor es el único juez que debe fijar el tiempo y el modo de pago de sus deudas públicas. Funda este derecho en el concepto jurídico de la soberanía absoluta de las naciones y en la noción moral de la dignidad de los gobiernos.

A mi modo de ver la cuestión, la Doctrina Drago es muy radical. En vez de prevenir los conflictos internacionales puede promoverlos. Esto por dos razones principales: es la primera, porque deja sin amparo los derechos reconocidos del acreedor; y es la segunda, porque le da al concepto de la soberanía en el sentido en que lo toma una extensión que no tiene en la práctica actual de las naciones. Los derechos del acreedor pueden no quedar bien resguardados con las ideas que la entidad deudora tenga de la dignidad nacional. El concepto de la soberanía, en el sentido en que se le toma, está forzosamente limitado por la soberanía y por el derecho de otras naciones. Está en las mismas condiciones que la libertad individual, la cual tiene por límite natural la libertad de los demás hombres.

Asunto de gran debate han sido los derechos y los deberes de los neutrales. Si cada nación fuera soberano absoluto dentro de su propio territorio, y a nadie tuviera obligación de dar cuenta de sus actos, no habría deberes de neutralidad. Del propio modo, los deberes y derechos de los beligerantes han sido objeto de interminables discusiones. Si cada Estado en gue-

rra con otro pudiera hacer dentro de los límites de su territorio o en los territorios del enemigo que ocupara y que sometiera a la ley marcial todo lo que a bien tuviera, sin ser responsable a terceros, no habría obligaciones de los beligerantes *inter se* y respecto de otras naciones. Pero es un principio bien reconocido de la ley internacional que los neutrales tienen derechos y deberes y que los beligerantes tienen también derechos y deberes. En cuanto los derechos de los neutrales y de los beligerantes no son absolutos sino que están limitados en la medida exacta de sus deberes, en tanto está restringido el concepto de la jurisdicción territorial por razones de conveniencia y de armonía.

Creo innecesario entrar en detalles. Para mi objeto presente basta sentar el principio en términos generales. La dificultad en su aplicación ha consistido en la fijación precisa de la línea de separación entre el derecho y la obligación.

La Doctrina Drago, en definitiva, se reduce a la cuestión siguiente: ¿tiene el deudor la facultad de elegir el modo y la oportunidad del pago? La Doctrina Drago, según su autor, no es la defensa de la mala fe, del desorden y de la insolvencia deliberada y voluntaria. Es simplemente amparar el decoro de la entidad pública internacional que no puede ser arrastrada así a la guerra, con perjuicio de los altos fines que determinan la existencia y libertad de las naciones.

Hay que hacer una distinción. Hay que establecer una diferencia entre la imposibilidad de pagar actual en que esté una nación que haya sido condenada por

sus propios tribunales, y la imposibilidad actual en que esté una nación que haya sido condenada por un tribunal internacional. Los tribunales nacionales estudian el derecho y las obligaciones de las partes sin tomar en cuenta los medios efectivos que tenga a su disposición la parte vencida en el juicio. Al juicio ordinario en los tribunales nacionales en cuya sentencia simplemente se establece la legalidad de los casos, sigue o puede seguir el juicio ejecutivo para hacer efectiva la obligación del deudor, es decir, el derecho del acreedor a disponer de la propiedad del deudor. Me refiero a los procedimientos que se siguen en las naciones cuyo derecho civil está fundado en el código Napoleón. No hay, que yo sepa, en las leyes ninguna de estas naciones disposición que prevea la contingencia de que la nación misma sea condenada por acción ejecutiva a pagar. Creo que tal acción no es posible. A falta de disposición legal, en el pago—dice la Doctrina Drago—están comprometidos el crédito y el honor colectivos.

Si la sentencia condenatoria es dictada por un tribunal internacional, la cuestión de la imposibilidad de pagar es más seria todavía. Al no cumplimiento de la sentencia, grave de suyo, puede agregarse la consideración de que el tribunal internacional se sentiría menospreciado. En este segundo caso, están más comprometidos el crédito y el honor colectivos y más obligada la nación, judicialmente vencida, a hacer cualquier sacrificio, siempre posible, tanto para salvar su

honor y su crédito cuanto para conservar el prestigio de la causa del arbitraje.

La Doctrina Drago no provee el medio de hacer efectiva la obligación reconocida por el laudo arbitral o por la sentencia municipal. No dice nada en el particular, porque deja la fijación del modo y el tiempo del pago al arbitrio exclusivo del deudor. Esta tesis perentoria, este modo de ver la cuestión sin ninguna clase de restricciones, es lo que ha alarmado a las Potencias que, a falta de otro término más adecuado, llamaré naciones acreedoras. Lo radical de la concepción de Drago compromete el éxito de lo que tiene de aceptable la Doctrina Calvo. Agrava la situación tanto de las naciones deudoras como de las naciones acreedoras. De otro lado, la confusión que ha reinado respecto de las dos doctrinas ha impedido hasta ahora la inteligencia de las partes interesadas en la solución del problema.

De lo que se trata, en conclusión, es de buscar un medio de evitar el recurso a la fuerza, hasta donde sea esto posible, para obtener el pago de la deuda, y lo que es más común, el pago de los intereses, pues la mayor parte, si no todas, son deudas públicas consolidadas. En el proyecto de Convención que presento a la consideración de las cancillerías europeas y americanas juzgo que hay un medio apropiado para resolver la dificultad.

Ni la Doctrina Calvo, ni la Doctrina Drago contemplan un caso que puede ocurrir, y que en realidad se ha presentado ya, con motivo de la negociación de

empréstitos públicos y de las controversias que resultan del no pago o de la mora en el pago. En países constituidos bajo el sistema federativo, los Estados confederados no tienen representación internacional. Las relaciones exteriores son dirigidas enteramente por el Gobierno federal. Es esta rama del poder público la única que tiene derecho de negociar tratados y de comprometer la fe nacional contrayendo obligaciones que ligen a toda la nación, cuyos derechos defiende y cuyas obligaciones debe cumplir de acuerdo con la letra y el espíritu de los tratados y los principios del Derecho Internacional. Pero aunque los Estados confederados no tienen representación internacional, si tienen título legal para negociar empréstitos por medio de contratos celebrados con corporaciones o ciudadanos extranjeros. Si el Estado confederado dejare de cumplir sus obligaciones, no hay o puede no haber entidad gubernativa que tome a su cargo la cuestión en caso de controversia o cuando ocurra la necesidad de proteger los derechos de los acreedores. El Gobierno del acreedor no puede discutir la cuestión ni con el Gobierno del Estado confederado, porque este no tiene representación internacional, ni con el Gobierno federal, porque la constitución nacional, basada en el reconocimiento de la soberanía de cada uno de los Estados confederados, no ha delegado al Gobierno central los poderes necesarios. En el presente estado de cosas, no estando el Gobierno federal en posición de asumir la responsabilidad de las deudas contraídas por un Estado confederado,

Los acreedores presuntos deben defenderse contra las posibles contingencias de la manera más conveniente a sus intereses.

La Doctrina Calvo, tal como fue formulada por su autor, suscita cuestiones muy graves e interesantes. Las estudiaré metódicamente.

En numerosos casos las repúblicas latino-americanas se han visto obligadas a pagar sumas cuantiosas a los extranjeros para evitarse males mayores. Uno de los orígenes de las reclamaciones han sido contratos hechos por los extranjeros para la construcción de obras que se consideran de utilidad pública.

En los contratos que se celebran para construir obras públicas, ferrocarriles generalmente, los contratistas se aseguran grandes privilegios y ventajas. Al examinar uno cualquiera de los contratos, lo primero que llama la atención es la suma de obligaciones contraídas por los gobiernos y la mínima parte de derechos que éstos se reservan. Muy comúnmente el Gobierno subvenciona la obra con fuertes sumas de dinero, o garantiza los intereses del capital invertido; concede a los contratistas exenciones fiscales, por ejemplo, el no pago de los derechos de aduana sobre los materiales, máquinas, enseres, herramientas y provisiones que se importen destinados para la obra o para los trabajadores o empleados; faculta a los contratistas para cobrar los servicios conforme a una tarifa en cuya fijación o no tiene ninguna o tiene muy poca participación; redime a sus obreros y empleados de las cargas e impuestos mu-

nicipales y los exceptúa del servicio militar. Les hace, en suma, muy valiosas concesiones

La obra se principia; pero al cabo de poco tiempo surge la dificultad por cualquiera causa, generalmente por la interpretación de alguna cláusula oscura o mal redactada del respectivo contrato. Si la compañía o el individuo contratista son gentes honorables y que deseen cumplir honradamente sus compromisos, con facilidad se obvian los inconvenientes; si nó, se suspende el cumplimiento del contrato, y se inicia el pleito. Si la sentencia es favorable al contratista, declara que la administración de justicia es inmejorable; pero si le es adversa, la justicia es tachada de parcial, la reclamación abandona las vías judiciales ordinarias y busca la protección diplomática.

En algunos contratos se estipula que las diferencias que ocurran durante su vigencia sobre la inteligencia que deba darse a alguna de sus cláusulas o sobre los derechos y obligaciones contraídos por las partes, serán resueltas por los tribunales ordinarios o por tribunales de arbitros nombrados por las partes.

Se establece también que para todos los efectos legales la compañía contratista se nacionalice en el país, o si tiene su domicilio en otra parte, se obligue a mantener un agente autorizado con quien el Gobierno pueda entenderse en todos los casos que se presenten y que requieran atención inmediata.

Ninguna de las dos precauciones anteriores ha sido suficiente.

La nacionalización implica la renunciación a la inter-

posición diplomática; pero nunca faltan pretextos para acudir a ella cuandoquiera que el contratista o la compañía se siente defraudada en sus esperanzas.

La Doctrina Calvo sin entrar en discriminaciones afirma que las reclamaciones y demanda de indemnizaciones pecuniarias por daños hechos a intereses privados de súbditos y ciudadanos extranjeros, caen bajo la jurisdicción territorial, son de la competencia de los tribunales ordinarios, y no justifican la interposición diplomática.

Las ventajas, privilegios, exenciones que los gobiernos latinoamericanos conceden a los contratistas extranjeros son efecto del deseo que los gobiernos tienen de atraer el capital extranjero y de promover el progreso material de sus respectivas naciones. Las concesiones son una prima de seguro contra si no posibles a lo menos temidas complicaciones a causa o con ocasión de las perturbaciones del orden público, frecuentes por desgracia en algunos países. Pero hay que hacer notar como cuestión de hecho que ordinariamente los intereses extranjeros gozan de peculiares garantías en las épocas de conmociones civiles. Débese esto, de un lado, a la buena índole de las poblaciones, y de otro, al temor fundado de reclamaciones posteriores que imponen a todos muy grandes sacrificios.

Cuando, debido a las condiciones expuestas, los contratistas se ven obligados a suspender la ejecución de las obras, hay, sin duda, un perjuicio; pero si se tienen en cuenta las ventajas, exenciones y privilegios establecidos en los contratos en favor de los contratistas

tas; el perjuicio efectivo está compensado suficientemente. Esas ventajas constituyen lo que he llamado prima de seguro.

Los extranjeros que reclaman la protección de sus gobiernos y que piden en su beneficio la interposición diplomática, presentan a éstos sólo una faz del asunto, y sobre esta base los gobiernos formulan reclamaciones exorbitantes. La intervención en estos casos, según la Doctrina Calvo, evidentemente no está justificada.

La interposición y la intervención subsiguiente estarían, sin duda, justificadas en el caso de que los tribunales municipales o por denegación de justicia, o por escandalosa dilación en la administración de justicia o por injusticia notoria dejaren sin la debida protección los derechos e intereses de los contratistas extranjeros. La Doctrina Calvo no establece esta excepción, que me parece a mí conveniente. En este punto la Doctrina Calvo es tan radical como la Doctrina Drago. Con el propósito de llegar a un acuerdo benéfico para todos, forzoso es, si se atiende a la equidad y a la justicia, reconocer y aceptar la excepción. Si se permitiere, como me parece razonable, la interposición diplomática en los casos de denegación de justicia, o dilación indebida en la administración de la justicia o injusticia notoria, dicha interposición debiera limitarse a lograr una investigación imparcial de los hechos, y, para evitar acudir de nuevo a una Justicia que ya faltó a sus deberes esenciales, someter la controversia a la de-

cisión arbitral. Creo que el proyecto de Convención que acompaño a esta exposición salva la dificultad.

La Doctrina Calvo sostiene que los gobiernos no son responsables por las pérdidas o perjuicios que sufran los extranjeros en tiempo de perturbaciones internas o guerras civiles; que admitir la responsabilidad, es decir, el principio de la indemnización, es un privilegio exorbitante para los Estados poderosos y perjudicial para los Estados débiles; y que es una desigualdad injustificable entre nacionales y extranjeros.

La resistencia que ha encontrado la Doctrina Calvo se debe, en mi opinión, a los términos absolutos en que ha sido formulada.

Hay que distinguir las pérdidas o perjuicios causados a los extranjeros por las autoridades o sus agentes de los perjuicios y pérdidas causados por los revolucionarios o los amotinados.

No hay, no puede haber discusión sobre el hecho de la responsabilidad de los gobiernos por los perjuicios o pérdidas que ellos mismos o sus agentes causen a los extranjeros residentes o transeúntes. Constituidos los gobiernos para dar seguridad a las personas y los bienes, su responsabilidad es evidente, de toda evidencia. Sobre este punto no hay no puede haber controversia.

La discrepancia de opiniones entre los gobiernos y los publicistas surge cuando lo que se considera es el hecho contrario, esto es, cuando se trata de determinar la responsabilidad de los gobiernos por las pér-

didás y perjuicios causados por los revolucionarios o por los amotinados.

Considerado el problema desde un punto de vista general y abstracto, úno se siente inclinado a pensar que lo justo y recto sería hacer a los gobiernos responsables de todo cuanto ocurra dentro del territorio donde ejercen sus poderes, porque los gobiernos son en las relaciones internacionales los representantes de las naciones. Si los gobiernos reclaman para sí mismos o para sus súbditos o ciudadanos todas las prerrogativas del derecho y todas las protecciones legales, debieran estar prontos a asumir las responsabilidades correspondientes. En vista de las imperfecciones de la naturaleza en todo lo que dice relación a la organización de los gobiernos, sin embargo, las teorías han tenido forzosamente que atemperarse a los hechos; y no pudiéndose realizar la justicia absoluta en las relaciones de los hombres y de los pueblos, ha sido necesario ir ensanchando poco a poco el círculo de los deberes y de las responsabilidades. No hay gobierno perfecto porque no hay hombres perfectos. En el punto a que estas observaciones se refieren, los gobiernos mejor constituidos se han visto y se verán reducidos en muchos casos a la impotencia de prevenir los males que resulten de las pasiones y de las preocupaciones de sus gobernados. Los propios defectos y deficiencias de los mecanismos gubernamentales deben servir a cada nación, sea cual fuere el grado de cultura que haya alcanzado, para juzgar adecuadamente de las dificultades y peligros que rodean a las demás.

Muy a menudo se escandalizan los europeos de las perturbaciones americanas, que sus escritores pintan con los más sombríos colores. Si se tratara de juicios retaliatorios, los habitantes del Nuevo Mundo podrían a su turno criticar severamente la situación política turbulenta de grandes y pequeñas colectividades europeas. Los ciudadanos de las comunidades americanas saben que la cuestión no es de censuras y cargos recíprocos, sino de ley, equidad y justicia, y sólo piden que con la vara que a sí mismas se miden las naciones europeas midan en el trato internacional a las naciones americanas.

En los casos en que los súbditos o los ciudadanos de un país cometan depredaciones contra los de otro país, el gobierno de los primeros debe tratar de que se castigue a los responsables y que los damnificados sean indemnizados.

En el caso específico de las reclamaciones por perjuicios sufridos por los extranjeros en guerra civil o en rebeliones, hay que atender a las circunstancias de los hechos. Reconocido en general el principio de la irresponsabilidad, puede haber un caso en que se acepte el principio contrario de la responsabilidad. Supóngase que una facción alzada en armas contra las autoridades domine temporalmente un territorio donde haya extranjeros residentes o transeúntes y que les imponga servicios o gravámenes públicos o privados contrarios a lo que estén obligados por la Ley Internacional. No pudiendo los extranjeros escoger entre obedecer o no a las autoridades de hecho, teniendo for-

zosamente que obedecerlas, no pudiendo distinguir entre la legitimidad y la ilegitimidad, el hecho indiscutible es que de tales autoridades *de facto* les llegan las garantías y que las mismas les imponen deberes. Los extranjeros en el supuesto no han tomado parte alguna en la creación de las condiciones políticas actuales; de consiguiente, al ser destituidas las autoridades de hecho o al venir a ser éstas por la victoria las autoridades o el gobierno definitivo del territorio, lo natural es que los extranjeros sean indemnizados..

Tanto es así, que cuando los extranjeros han pagado a las autoridades *de facto* los impuestos ordinarios establecidos por el gobierno titular, el último, pasada la perturbación, ni siquiera intenta cobrar de nuevo las mismas contribuciones. Si el gobierno *de facto* ha impuesto contribuciones extraordinarias a los extranjeros neutrales, éstos tienen derecho al reembolso por parte de las autoridades legítimas, con tal, por de contado, que la contribución haya recaído exclusivamente sobre los extranjeros y no sobre los nacionales. Si la medida los comprendió por igual, no hay razón para que se haga distinción concediendo a los extranjeros privilegios de que no gozan los naturales. El mismo principio debe observarse, salvo estipulaciones en contrario hechas en los tratados, cuando es el gobierno titular quien impone las contribuciones extraordinarias.

Hay ocasiones en que los extranjeros se prestan a hacer contratos fraudulentos durante las perturbaciones del orden público. Pasadas éstas, y fundándose

en tales contratos, presentan reclamaciones contra los gobiernos. Las ventas simuladas de propiedades son muy frecuentes. Lo justo y equitativo es que el gobierno tenga la oportunidad de un juicio contradictorio en todos los casos en que se tema que ha habido simulación de contrato. Los gobiernos europeos dan por sentadas la buena fe de sus nacionales y la mala fe de los gobiernos americanos. Esto ha sido causa de muchas dificultades y mucha irritación en las relaciones internacionales.

Muy a menudo el origen de las reclamaciones son las confiscaciones u ocupaciones de propiedades pertenecientes a extranjeros o de propiedades que sólo administran. Las reclamaciones generalmente se presentan por sumas exorbitantes de dinero por los supuestos daños o perjuicios sufridos. Un juicio contradictorio pondría la verdad en su punto, y preveniría una gran parte de los conflictos internacionales.

Ocurre a menudo que los extranjeros han perdido su nacionalidad y los privilegios de la neutralidad, porque han tomado parte en las contiendas domésticas de los países donde residen. Pierden los derechos de la neutralidad, pero hacen uso de esos derechos cuando la lucha ha pasado en su demanda de indemnización. Nada más natural que en casos de esta especie un juicio contradictorio establezca la verdad de los hechos.

Sucede, asimismo, que los insurgentes usan del derecho de impedir que sus enemigos reciban del extranjero auxilios militares. Si por el ejercicio de ese

derecho evidente los extranjeros perdieren sus bienes, no habría lugar a invocar el principio de la responsabilidad o de la indemnización.

Los extranjeros que especulan con la deuda interna de los países donde residen, están sujetos a las fluctuaciones del mercado. Los gobiernos no tienen responsabilidad en el particular.

Los extranjeros no tienen derecho a indemnización por las pérdidas que sufran por actos de los beligerantes en el curso ordinario de la guerra.

Los gobiernos tienen derecho perfecto a expulsar de su territorio a los extranjeros cuando lo crean necesario. Este derecho puede ser regulado por medio de tratados. Las expulsiones decretadas de acuerdo con las estipulaciones de éstos, o, en su defecto, de acuerdo con la Ley Internacional, no dan derecho a indemnización.

En los casos de reclamaciones por daños personales no hay razón para pedir intereses si la indemnización se concede. Respecto de intereses en los casos de daños por violación de los contratos, o por confiscación, o por ocupación temporal, el principio generalmente admitido establece que sólo una mínima rata se reconozca desde la fecha en que la reclamación se haya presentado si ha sido reconocida.

En vista de la complejidad de los acontecimientos que pueden ocurrir, lo más propio parece ser que se establezca el principio de la irresponsabilidad, fundándose para ello en el hecho general y constante de que las naciones no pueden ofrecer a los extranje-

ros mayores garantías y protecciones que las que conceden a sus propios nacionales, y además en la teoría de que un soberano no es ordinariamente responsable para con los extranjeros por daños que reciban en sus personas ó en sus intereses por actos de los revolucionarios a quienes no ha podido someter. Todo ello á reserva de examinar en cada caso las condiciones y circunstancias de los hechos que puedan ser materia de excepción.

La Doctrina Calvo toma una posición extrema: da a los tribunales territoriales la exclusiva competencia para conocer de las causas por pérdidas o daños sufridos por los extranjeros en tiempo de perturbaciones internas ó guerra civil, y excluye de los medios de arreglo la en ocasiones más expeditiva vía de la justicia administrativa y en otras la necesaria interposición diplomática, la cual puede conducir a establecer una comisión de examen y al arbitramento. Tomando una posición más conciliadora y conservadora, mi proyecto provee sucesivamente varios recursos, tendientes a obtener, sin recurrir a la intervención armada, los fines saludables de la justicia internacional así en los casos de que se ha tratado como en las aonadas o motines de cuyos hechos delictuosos hayan podido ser por negligencia culpable responsables las autoridades.

Conviene ahora, antes de dar fin a esta opinión, o exposición de motivos del proyecto de convención que se acompaña, recordar someramente el estado actual de la cuestión del cobro compulsorio de las deu-

das públicas y la manera como las naciones americanas han resuelto hasta cierto punto entre ellas mismas el problema.

El Programa de la Conferencia de Riojaneiro no fue explícito en el sentido de aceptar o no la doctrina del cobro forzoso. El Punto IV del Programa se limitó a pedir que la Segunda Conferencia de La Haya fuese invitada a considerar si era admisible el uso de la fuerza, y, en caso afirmativo, hasta qué punto lo era. La Conferencia Panamericana no adoptó lo recomendado en el Programa. Se limitó la Conferencia a recomendar a los gobiernos representados en ella que estudiasen el punto de invitar a la Conferencia de La Haya a considerar la cuestión del cobro coercitivo, y, en general, los medios que tendieran a disminuir entre las naciones los conflictos que tuvieran origen exclusivamente pecuniario.

El Punto III del Programa de la Tercera Conferencia Panamericana recomendó a los Delegados la conveniencia de prorrogar por cinco años el tratado de arbitraje sobre reclamaciones pecuniarias celebrado en la Conferencia de Méjico.

La Convención de que acaba de hablarse fue firmada el 30 de enero de 1902, y prorrogada por cinco años en la Conferencia de Riojanero. Dice así:

Artículo 1.º—Las Altas Partes contratantes se obligan a someter a arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente.

te por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sea de suficiente importancia para amercitar los gustos del arbitraje.

Artículo 2.º—En virtud de la facultad que reconoce el artículo 26 de la Convención de La Haya para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales, las Altas Partes contratantes convienen en someter a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje que dicha Convención establece todas las controversias que son objeto del presente tratado, a menos que ambas partes prefieran organizar una jurisdicción especial conforme al artículo 21 de la citada Convención.

En caso de someterse a la Corte Permanente de La Haya, las Altas Partes contratantes aceptan los preceptos de la referida Convención en lo relativo a la organización del Tribunal Arbitral tanto en lo que respecta a las procedimientos que han de seguirse cuanto a la obligación de cumplir el fallo.

Artículo 3.º—El presente tratado no será obligatorio sino para los Estados que hayan suscrito la Convención para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales firmada en La Haya el 29 de julio de 1899 y para los que ratifiquen el protocolo unánimemente adoptado por las Repúblicas representadas en la Segunda Conferencia Internacional americana para la adhesión a las Convenciones de La Haya.

Artículo 4.º—Siempre que por cualquiera causa no llegue a abrirse a alguna o algunas de las Altas Partes contratantes la Corte Permanente de La Haya, éstas se obligan a consignar en un tratado especial las reglas conforme a las cuales se establecerá y funcionará el Tribunal que ha-

ya de conocer de las cuestiones a que se refiere el artículo 1.º del presente tratado.

Artículo 5.º—Este tratado será obligatoria para los Estados que lo ratifiquen desde la fecha en que cinco gobiernos signatarios lo hayan ratificado, y estará en vigor durante cinco años. La ratificación de este tratado será transmitida al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanas, el cual comunicará a los demás las ratificaciones que reciba.

La convención anterior quedó incorporada en la Convención de La Haya para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales.

El proyecto que tengo el honor de presentar reconoce y confirma y adhiere a la Convención de La Haya y es un paso más en la obra benéfica del arbitraje internacional, que tiende a asegurar, hasta donde es posible en el asunto a que se refiere, la paz entre las naciones.

Convención para reglamentar el cobro de las deudas públicas

Animados del deseo de concurrir al mantenimiento de la paz general y de la armonía entre todas las naciones;

Reconociendo el principio de la igualdad jurídica de todas las naciones;

Deseando extender el imperio de la justicia y de la equidad internacionales;

Buscando promover el comercio entre todos los pueblos, y

Estimando necesario al bienestar general el respeto

al principio de la soberanía e independencia de los Estados.

Nosotros, a saber, — — —

Deseando concluir una Convención que reglamente el cobro de las deudas públicas hemos nombrado como Plenipotenciarios, a saber, — — — Quienes, después de haberse comunicado sus poderes respectivos, que se han hallado en buena y debida forma, hemos convenido en los artículos siguientes.

TÍTULO I.—De las deudas públicas y reclamaciones pecuniarias

Artículo I

Son deudas públicas las provenientes de empréstitos hechos por los gobiernos constituidos de acuerdo con las respectivas autorizaciones legislativas, y las obligaciones contraídas por los gobiernos constituidos de acuerdo con las respectivas autorizaciones legislativas en los contratos referentes a obras públicas.

Artículo II

Son reclamaciones pecuniarias las provenientes de los perjuicios, daños o expropiaciones hechos por los gobiernos constituidos en las propiedades, derechos o intereses de los extranjeros en tiempo de paz o en tiempo de guerra civil o guerra internacional. Son también reclamaciones pecuniarias las provenientes de los daños o perjuicios causados a las personas de los extranjeros residentes o transeúntes o en sus bienes por las autoridades constituidas o por sus agentes autorizados o nó. Pueden ser excepcionalmente reclamaciones pecu-

niarias las procedentes de los perjuicios, daños o expropiaciones hechos por los rebeldes en las propiedades, derechos o intereses de los extranjeros en tiempo de guerra o en motín o alzamiento contra las autoridades constituidas, y por daños y perjuicios causados a las personas de los extranjeros residentes o transeúntes por los rebeldes en rebelión, motín o alzamiento en cuanto se pruebe que los gobiernos constituidos faltaron al cumplimiento de los tratados o a principios bien definidos y reconocidos del Derecho Internacional, o dejaron de obrar en conformidad con la Constitución o leyes nacionales. Las Partes Contratantes reconocen el principio general de la irresponsabilidad de los gobiernos por esta causa.

TITULO II.—De los derechos y obligaciones de los extranjeros residentes o transeúntes.

Artículo III

Los extranjeros residentes o transeúntes tienen derecho a la protección de sus personas, bienes, intereses o derechos por parte de las autoridades constituidas conforme a los tratados y a los principios reconocidos del Derecho Internacional.

Artículo IV

Los extranjeros residentes o transeúntes están obligados a respetar las leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos, etc., de las autoridades legítimas y de las autoridades de hecho en los lugares donde residan o por donde transiten para gozar de los derechos y pri-

vilegios de esta Convención. Asimismo, deben guardar estricta neutralidad, para los mismos efectos, en las contiendas armadas o en las luchas políticas de las naciones donde residan o por donde transiten.

TÍTULO III.—De los medios de presentar y hacer efectivas las reclamaciones pecuniarias y el pago de las deudas públicas.

Artículo V

Los acreedores extranjeros, sea cual fuere el origen de la deuda o de la reclamación pecuniaria, tienen expeditas las siguientes vías, por su orden, para obtener justicia:

1.a La vía judicial ordinaria ante los tribunales nacionales;

2.a El arreglo directo administrativo con las autoridades nacionales;

3.a La interposición diplomática para el solo efecto de que la controversia sea sometida al tribunal nacional competente, o al tribunal, en su caso, creado por el contrato, si lo hubiere, o a la Corte Permanente de La Haya.

Artículo VI

En el caso primero del artículo anterior los extranjeros tienen derecho a todos los recursos establecidos por las leyes de procedimiento y a que se les administre pronta y eficaz justicia.

En el caso segundo, el arreglo que celebren las partes interesadas en la controversia será considerado como final.

En el caso tercero, las partes interesadas se someterán a lo que se haya establecido en el contrato respectivo, y, en su defecto, a las estipulaciones de la Convención de La Haya para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales.

TITULO IV.—De la Comisión de Examen

Artículo VII

En las diferencias que ocurran entre los gobiernos y los ciudadanos o súbditos de las partes contratantes en la ejecución de los contratos de empréstitos o por virtud de las reclamaciones pecuniarias de que tratan los artículos 1.º y 2.º de esta Convención, las Potencias signatarias recomiendan a las partes que no hayan podido llegar a un arreglo en acuerdo directo, el nombramiento de una Comisión de Examen para facilitar la solución de la diferencia, dilucidando los hechos por una imparcial y concienzuda investigación.

Artículo VIII

Constituida la Comisión de Examen, las partes interesadas se ajustarán a las disposiciones de los artículos X a XIV de la Convención de La Haya para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales.

Artículo IX

La Comisión de Examen tendrá el encargo especial de estudiar y examinar los hechos relativos a la imposibilidad actual de pagar las deudas de que trata el artículo 1.º de esta Convención y las reclamaciones pecuniarias de que trata el artículo 2.º de la misma,

después que haya sido reconocida la obligación de pagar; y de proponer a las partes interesadas los medios de pago y los intereses que el deudor debe abonar al acreedor por la mora en que haya incurrido o pueda incurrir. La Comisión de Examen puede ser creada para este solo fin, a efecto de evitar en todo caso el recurso a la fuerza.

TÍTULO V.—Del recurso a la fuerza

Artículo X

Las Potencias signatarias convienen en no recurrir a la fuerza para el cobro de las deudas públicas o de las indemnizaciones legalmente reconocidas, sino en el único caso de que una nación se deniegue en absoluto después de un término prudente a cumplir una sentencia o un laudo arbitral condenatorio, y después de que la Comisión de Examen haya cumplido con lo que dispone el artículo anterior. Antes de recurrir a la fuerza, y para agotar todos los recursos pacíficos, la nación acreedora usará de los medios que indican los artículos II a VIII de la Convención de La Haya para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales. Si los buenos oficios y la mediación no dieran resultado, la nación acreedora queda en libertad de hacer entrar en el orden internacional a la nación renuente por medio de las armas.

TÍTULO VI.—Disposiciones generales

Artículo XI

La presente Convención será ratificada en el más breve plazo posible. Las ratificaciones serán deposti-

tadas en La Haya. Una copia de la ratificación, debidamente certificada, será remitida por la vía diplomática a todas las Potencias representadas en la Conferencia Internacional de la Paz de La Haya.

Artículo XII

La presente Convención durará en vigencia por— años después de su ratificación. Si al terminar los— años dichos ninguna Potencia dijere nada en contrario, continuará en vigencia por— años más. Y si durante el primer período o durante la prórroga esta Convención fuere denunciada, la denuncia no tendrá efecto sino un año después de que haya sido hecha.

En fe lo cual, etc.

Declaración

Los infrascritos, Plenipotenciarios de las Potencias representadas en la Conferencia Internacional de la Paz de La Haya, debidamente autorizados, considerando que la organización de los gobiernos es un atributo esencial de las naciones, declaramos que el método adoptado en la Convención firmada en esta fecha para reglamentar el cobro de las deudas públicas no es aplicable a los Estados constituidos bajo el sistema federativo, en el cual el gobierno nacional, debido al carácter de la organización interna del país, no es responsable por los contratos de empréstito o por la ejecución de obras públicas y de otra clase que celebren los Estados confederados.

La presente Declaración será ratificada tan pronto como sea posible. Las ratificaciones serán depositadas

en La Haya. Se extenderá una acta al recibo de cada ratificación, copia de la cual, debidamente certificada, se enviará por la vía diplomática a todas las partes contratantes.

Las Potencias no signatarias pueden adherir a la presente Declaración informando a las partes contratantes de su propósito por medio de una notificación escrita dirigida al Gobierno holandés, y comunicada por éste a todas las partes contratantes.

En el evento de que una de las partes contratantes denuncie la presente Declaración, la denuncia no tendrá efecto sino pasado un año de la notificación por escrito al Gobierno holandés y comunicada por éste a todas las partes contratantes. Esta denuncia sólo afectará a la Potencia que la hiciere.

En fe de lo cual, etc. (1).

(1) Este estudio y proyecto sobre las doctrinas Calvo y Drago se presentó en castellano y en inglés al Congreso de la Paz en Nueva York en el mes de abril de 1907.

CAPITULO TERCERO

De la responsabilidad del Gobierno por los daños causados a los extranjeros en guerra civil.

Según los términos de que se valió el legislador constituyente de 1886, las autoridades de la República están instituidas para proteger a *todas las personas residentes en Colombia* en sus vidas, honra y bienes (artículo 19); en tiempo de paz *nadie* podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general (artículo 32); y en caso de guerra, y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización (artículo 33); y, por último, la Nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes (artículo 33, 3º). Precediendo del peregrino sistema de reciprocidad legal que establece el artículo 11 de la Constitución, y circunscribiéndonos a lo dispuesto en los artículos anteriores citados de la misma ley fundamental, y aun sin necesidad de invocar textos positivos del Derecho Público interno, no es punto que exija discusión el de la responsabilidad del Gobierno por los daños que sus agentes

causen a los extranjeros. Estos se han puesto voluntariamente bajo la protección de las leyes y de las autoridades encargadas de su cumplimiento; y si los mismos que tienen la misión de velar por la seguridad de las personas y de las propiedades faltan por sus propios hechos al más sagrado de sus deberes, la responsabilidad es clara, y clarísimo el derecho de los perjudicados a una indemnización.

En este particular los antecedentes colombianos son uniformes.

Cuando el daño inferido a los extranjeros, en paz o en guerra interior, ha tenido por causantes o cómplices a los agentes del Gobierno, en su carácter o sus funciones oficiales—deesa el Secretario de Relaciones Exteriores en su Exposición al Congreso de 1866—la responsabilidad del Gobierno para ante el soberano de los extranjeros perjudicados, y la consiguiente acción diplomática de su respectivo representante, son axiomas de moral pública y de Derecho Internacional. Más aún: la responsabilidad del Gobierno, en tal caso, es efectiva ante el mundo entero.

Reconocido el principio de la responsabilidad, quedan abiertas al extranjero varias vías para obtener la indemnización a que tiene derecho: o recurre a los tribunales ordinarios, o a las comisiones mixtas internacionales que se instituyen para esos casos; o a la acción diplomática, prefiriéndose desde luego la vía establecida en los tratados celebrados con la Nación a que pertenezca.

Cada uno de estos procedimientos tiene méritos e inconvenientes peculiares.

La vía judicial ordinaria es inflexible por razón de la ley que la reglamenta. Las leyes de esta índole señalan los hechos en términos generales sobre los cuales se da facultad a los jueces para decidir, y señalan la tarifa de las pruebas a que deben someterse los reclamantes dentro de los plazos prefijados. Las leyes ordinarias de procedimiento, siendo impersonales, ofrecen por el mismo hecho garantías de acierto e imparcialidad; pero como, de un lado, no pueden prever todos los casos, y aunque sí los prevean, no pueden señalar todas las circunstancias que los acompañen, y que cambian o pueden cambiar los caracteres de los hechos presentados o presentables a consideración del Juez; y éste, de otro lado, no tiene en la ley misma criterio de graduación, ni a la vista, especialmente, consideraciones de otro orden en que puede estar interesado el país por razones de política internacional, no es esta vía la que debe adoptarse en todos los casos para resolver los conflictos que surjan con motivo de los daños causados al extranjero, o no es la que éstos prefieren, sobre todo en países donde la administración de justicia es cara, lenta y difícil. Es preferible entonces la vía diplomática, no porque sea la más perfecta ni la más o mejor reglamentada, o la menos susceptible de error o que de menos ocasiones al fraude. En ciertos países y en ciertas épocas esa vía es un verdadero martirio para las naciones y una segura ignominia para los que desempe-

ñan las funciones de Ministro de Relaciones Exteriores. Se la prefiere porque, por medio de ella, pueden graduarse asuntos de naturaleza muy delicada y evitarse complicaciones desdorosas, y en especial, porque da facilidades para transacciones en que el juez ordinario no puede entrar. Sería peligroso un poder tan grande y facultades tan extensas en manos de los jueces, no siempre suficientemente ilustrados ni conocedores de la política y de los precedentes internacionales del país. Ese poder y esas facultades deben estar en manos de personas no simplemente osadas e intrépidas, sino en hombres de talento, de ciencia y de virtudes. Las comisiones mixtas internacionales, en tesis general, ofrecen muchas ventajas, no obstante lo ineficaces que han resultado ocasionalmente y por razones que no es oportuno recordar en este escrito. Propiamente consideradas, las comisiones mixtas son órganos especiales de la diplomacia; pero como tienen caracteres jurídicos, ocupan una posición media entre los procedimientos o vías a que hemos hecho somera referencia.

Pero no se trata como punto esencial de preferir esta o la otra vía, sino de determinar la responsabilidad en principio de los gobiernos por los daños causados a los extranjeros en las guerras civiles.

O esos daños son causados por el Gobierno o sus agentes, y nada hay que discutir; o son causados por los que han desconocido su autoridad y han quedado vencidos en la contienda armada, y surge entonces la discrepancia de opiniones y doctrinas; o, por último,

son causados por los revolucionarios que lograron derribar al Gobierno contra el que se alzaron en armas, y han ocupado su lugar. Este hasta cierto punto fue el caso en la guerra civil de Chile: el Congreso triunfó sobre el Presidente. En este evento, ante los ojos de las naciones extranjeras no hay lugar a decidir entre el Gobierno legítimo y el Gobierno de hecho; y de aquí el que sus Gobiernos, por necesidad, reconozcan a estos últimos y se entiendan con lo que para ellos es la misma entidad jurídica antes de la guerra, en la guerra y después de la guerra. El Gobierno actual no viene a responder, eso sí, sino de sus propios actos como Gobierno, no de los que ejecutaron sus hombres como revolucionarios, pues la entidad Gobierno es distinta de los individuos que lo componen. Responde también de los hechos ejecutados por el Gobierno anterior como Gobierno, o por sus agentes como tales agentes.

Algunos escritores europeos han sostenido que el principio de la irresponsabilidad de los Gobiernos por los actos ejecutados por los revolucionarios, es un principio de Derecho Público Internacional americano que las repúblicas americanas del Centro y del Sur oponen al Derecho Público Internacional europeo en la materia. Esta tesis no es exacta. Muy al contrario, y precisa restablecer la verdad histórica: fueron naciones europeas de primera importancia las que fijaron la jurisprudencia internacional en el asunto, como vamos a probarlo. Las naciones del Centro y Sur América no han hecho sino acogerse a la doc-

trina europea y aplicarla en sus relaciones con Europa.

Reclamaba el Gobierno británico indemnizaciones en favor de sus súbditos por los daños y perjuicios que sufrieron en Toscana y Nápoles en 1849 y 1850. La intervención de los Gabinetes de Viena y San Petersburgo debióse a que Austria fue aliada de Toscana, y a que a sus tropas se atribuían los hechos que habian dado margen a la reclamación, y a que Rusia adhirió a los principios sostenidos por la Cancillería vienesa.

El Príncipe de Schwartzemberg le decía al Barón Hotter en 14 de abril de 1850 sobre el origen de la reclamación británica:

El origen de las reclamaciones remonta a la época en que la ciudad de Liorna se hallaba en plena insurrección contra el Gobierno legítimo. Las tropas austriacas, llamadas a restablecer la autoridad de las leyes, fueron recibidas a cañonazos, y el fuego contra ellas continuó hasta que la ciudad no fue tomada. Nuestros soldados se vieron obligados a penetrar a viva fuerza en los almacenes y casas en busca de hombres armados y municiones. Si entonces hubo desórdenes a pesar de los esfuerzos de nuestros soldados para impedirlos, y si algunos objetos pertenecientes a súbditos ingleses fueron menoscabados o destruidos por aquéllos, irritados por la lucha y por la tenaz resistencia, hay motivo de asombro? ¿No se debe contar esa desgracia en el número de las fatales e inevitables consecuencias de la guerra?

El Gran Duque declaró que no estaba obligado a conceder indemnizaciones a sus súbditos que habían sufrido pérdidas a consecuencia del asalto de la ciudad, y se resistió a tratar a los ingleses más favorablemente que a sus propios súbditos. Como Lord Palmerston no desistiese de sus pretensiones, la Toscana propuso someter el asunto al arbitraje de una tercera Potencia. A propósito de lo cual decía el Príncipe Schwartzemberg:

Aun cuando se hubiera adoptado en esta cuestión un procedimiento que habría permitido llegar a una solución pacífica, nosotros no podemos disimular que en presencia de otros hechos análogos, más recientes y generalmente conocidos, el lenguaje categórico del Gabinete inglés merece fijar la atención de los Estados que han acostumbrado a dar acogida hospitalaria a los súbditos ingleses.

Por muy dispuestos que se hallen los pueblos civilizados de Europa a ensanchar los límites del derecho de hospitalidad, jamás lo harán hasta el punto de acordar a los extranjeros un trato más favorable que el que aseguran a los nacionales las leyes del país. Poner en duda este principio de Derecho Público, que estamos resueltos a mantener firme e inmutable, y reclamar para los ingleses establecidos en país extranjero una posición excepcional, sería forzar, por decirlo así, a los demás Estados a ponerse en guardia contra las consecuencias de una pretensión tan contraria a su independencia. Entonces impondrían, aun cuando fuera por la fuerza, otras condiciones a los súbditos ingleses que consentiesen en recibir. Nosotros seríamos por cierto los pri-

meros en adoptar esa medida necesaria, que es preciso consensarlo, formaría un contraste notable con la tendencia de nuestra época a multiplicar y activar las relaciones comerciales entre los pueblos y a acortar las distancias que los separan.

El primer derecho de todo Estado independiente es el de asegurar su propia conservación por todos los medios que estén en su poder. Desde que un soberano, usando de su derecho, se ve obligado a recurrir a las armas para debelar una insurrección, y que en la guerra civil que resulte la propiedad de los extranjeros establecidos en el país es menoscabada, esto, a mi modo de ver, es una desgracia pública que los extranjeros deben sufrir lo mismo que los nacionales y que no les da derecho a una indemnización excepcional, así como no tendrían ese derecho si acaeciese cualquiera otra calamidad proveniente de la voluntad de los hombres.

El Conde de Nesselrode, en despacho dirigido al Barón de Brunow, adhirió a los principios sostenidos por el Gabinete de Viena.

Cuando uno se establece en un país que no es el suyo propio—dijo, entre otras cosas—acepta la posibilidad de todos los peligros a que puede estar expuesto ese país. Liorna se insurreccionó; fue preciso emplear las armas para reducirla. Algunos propietarios ingleses han podido participar de los daños experimentados por los propietarios del país. ¿Por qué tendrían ellos solos el derecho de ser indemnizados de sus pérdidas cuando el Gobierno toscano no indemniza a sus propios súbditos?

El Gabinete de Londres debe reconocer que se trata de una de las más graves cuestiones para la independencia de todos los Estados del continente. En efecto, si lo que Inglaterra pretende establecer en este momento con respecto a Nápoles y Toscana llegase a admitirse como precedente, resultaría para los súbditos británicos en el Exterior una posición excepcional muy superior a las ventajas de que gozan los habitantes de los demás países y una situación intolerable para los Gobiernos que los reciben.

El Emperador no puede suscribir a la teoría de reconocer al Gobierno inglés como juez entre el soberano y sus súbditos en materia de guerra civil y de gobierno interior. Jamás transigirá en los principios que acaba de exponer. Por muy dispuesto que esté, y que lo haya estado siempre, a acoger con benevolencia a los individuos pertenecientes a la nación británica, si reclamaciones semejantes a las que se han hecho a Nápoles y a Toscana pudiesen ser apoyadas por la fuerza, se verá en la necesidad de examinar y de precisar de una manera más formal las condiciones bajo las cuales en lo futuro consentiría en acordar en sus Estados a los súbditos británicos los derechos de residencia y de propiedad.

El Gobierno ruso espera que el Gabinete inglés aceptará estas reflexiones con el espíritu de imparcialidad con que han sido dictadas, y que no las perderá de vista en la conducta que adopte con respecto a Nápoles y Toscana. La causa de éstos es la causa de todos los Estados débiles, cuya existencia sólo está garantizada por el mantenimiento de los principios tutelares que se acaban de invocar.

El principio de la irresponsabilidad, apoyado en razones convincentes, y reconocido por dos Gabinetes europeos en las relaciones de naciones europeas entre sí, ha venido ganando terreno, y es hoy reconocido igualmente por naciones europeas en los tratados que han celebrado con naciones americanas. Si no estamos equivocados, la primera vez que esto sucedió fue en el tratado concluído entre Francia y Méjico en 1886 y ratificado en 1888. En el artículo undécimo se establece que los Gobiernos de las dos Partes no se harán recíprocamente responsables por los daños, vejámenes o exacciones que los nacionales de la una sufran en el territorio de la otra en tiempo de insurrección o de guerra civil por parte de los insurgentes o por las hordas salvajes que le nieguen obediencia al Gobierno, salvo que haya culpa o falta de vigilancia de las autoridades del país o de sus agentes.

Este mismo principio se insertó en el proyecto de tratado que había apalabrado Colombia con Francia en 1892; pero no habiéndose podido celebrarlo en firme por la actitud de las Cámaras francesas en lo relativo a pactos comerciales, limitáronse a ajustar la convención sobre extranjería y comercio de 30 de mayo. Como fuera base del proyecto de tratado general, de que Colombia no quería prescindir, el reconocimiento de la irresponsabilidad bajo las mismas condiciones estipuladas con Méjico en 1886, el señor Mancini, Encargado de Negocios de Francia, manifestó, con autorización de su Gobierno, que aceptaba el principio por cuanto su Nación garantizaba a Colombia el tratamien-

to de la nación más favorecida en toda materia; y que, de consiguiente, podía aprovecharse de todas las ventajas que se otorguen o puedan otorgarse a terceras naciones. Manifestó, además, que en el convenio de carácter general no era necesario añadir el principio de que se trata; pero que Colombia sí podría vindicarlo si lo juzgaba necesario a sus intereses al firmar el convenio proyectado.

De manera explícita y solemne aceptó Alemania el principio de la irresponsabilidad en el tratado que celebró con Colombia en 23 de julio de 1892, cuyo artículo 20 es del tenor siguiente:

Las partes contratantes convienen en conceder recíprocamente a los Enviados, Ministros y Agentes públicos los mismos privilegios, exenciones e inmunidades de que gozan o gozaren en lo sucesivo los de la nación más favorecida.

Igualmente conviene a ambas partes contratantes, en vista del deseo de evitar discusiones que pudiesen alterar sus relaciones amistosas, en que, respecto de las reclamaciones o quejas de individuos particulares en asuntos del orden civil, criminal o administrativo, no intervendrán sus Agentes diplomáticos, sino por denegación o retardo extraordinario o ilegal de justicia, por falta de ejecución de una sentencia definitiva, o, agotados los recursos legales, por violación expresa de los tratados existentes entre las Partes contratantes, o de las reglas del Derecho Internacional, tanto público como privado, reconocidos generalmente por las naciones civilizadas.

Queda también estipulado entre las dos Partes contra-

tantes que el Gobierno alemán no pretenderá hacer responsable al Gobierno colombiano—a menos que hubiese culpa, o falta de la debida diligencia por parte de las autoridades colombianas o de sus Agentes—de los perjuicios, vejámenes o exacciones ocasionados en tiempo de insurrección o de guerra civil a los súbditos alemanes en el territorio de Colombia por parte de los sublevados, o causados por las tribus salvajes, sustraídas a la obediencia del Gobierno.

Exactamente en los mismos términos en que se escribió el artículo anterior quedó inserto el principio de la irresponsabilidad en el artículo 21 del tratado celebrado en 27 de octubre de 1892 entre Colombia y el Reino de Italia.

El punto que estamos estudiando está, pues, tomando el carácter de un principio uniforme en Europa y América. Véase, si nó, otro ejemplo.

En la guerra civil que en el año de 1893 estalló en el Brasil, los extranjeros residentes sufrieron perjuicios considerables. Reclamaron éstos del Gobierno indemnización, el cual declaró que no estaba obligado a otorgarla. "En tiempo de perturbaciones interiores o de guerra civil, decía el Ministro de Justicia del Brasil al Ministro de Marina en 9 de octubre, el Gobierno no asume responsabilidad y no viola los derechos de los particulares cuando, sometido a fuerza mayor y en ejercicio legal del poder público, lucha por la seguridad del Estado o ejecuta actos que perjudican a los particulares. Estos, sean nacionales o extranjeros, no tienen derecho a indemnización. Tal es la doctrina que ha

prevalcido entre los publicistas más autorizados y en la práctica internacional".

El Gobierno del Brasil, a petición del Gobierno francés, concedió en 1895 una indemnización de 900,000 francos a las familias de los ciudadanos franceses Müller, Buette y Deville. Esta indemnización por las circunstancias especiales que revistió el hecho que la motivó, no abroga el principio sostenido por aquella Nación. Müller y Buette, ingenieros, prestaron sus servicios profesionales a los sublevados, y luego, espontáneamente, los ofrecieron al Gobierno, que los aceptó. Terminada y entregada la obra que se les había encargado, fueron puestos a disposición del Gobernador militar Coronel Moreira César, quien por los servicios que habían prestado antes a la revolución los redujo a prisión y los fusiló sin fórmula de juicio; y como el Congreso hubiese aprobado la conducta del Poder Ejecutivo y de sus Agentes, Moreira César aseguró con ese acto legislativo su impunidad, y el Gobierno asumió la responsabilidad del asesinato. Respecto del médico Deville, aun cuando murió en el campo de batalla, hubo cierta oscuridad sobre las circunstancias del suceso, y por eso en la indemnización quedó comprendida también su familia.

Ni deroga el principio establecido la forma de la reclamación ni el modo de la indemnización cuando a ella hay lugar. Así que en ocasiones se instituyen comisiones mixtas arbitrales a que se encomienda la decisión de los puntos controvertidos.

Todas las reclamaciones motivadas por los actos y

operaciones ejecutados por las fuerzas de mar y tierra de la República durante la guerra civil de Chile en 1891, debían ser juzgadas por un tribunal de esa clase.

El artículo 5º de la Convención franco-chilena de 1894 dispuso que el Tribunal juzgara de las reclamaciones según las pruebas y conforme a los principios de Derecho Internacional y a la práctica y jurisprudencia establecidas por los tribunales análogos de mayor autoridad y prestigio.

Se fijó el periodo corrido entre el 7 de enero y el 28 de agosto de 1891 como la época en que se verificaron los hechos que daban derecho a las reclamaciones; pero como al propio tiempo (artículo 1º de la convención) el Tribunal decidiría de las reclamaciones motivadas por hechos posteriores según los principios del Derecho Internacional y la práctica y la jurisprudencia (artículo 5º), de que Chile fuera responsable, se ha tachado de oscura la disposición y se la ha mirado como derogatoria del principio de la irresponsabilidad.

No es dudoso, en nuestra opinión, el sentido de la cláusula, y antes que derogar confirma el principio sostenido por la República meridional. "Resulta, se ha dicho, que si el Tribunal era competente para el examen de las reclamaciones motivadas por todos los actos de guerra cumplidos antes del 28 de agosto de 1891, no lo era de una manera general por los actos posteriores a esa fecha: respecto de éstos, no daban derecho a indemnización sino en el caso de que el Gobierno de Chile fuese responsable conforme a los

principios sentados en el artículo 5º, y éste decía que el Tribunal juzgará conforme a los principios del Derecho Internacional y a la práctica y jurisprudencia establecidas por los tribunales recientes análogos de mayor autoridad y prestigio". Así, las reclamaciones que se referían a hechos de guerra anteriores al 28 de agosto podían presentarse cualesquiera que fuesen las circunstancias y aunque el Gobierno de Chile no fuese responsable en derecho; y en lo que dice relación a las reclamaciones posteriores al 28 de agosto, no debían referirse sino a hechos que comprometiesen la responsabilidad del Gobierno chileno; el pensamiento de éste al fijar esa fecha fue apartar ciertas reclamaciones, principalmente las referentes al pillaje de Iquique, de que no era responsable porque se había ejecutado sin su orden". Sobre este razonamiento caen las siguientes observaciones. Primera. El Tribunal se instituyó precisamente para que resolviera sobre hechos y sobre responsabilidad en que no estaban de acuerdo Chile y Francia. Si aquél hubiera aceptado desde luego su responsabilidad por los hechos materia de las reclamaciones, motivadas por actos anteriores al 28 de agosto, el Tribunal, respecto de ellos, habría sido inútil. Segunda. La permisión de introducir reclamaciones de cualquiera clase que fuese por hechos anteriores al 28 de agosto, no implicaba el reconocimiento de la responsabilidad de Chile. El Tribunal, en ese caso, habría sido también inútil: se trataba justamente de que los interesados en las reclamaciones probasen ante el Tribunal la responsabilidad del Go-

bierno de Chile. Probada que fuese, tendrían derecho a indemnización. El Tribunal arbitral procedería en esto como todos los tribunales del mundo: oiría a los que se creyeran con derecho, y sentenciaría en su favor si los hechos ejecutados en su daño lo habían sido por orden del Gobierno o de sus Agentes, y en contra de los demandantes en el caso opuesto. Tercera. La no determinación de los tribunales recientes análogos de mayor autoridad y prestigio, a cuya práctica y jurisprudencia debía arrimarse la Comisión mixta internacional, no era una derogación del principio de la irresponsabilidad: era, al contrario, la proclamación solemne que de los principios del Derecho Internacional hacía Chile para que fuesen proclamados también en las sentencias respectivas. Si hubiese, por otra parte, ejemplo de sentencias dictadas por tribunales de autoridad y prestigio que establecieran el principio de la responsabilidad de los Gobiernos por hechos ejecutados sin su orden, entonces sí, bien que no de modo explícito, Chile habría abrogado el principio de la irresponsabilidad en la Convención que firmó con Francia en 1894. Cuarta y última. Si la determinación de la fecha de 28 de agosto tenía por objeto apartar las reclamaciones por hechos de que Chile no se consideraba responsable por haberse ejecutado sin orden de su Gobierno, ahí mismo la *Revue Générale de Droit International Public* podrá ver que el pensamiento de Chile era afirmar el principio que estamos sosteniendo.

El Tribunal arbitral franco-chileno no dio resulta-

dos prácticos, no por las discusiones que suscitaron las demandas, lo que por de contado era natural que ocurriera, sino porque los dos Gobiernos resolvieron por el protocolo de 2 de febrero de 1896, poner fin a las reclamaciones de los ciudadanos franceses que tuvieron origen en la guerra civil, declarar que habían terminado las funciones de la Comisión mixta, y que Chile reconociese una indemnización en globo de £ 5.000, que se distribuiría entre los reclamantes por el Gobierno francés en la proporción y en la forma que juzgase conveniente, sin que esto afectase en manera alguna la responsabilidad del Gobierno de Chile. En el protocolo se hizo la siguiente declaración: "Se establece expresamente que el Gobierno de Chile ha celebrado este arreglo amigable con la mira de terminar prontamente las reclamaciones en cuestión, y sin que este arreglo afecte directa o indirectamente los principios y la jurisprudencia que el Gobierno de Chile ha sostenido y seguido ante los tribunales de arbitraje". Declaración ésta tanto más importante cuanto el mismo país había celebrado convenciones análogas a la de 1894 por el mismo motivo y para el mismo fin con los Estados Unidos de Norteamérica en 1892 y con Inglaterra en 1893.

En la enumeración de los hechos, en el recuerdo de los precedentes, en la vindicación de las doctrinas que han robustecido el principio que hemos sentado, nada nuevo nos queda por decir que nosotros sepamos. La frecuencia con que en Colombia ocurren casos en

que se deben refrescar aquellos hechos, aducir aquellos precedentes y proclamar aquellas doctrinas, nos ha obligado a hacer este estudio, que acaso alguien pueda tener por interesante y patriótico.

CAPITULO CUARTO

Empréstitos de Estado y protección de los derechos de los portadores de los bonos de las deudas extranjeras.

1. Un empréstito público es una operación por la cual un Estado apela a su crédito con el fin de convertir un gasto inmediato en una serie de gastos repartidos en cierto número de años.

2. Se define con más precisión diciendo que es un contrato por el cual un Estado obtiene de los prestamistas una cantidad de dinero, obligándose a pagarles por el uso de ella un interés periódico y a amortizarla en la forma y en los plazos en que se convenga.

3. El contrato de empréstito es contrato cuasi-internacional cuando el Estado lo celebra con súbditos o ciudadanos de otros Estados.

4. Hay una categoría especial de valores compuesta de los títulos de los empréstitos de Estado o de sociedades anónimas que se cotizan en los mercados extranjeros. Estos valores se denominan *valores internacionales*.

5. Suelen distinguirse los actos de la persona soberana de los actos de la persona civil del Estado. Los primeros se llaman *actos de imperio* y los segundos, *actos de gestión*.

6. Los actos políticos constituyen el ejercicio del poder público. Son actos reservados al Estado, y les están prohibidos a los particulares. Por esta razón son actos de imperio.

7. El empréstito para algunos no es acto político que el Estado ejecute en ejercicio de sus derechos soberanos, puesto que se trata de prestamistas extranjeros que no están sometidos a su soberanía.

Los prestamistas extranjeros ven en el contrato de empréstito un acto privado del Gobierno que obra como obraría un individuo.

Esta tesis no es aceptada por todos.

8. Los que sostienen que el contrato de empréstito es acto que ejecuta el Soberano como soberano dan las siguientes razones: a) Lo que por el contrato obtiene lo emplea el Soberano en cosas que interesan a la Nación; b) El Estado no contrata el empréstito sino autorizado por una ley, la cual es un acto del poder soberano; c) El Estado tiene facultad de modificar la ley especial del contrato de empréstito por otra ley especial, o, lo que es lo mismo, tiene facultad de modificar sus obligaciones, lo cual es una manifestación de soberanía que confiere al que la posee un derecho de auto-determinación y de auto-obligación; d) El Estado deudor se reserva el beneficio de competencia, esto es, la facultad para no pagar sino hasta donde se lo permita su situación fiscal.

9. Por lo dicho se ve, para los que así piensan, que el empréstito de Estado es un contrato sometido a ciertas reglas de derecho público que el Estado ce-

lebra dentro de los límites de su soberanía, y que depende de su soberanía y no del derecho civil.

El empréstito es, pues, desde este punto de vista, un contrato *híbrido*. Hay en él dos personas de especies jurídicas diferentes: la una que está ligada por las obligaciones que contrac, y la otra que es omnipotente y que puede, por lo mismo, limitar sus obligaciones. De consiguiente, es también un contrato *aleatorio*.

10. De Paepe sostiene que los actos civiles del Estado son los que ejecuta con el mismo título que tienen los individuos y que no suponen el ejercicio del poder político. El Estado prestatario ejecuta un acto civil. Los actos de gestión, para este autor, son todos aquellos que por su naturaleza están en la vida de la esfera civil y quedan sometidos a las reglas del derecho civil.

11. Para Laurent un acto en determinado país emana del poder soberano si la Constitución de ese país lo menciona entre las atribuciones del poder soberano, o es sólo un acto civil si la Constitución de ese país no lo menciona entre las atribuciones del poder soberano.

12. Fiore no admite que los contratos celebrados por el Estado con los individuos sean sólo obligatorios según la conciencia del soberano.

Tales contratos deben ser regidos por los principios del derecho común. Las relaciones jurídicas son regidas, en general, en lo relativo a su existencia y a su fuerza obligatoria, por las mismas reglas, trátese de

individuo a individuo o trátase de individuos a gobiernos.

13. Por tener el Estado necesidad de crédito, para obtener el cual debe inspirar confianza, al celebrar un contrato de empréstito debe abandonar su calidad soberana y llevarlo a cabo como acto de gestión con el mismo título que un ciudadano. En otros términos, la distinción entre los actos civiles y los actos soberanos es considerada como una restricción voluntaria que a sus derechos absolutos hace el Estado.

14. Hay otra teoría del empréstito, que lo considera como un *contrato de honor*. Los prestamistas, según esa teoría, al dar sus capitales al prestatario, confían en el honor del Estado, el cual se somete a descrédito y deshonor cuandoquiera que no llena cumplidamente sus obligaciones.

15. El empréstito procura al Estado cantidades de dinero que el impuesto no le proporciona en cortos plazos.

16. Hay una clasificación de los empréstitos que interesa especialmente al Derecho Internacional Privado, es a saber: 1º El empréstito interior, y 2º El empréstito exterior.

El empréstito interior está sometido a todos los principios de la soberanía interior, esto es, que el Estado puede usar respecto de él de todos los derechos que emanan de su soberanía.

El empréstito exterior está sometido también a los derechos que emanan de la soberanía; pero el Estado no puede ejercerlos completamente, porque tal ejerci-

cio de sus derechos soberanos está limitado por la soberanía exterior de los otros Estados.

Hay o puede haber, de consiguiente, conflicto-entre dos principios: el derecho a la independencia del Estado deudor y el derecho de conservación del Estado de los acreedores.

Si el Estado deudor restringe los compromisos que contrajo, da o puede dar lugar a que el Estado a que los acreedores pertenecen le haga una reclamación.

Si existiere un contrato de empréstito garantizado, el Estado de los acreedores interviene o puede intervenir cuando el Estado deudor dicta una medida arbitraria que afecte la garantía.

17. El contrato de empréstito puede, en principio, estar regido:

1º Por la *Lex loci contractus*, la cual puede ser: a) La ley del Estado deudor, y b) La ley del Estado donde se efectuó la emisión.

2º Por la ley del Estado de los suscriptores.

3º Por la ley del Estado garante, y

4º Por las convenciones internacionales.

18. La acción judicial contra el Estado deudor puede, en principio, ser ejercida: 1º, ante los tribunales del Estado deudor; 2º, ante los tribunales del Estado en que se hizo la emisión, el cual puede ser el Estado deudor o el Estado de los suscriptores; 3º, ante los tribunales del Estado garante, y 4º, ante los tribunales internacionales instituidos por acuerdos internacionales.

19. Los juristas que miran el contrato de emprés-

tito como un acto de soberanía sientan estos principios para el caso de que un Estado deudor deje de cumplir sus obligaciones: 1º Autorizado el empréstito por una ley, los tribunales, haciendo aplicación de esta ley, deben condenarlo a pagar; y 2º En el caso de que una ley posterior a la que autorizó el empréstito declare la bancarrota del Estado, y, de consiguiente, suspendido el pago de los intereses y la amortización periódica del capital, los tribunales deben conformarse con las disposiciones de esa ley.

20. Ahora bien, ¿son competentes los tribunales extranjeros para juzgar a un Estado extranjero?

Rivier responde a esta pregunta en los términos siguientes:

Quando una acción se entabla contra un Estado extranjero, el tribunal debe declararse incompetente. Esto resulta de la independencia de los Estados, de la igualdad entre ellos y del derecho al respeto de los demás que todos tienen. La máxima *Par in parem non habet imperium* implica: *Par in parem non habet iudicium*.

21. De Cuvelier está de acuerdo con Rivier, y dice:

La jurisdicción es quizá el atributo más tangible, más manifiesto de la soberanía de un país; y someter un Estado a la jurisdicción extranjera es subordinarlo a una soberanía extranjera. Tienen, pues, los Estados derecho a no reconocer la competencia de un tribunal extranjero. Es, asimismo, un deber de los Estados no imponer su propia jurisdicción a otros Estados. Cada Gobierno por

su autoridad soberana es el único juez de las controversias que surjan con ocasión o motivo de sus propios actos.

22. Hay, además, dos dificultades prácticas: 1ª Siendo la primera formalidad que hay que llenar la de la citación al Estado para que comparezca ante el tribunal, no hay a quien hacerle la citación: el Ministro diplomático, representante del demandado, no la recibiría, por ser violatoria de sus inmunidades; ni tampoco el Ministro de Relaciones Exteriores, porque es uno de los órganos de la soberanía nacional; y 2ª Suponiendo que se haya adelantado el juicio siguiendo todas las reglas del procedimiento judicial, no tienen los tribunales manera de ejecutar la sentencia; y, como dice De Paepe, "una sentencia cuya ejecución no puede cumplirse por el juez que la dictó, ni por ninguna otra autoridad, es una monstruosidad jurídica".

23. *Jurisprudencia.*

Diciéndose acreedores del Gobierno español Lambege y Pujol, se hicieron adjudicar una cantidad de dinero que Balasque le debía a ese Gobierno. El tribunal de Bayona declaró válido el pago y la Corte de Apelación de Pau confirmó la sentencia. La Corte de Casación casó la sentencia del tribunal de Pau.

Reproducimos algunos de los considerandos de este fallo:

Cuando una persona contrata con un Estado se somete a las leyes, al sistema de contabilidad y a la jurisdicción administrativa y judicial de ese Estado,

Las cuestiones referentes a la comprobación, a la liquidación y al embargo de las acreencias de un gobierno respecto de nacionales y extranjeros, no pueden ser resueltas sino por las reglas del derecho público del Estado, y, por consiguiente, no pueden ser juzgadas por tribunales extranjeros.

Ahora bien, los principios de la jurisprudencia inglesa son los mismos de la jurisprudencia francesa. En una controversia sobre los guanos peruanos, el tribunal declaró que "una corte inglesa no puede hacer cumplir un contrato celebrado por un gobierno extranjero sobre bienes de ese gobierno existentes en Inglaterra"

Bélgica, Holanda y otros países europeos han dictado fallos en el mismo sentido.

24. El Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Hamburgo, en 1891, se pronunció contra la doctrina tradicional y admitió que eran aceptables las acciones reales y posesorias que se intentaran contra un Estado extranjero cuando los inmuebles o los muebles se encontrasen en el territorio del tribunal y cuando el Estado fuese heredero o legatario de un nacional del territorio.

Respecto de empréstitos dijo el Instituto:

No son admisibles las acciones que se intenten por actos de soberanía, o que se deriven de contratos celebrados por funcionarios del Estado, ni tampoco las acciones relativas a las deudas del Estado extranjero contraídas por suscripción pública.

25. En favor de la competencia se ha dicho que el principio de la soberanía y de la independencia no tienen un carácter absoluto y exclusivo, y no pueden separarse de la idea de la justicia. Pradier Fodéré sostiene que invocar el principio de la independencia de los Estados para eximirlos seguramente del cumplimiento de sus obligaciones, no es apelar a una regla de Derecho de Gentes: es abusar de una grande idea y de una gran palabra y colocarse por encima del Derecho.

Von Bar admite la competencia por excepción en las cuestiones de inmuebles (*forum rei sitae*), y en las cuestiones de herencias (*forum hereditatis*), y cuando el Estado, tácita o expresamente, ha aceptado la jurisdicción extranjera.

Westlake la admite también contra los Estados extranjeros respecto de las acciones *in rem* y en los casos de demandas de reconvencción.

26. Por respeto a la independencia de las autoridades extranjeras, los tribunales nacionales no ejercen jurisdicción territorial sobre la persona del Soberano extranjero o de su representante ni sobre la propiedad pública de un Estado destinada a prestar servicios de esta clase, a pesar de que, por regla general, las propiedades raíces sí están sometidas a aquella jurisdicción.

27. La regla general de que un Soberano extranjero no puede ser demandado ante un tribunal extranjero tiene las dos excepciones siguientes:

La primera excepción ocurre cuando el demanda-

do ante un tribunal extranjero por un Estado, o un Soberano extranjero presenta en su defensa demanda de reconvencción.

La segunda excepción ocurre cuando se cita al Soberano extranjero para que responda a la demanda de una persona sobre quien el tribunal tiene jurisdicción para el pago de capitales que están en poder de un tercero, y cuya causa o razón ha sido un contrato comercial o privado hecho por el Soberano.

28. Las sentencias en que las cortes inglesas han aceptado la doctrina de la impropriadamente llamada extraterritorialidad, o sea la inmunidad de un Soberano extranjero, y la cortesía internacional, no se refieren a los casos en que la propiedad real dé o presente medios de ejecución que no envuelvan ninguna indignidad personal.

29. En los casos en que un Soberano extranjero o un Estado extranjero deba comparecer ante un tribunal nacional como demandado, hay que hacer una distinción.

Si se trata de una obligación contraída por un acto que sólo ha podido ejecutar como primer magistrado del Estado, o en cumplimiento de una ley del Estado, los tribunales no tienen competencia para conocer.

Si se trata de hechos ejecutados por el Soberano en su carácter de individuo particular, los tribunales son competentes.

De consiguiente, un acreedor no puede demandar a un Soberano extranjero para el pago de un em-

préstito contratado por éste; pero sí puede demandarlo para el pago de artículos que se le hayan suministrado con fines comerciales o privados.

En este segundo caso, el Soberano está sometido al *forum contractus*. Así lo resolvió la Corte de París cuando los hermanos Melleros, joyeros de París, demandaron a la reina Isabel de España para el pago de unas joyas que les había comprado.

30. Ni el Imperio Británico, ni el Reino Unido, ni el Reino de Inglaterra tienen personería jurídica en el derecho inglés, y no pueden, por lo mismo, demandar ni ser demandados, ni hacer ni quebrantar contratos.

El Estado en el sistema inglés está representado por la Corona, el Rey o la Reina, o por el nombre del Monarca reinante.

31. Es principio de la ley sustantiva inglesa que los gobiernos en sus contratos con otros gobiernos tienen en muchos respectos los caracteres de una corporación, y que, así, las reglas de la ley inglesa se aplican a los Estados extranjeros como si fueran corporaciones extranjeras.

32. Las proposiciones siguientes contienen las reglas inglesas de derecho:

1º Un Soberano extranjero puede demandar o iniciar procedimientos judiciales ante las cortes inglesas.

Puede demandar respecto de la propiedad pública o de los intereses de su Estado.

Puede hacerlo por medio de su Ministro en el caso de un contrato público hecho en su nombre.

2º Un Soberano extranjero no puede ser demandado en las cortes inglesas.

El Soberano extranjero por razón de su soberanía tiene privilegios personales que lo eximen de procesos en las cortes inglesas. Esta exención del Soberano extranjero no resulta de incapacidad de su parte para celebrar contratos; son excepciones personales.

3º Un Soberano extranjero que promueva procedimientos legales en una corte inglesa, está sometido a las reglas y a la práctica de la corte, y queda también sometido a contrademanda. En estos casos el Soberano se somete voluntariamente a la jurisdicción de las cortes. Se coloca en la posición de un litigante ordinario.

4º Las cortes inglesas tienen conocimiento del *status* de un Soberano extranjero y de los Estados independientes por ser asunto de pública notoriedad. En caso de duda será concluyente un certificado de ese *status* expedido por el *Foreign Office*.

33. La máxima del derecho anglo-sajón *La Corona no puede hacer mal*, "*The Crown can do no wrong*", exime de responsabilidad al Rey de Inglaterra.

Este principio monárquico tiene su origen, según Goodnow, en el Derecho Romano. Dice que "*la regla The Crown can do no wrong*, no se aplica a las corporaciones locales del Gobierno, las cuales pueden ser demandadas ante los tribunales ordinarios, aunque no

en el mismo grado o término que las corporaciones privadas".

Respecto de la máxima, dice Wolfman:

Se pretendió por algunos autores que ella significaba que todo acto del Rey era legal. Esta doctrina es subversiva de todos los principios constitucionales. Las prerrogativas del Soberano no se extienden hasta hacer mal, porque creado para beneficio del pueblo, no puede ejercerlas en su daño, y, por tanto, es una regla fundamental que el Soberano no puede sancionar ningún acto prohibido por la ley. Desde este punto de vista, está bajo las leyes y no sobre ellas.

Cuando no se trata de la autoridad política de un Soberano, y éste, personalmente o por medio de su agente autorizado, celebra un contrato, debe estar sometido a las leyes que rigen los contratos. Puede ser que, como consecuencia de las inmunidades de su persona soberana, no sea citado ante un tribunal civil ordinario para obligarle a cumplir las obligaciones que contrajo o a pagar una justa deuda en la misma forma que los súbditos o ciudadanos; pero, en parte de que la forma de la citación no es de importancia esencial, la máxima "The King can do no wrong", hay que tomarla en sentido restringido, esto es, que está sujeto al derecho que los súbditos tienen de pedirle el pago de una justa deuda o el cumplimiento de las obligaciones de un contrato.

34. En el sistema legal de los Estados Unidos no se acepta el principio inglés de que el Soberano no puede hacer mal.

35. En el derecho inglés el individuo que quiera ejercer una acción judicial contra el Gobierno, debe pedir el consentimiento de éste por medio de un memorial que se llama *petición de derecho* (*Petition of right*).

36. En el derecho norteamericano el individuo que quería hacer una reclamación al Gobierno pedía a la Legislatura que votara un crédito destinado al pago de la reclamación.

Si la Legislatura votaba el crédito especial, los agentes del Gobierno estaban obligados a estudiarla y sentenciarla.

37. Los inconvenientes de este método llevaron al Congreso a cambiar de procedimiento: dictó, en 1855, una ley que creó un tribunal para examinar las reclamaciones originadas en ley o en contrato que se entablen contra el Gobierno de los Estados Unidos.

Las sentencias de este tribunal no producían efectos jurídicos; estaban redactadas en forma de proyectos de ley que se presentaban al Congreso.

Creóse luego la Corte de Reclamaciones (*Court of Claims*), cuyas sentencias son obligatorias para el Secretario del Tesoro; pero la jurisdicción de esta Corte no era completa.

En 1887 la ley Tucker (*Tucker Act*) extendió su competencia a todas las reclamaciones fundadas en la Constitución de los Estados Unidos, o en una ley del Congreso o en contratos, expresos o tácitos, celebrados con los Estados Unidos, etc.

38. La Ley Tucker extendió a las Cortes de Cir-

cuito y de Distrito la competencia de la Corte de Reclamaciones.

39. ¿Un Estado puede ser demandado ante los tribunales franceses para el cumplimiento de un contrato celebrado con un ciudadano francés?

La Corte de Casación—dice Andrés Weiss—resolvió este problema, en 1849, en las siguientes circunstancias: dos franceses reclamaban del Gobierno español el pago de una provisión de calzado; el Tribunal Civil de Bayona, en sentencia confirmada por la Corte de Pau, se declaró competente para conocer de la demanda, y la Corte Suprema en fallo de 22 de enero de 1849 declaró la incompetencia de la jurisdicción francesa. El principio sentado por ella, a saber: "que un Gobierno no puede ser sometido por los compromisos que contrae a la jurisdicción de un Estado extranjero", ha sido desde entonces aplicado por los tribunales franceses.

"Nos parece—agrega Weiss—discutible esta jurisprudencia, o, por lo menos, muy absoluta. Parte de la idea de que los tribunales franceses no tienen *nunca* jurisdicción sobre los gobiernos extranjeros. Creemos, al contrario, que es necesaria una distinción: entre los actos que pueden dar lugar a una instancia judicial, unos tienen carácter gubernamental y político, y se comprende que no puedan ser examinados por los tribunales; pero si otros actos han sido ejecutados por el Soberano extranjero como persona moral de orden privado, capaz de adquirir, enajenar, emprestar, independientemente de su soberanía, no comprendemos la ra-

zón para que no caigan bajo la jurisdicción francesa, en tanto que los que emanan de una persona física o de cualquiera otra persona moral extranjera si le son sometidos”.

40. *Doctrina de Meili.*—Cuándo el Estado no cumple sus compromisos debe ser sometido a la jurisdicción de un tribunal extranjero o a la jurisdicción de una comisión internacional. Ese tribunal o esa comisión puede tomar las siguientes medidas, según la posición del Estado deudor:

a) Examinar la situación económica del Estado y declarar si está o no en capacidad de pagar sus deudas dentro de cierto plazo;

b) Establecer por medio de individuos pertenecientes a naciones neutrales una vigilancia sobre las finanzas públicas;

c) Derogar las disposiciones que den preferencia a los acreedores domésticos o que sean contrarias a las garantías establecidas especialmente;

d) Ordenar pagos parciales si no perturban la economía interior;

e) Embargar ciertos valores del Estado;

f) Obligar al Estado deudor a emitir bonos realizables cuando haya salido de la depresión o de la crisis.

Esta doctrina es de todo punto inaceptable.

41. Las cuestiones que ponen o pueden poner en desacuerdo a las naciones son de cuatro clases, según Frederick Pollock; a saber:

1ª Disputas sobre fronteras y derechos territoriales;

2* Réclamaciones pecuniarias de los ciudadanos de un Estado contra el Gobierno de otro Estado;

3* Violación de tratados o no cumplimiento de obligaciones internacionales;

4* Controversias relativas a supremacía o influencias.

42. Los desacuerdos o divergencias de que se acaba de hablar forman dos grandes categorías:

1ª Diferencias jurídicas; y

2ª Diferencias políticas.

Sobre estas diferencias dice Oppenheim:

Las diferencias jurídicas nacen de actos de que son responsables los Estados: Estos actos son ejecutados por los Estados mismos, o por sus parlamentos, sus funcionarios administrativos o judiciales, sus tropas o sus ciudadanos.

Las diferencias políticas son resultado de conflictos de intereses políticos.

Bièn que esta distinción sea exacta en teoría y de gran de importancia práctica, sucede a menudo que no puede establecerse entre ellos una demarcación precisa. En muchos casos los Estados ocultan sus intereses políticos tras una reclamación basada en un supuesto perjuicio o en un daño positivo pero insignificante, y que les sirve de pretexto para perseguir fines políticos.

Naciones que han estado muchos años frente a frente, armadas hasta los dientes, en espera de un momento propicio para romper hostilidades, olvidan la línea divisoria entre las diferencias jurídicas y las diferencias políticas. Hay entre esas naciones fricciones continuas, que hacen imposible la distinción.

43. Para Balch la distinción entre los casos jurídicos y los casos políticos es la siguiente:

La expresión **casos jurídicos** designaría las cuestiones que surgen entre naciones que aun siendo causa de conflictos no amenazan, al resolverlos en favor de una de ellas, la independencia o los intereses vitales de la otra.

Designaría también todas las cuestiones que no afectando los intereses vitales de las naciones pueden resolverse por una decisión judicial, haya o no haya reglas de Derecho de Gentes en que la mayoría de las grandes Potencias esté de acuerdo, pero que sí pueden aplicarse para solucionar el conflicto.

La expresión **casos políticos** designaría las cuestiones que por razón de los hechos o de los intereses comprometidos afectan favorable o desfavorablemente el poder político o la influencia de las naciones.

44. *Historia de los empréstitos*—Albert. Wuarin resume en los términos siguientes la historia de los empréstitos:

En la Edad Media los empréstitos se hacían frecuentemente, pero entonces el crédito era puramente personal del príncipe. La deuda que éste contraía se extinguía con él, y por esto los prestamistas exigían algunas veces, a fin de asegurar la deuda en caso de muerte o de abdicación del príncipe, que el heredero presunto se obligase también.

El rasgo característico de los empréstitos medioevales era el tiempo limitado por el cual se contraían y lo alto de la tasa del interés. Por ejemplo, a mediados del siglo

XVI, William Dansell, agente del Gobierno inglés, obtuvo en Amberes un empréstito al 13 y al 14 por 100, y se felicitaba recordando que Carlos V pagaba a sus propios súbditos el 15 por 100.

El empréstito era a menudo forzoso: se amenazaba con la prisión a los mercaderes que no pónfan voluntariamente sus tesoros a la disposición del Soberano.

En 1558 deseó el Gobierno francés encontrar tres mil personas que cada una le diera mil escudos. El efere le ofreció mil prestamistas. A pesar de la aferta de pagar el 8 y medio por 100, faltaban dos mil personas, y entonces se gravó a cada ciudad con cierta suma, y la ciudad misma debía hacer la repartición entre sus habitantes.

Cuando los soberanos no tenían crédito, emitían moneda falsa, y con ésta inundaban las provincias. Por mucho tiempo se guardaba reserva sobre los intereses que se pagaban: se quería librar al prestamista del reproche de usurero, y para esto se hacían figurar los intereses como parte del capital, o se comprometía el deudor a abonar los gastos que causara la mora en el pago. En Inglaterra los reyes que durante el siglo XIII y primera mitad del XIV les tomaban prestado dinero a los comerciantes italianos, les hacían a éstos importantes regalos, lo que no tenía otra explicación sino el deseo de ocultar los intereses que pagaban. Durante la Edad Media los bancos lombardos y florentinos fueron los principales prestamistas de los reyes y de los príncipes; y cuando estos quebraban, llevaban a la ruina a sus banqueros.

El empréstito conservó largo tiempo carácter privado: el príncipe, que era el solo contratante, era el único obli-

gudo, a menos que comprometiese a algunos de sus súbditos a garantizar personalmente los empréstitos que hacía. Este carácter de derecho privado se conservó, como se ha dicho, por mucho tiempo. No fue sino en el siglo XVIII cuando en la noción del empréstito entró el elemento del derecho público y cuando se hizo la distinción entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del Soberano.

Es esta la noción moderna del empréstito: el Soberano no contrata en su nombre personal, sino en nombre del Estado, y es éste quien se obliga y a quien se considera como la única parte en el contrato.

45. *Garantías de los empréstitos.*

Las garantías de los empréstitos públicos se ofrecen en la ley que autoriza su contratación, o se constituyen después de contratados.

46. Las garantías de los empréstitos son de varias clases, a saber:

1ª Garantías generales, o sea, todos los recursos del Estado, que los prestamistas toman en cuenta al suscribirlos, pero que están sometidos a las fluctuaciones consiguientes a la situación económica y a la buena o mala administración financiera de los gobiernos.

2ª Garantías especiales como los productos de una renta o de un monopolio fiscal.

3ª Las prendas.

4ª Las hipotecas.

47. Las palabras *prenda* e *hipoteca* significan el derecho del acreedor para pagar con el precio de los

bienes de su deudor si éste no cumple la obligación contraída.

48. Las obligaciones personales dan al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, salvo los no embarables. (C. C. 2,488).

Este derecho de perseguir la ejecución de una obligación no da derecho real sobre los bienes del deudor.

Para que exista derecho real sobre los bienes se necesita que éstos estén afectos al cumplimiento o pago de cierta deuda.

49. Por el contrato de empeño o prenda se entrega una cosa mueble a un acreedor para la seguridad de su crédito. La cosa entregada se llama *prenda*. El acreedor que la tiene se llama *acreedor prendario*. (C. C. 2,409).

50 *Sistema francés.*

En derecho francés son necesarias tres condiciones para la eficacia de una prenda: 1ª, que haya sido consentida por el propietario de la cosa; 2ª, que resulte de un contrato válido; y 3ª, que la cosa sea puesta en posesión del acreedor o de un tercero convenido por las partes.

51. *Sistema colombiano.*

Se puede constituir la prenda sobre bienes corporales y sobre créditos.

Si el contrato de prenda es civil hay que entregar la cosa mueble o el título del crédito notificando al deudor. Si comercial, se hace constar por escrito.

En lo demás rigen los principios franceses.

52. *Contratos de prenda celebrados en el extranjero.*

Siendo la prenda un derecho real, se rige por la *lex rei sitae*.

Si se trata de un contrato celebrado en el extranjero y que verse sobre un bien situado en Colombia, no se perfecciona el contrato sino por medio de la entrega y con sujeción a los requisitos y formalidades de las leyes colombianas.

Si el contrato celebrado en el extranjero tiene una estipulación prohibida por la ley colombiana, no puede ejercerse en Colombia el derecho de que trata la estipulación. Ejemplo: el acreedor prendario tiene derecho de pedir que la prenda se venda en pública subasta, y que, a falta de postura, se le adjudique por avalúo pericial. Estos son los únicos medios que tiene el acreedor para disponer de la prenda. Si en el país donde celebró el contrato le permite la ley apropiarse la prenda por otros medios, éstos no puede emplearlos en Colombia. (C. C. 2,422).

Si el contrato celebrado en materia comercial exigiese en el país donde se ajuste ciertas formalidades, y no se observaron, no deja de ser nulo el contrato en otro país. Solamente se hace válido por la confirmación o ratificación.

53. En general, los muebles siguen a las personas, *mobilia sequuntur personam*, pero tratándose de derechos reales sobre estos bienes, acepta Meili (*International Civil and Commercial Law*) el artículo de un proyecto de Código Civil belga como fórmula definitiva que dice:

Tanto los bienes muebles como los bienes inmuebles están sometidos a la ley de su situación en lo concerniente a los derechos reales de que puedan ser objeto.

54. *Jurisprudencia anglosajona.*

La máxima *mobilia sequuntur personam* es opcional en esta jurisprudencia cuando se trata de derechos sobre muebles, y se observa o la *lex situs* o la *lex domicilii*; y cuando están los dos sistemas absolutamente en conflicto la *lex domicilii* cede ante la *lex situs*.

55. *La prenda y los empréstitos.*

“La prenda supone—dice Wuarin—como condición esencial la entrega de la cosa al acreedor prendario. Habría verdaderamente prenda si las rentas se pusieran en posesión del acreedor. Ahora bien, en la mayoría de los casos, esto no tiene lugar. Las rentas son siempre administradas por el Estado deudor. Para poder hablar de prenda, sería necesario que las rentas fuesen administradas separadamente por delegados de los acreedores independientes del Gobierno, quienes destinarían las rentas de los monopolios al pago de los intereses y a la amortización del empréstito. Ahora, el producto de las pretendidas rentas puestas en prenda va ordinariamente a la caja del Tesoro y se destina a satisfacer las necesidades del Estado y al servicio del empréstito; y el día en que esas rentas podrían ser de verdadera utilidad, esto es, cuando la situación financiera del Estado viniere a ser crítica, el Estado declara inexistente la garantía, y la suprime. Las rentas no pueden tener

verdadero valor de garantía sino cuando su administración sale de las manos del Estado deudor. Gracias a su sentimiento de altivez nacional, se estimarían perdidos los Estados a los ojos de las gentes honradas si consintiesen en entregar a los suscriptores de los empréstitos ciertos poderes de control o administración: sería atacar la soberanía del Estado: sería, sobre todo, no tener confianza en su probidad. Semejante administración de las rentas no se establecerá sino después de la intervención de otros Estados y de la protesta contra la conducta del Estado deudor. Así, a Grecia se le impuso, después de la guerra con Turquía, una Comisión internacional de control: las rentas eran administradas por una sociedad griega, pero esta sociedad estaba bajo el control de la Comisión internacional. Turquía tenía también un Consejo de administración de la deuda, compuesto de delegados de los sindicatos financieros más interesados en los empréstitos. La creación de este mecanismo de control, aceptado por Turquía, era una institución otomana bajo cierta protección internacional. Fue aconsejada a la Puerta por las Potencias en la Conferencia de Berlín. Servia, que se encontraba en una situación difícil, ofreció espontáneamente a sus acreedores que tomasen parte en la administración de los monopolios que garantizaban los empréstitos.

En los países mencionados, se puede hablar con exactitud de prendas, pues la percepción de las rentas o el control de su percepción, está en manos de los

representantes de los acreedores o protegida por delegados de las Potencias interesadas.

56. Dos clases de seguridades garantizan el cumplimiento de las obligaciones: las seguridades personales y las seguridades reales.

57. La ley personal del obligado rige el contrato, por regla general.

58. En el caso de que una persona dé caución por otra, rige la ley de la obligación principal, por regla general también.

59. La hipoteca es un derecho real que se constituye sobre bienes inmuebles o derechos reales para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia.

60. Las seguridades reales, una de las cuales es la hipoteca, resultan de la destinación de uno o varios bienes a la garantía de la ejecución de una obligación.

61. Las seguridades reales restringen siempre al propietario su derecho de disposición, puesto que no puede enajenar sus bienes sin atender al derecho del acreedor, el cual puede pedir que se vendan para que se le pague su crédito.

62. Por regla general, la ley aplicable en el asunto de las hipotecas es la del país donde estén situados los bienes sobre los cuales se ha establecido esta seguridad.

63. *Reglas del derecho francés.*

Son las siguientes:

1.º Para que una seguridad constituida sobre un bien

situado en Francia sea reconocida por los tribunales franceses, es necesario que la ley francesa admita su existencia.

2ª Una seguridad no puede constituirse de una manera eficaz sobre un bien situado en Francia si el acto respectivo no está acompañado de todas las condiciones exigidas por la ley francesa en interés de terceros.

3ª Las condiciones de publicidad a que la ley francesa subordina la eficacia de la seguridad, sólo se exigen cuando las seguridades versan sobre bienes situados en Francia.

64. *Reglas del derecho colombiano.*

Son las siguientes:

1ª La hipoteca es convencional.

No puede constituir hipoteca sobre sus bienes raíces sino la persona que sea capaz de enajenarlos y con los requisitos necesarios para su enajenación.

2ª Las formalidades de los contratos se reducen a otorgarse por escritura pública en que la cosa hipotecada se determine específicamente por su ubicación, sus linderos, y por su nombre si es finca rural, y por su número y calle si es urbana.

La escritura debe expresar el título del hipotecante e inscribirse en el registro dentro de 180 días en los contratos celebrados fuera del país.

3ª Los contratos hipotecarios celebrados fuera de la República darán hipoteca sobre bienes situados en ella, con tal que se registren.

65. En Derecho Civil, como se ha visto, la hipo-

teca es un derecho de prenda constituido sobre inmuebles, que no dejan por eso de permanecer en poder del deudor.

No es posible constituir hipoteca para asegurar o respaldar los empréstitos: no se puede anotar en el libro de registro para establecer el derecho de preferencia. Como los títulos del empréstito son nominativos, y generalmente al portador, habría que hacer millares de inscripciones.

66. El Estado no puede dar en prenda los bienes de uso público ni constituir hipoteca sobre ellos. El destino de estos bienes no permite que pasen al dominio privado de ninguna persona o entidad. No son, pues, enajenables ni embargables.

67. Los bienes que un Estado posee y administra y los bienes que explota como lo haría un particular, o sea, los bienes que constituyen el dominio privado del Estado, pueden ser dados en prenda, o se puede sobre ellos constituir hipoteca; esto es, son enajenables y embargables.

68. Por la naturaleza de las cosas, la prenda o la hipoteca consentida por el Estado está sometida a reglas diferentes de las que dominan los contratos prendarios o hipotecarios de los particulares, a saber:

1º Exigen la expedición de una ley o de un decreto de autoridad competente que autorice la prenda o la hipoteca;

2º Tanto la ley como el decreto pueden ser modificados o derogados;

3º No se inscriben en libros especiales.

69. Cuando el Estado da como garantía de un empréstito una renta o un monopolio no da una seguridad real, porque la renta o el monopolio sigue bajo su poder o su administración.

70. ¿Qué son, pues, las seguridades ofrecidas por el Estado como garantía de los empréstitos?

Esta pregunta la contesta Paul Fauchille así:

No pudiendo ser seguridades reales de derecho privado, ni seguridades de Derecho de Gentes, la afectación que hace el Estado de una de sus rentas en favor de particulares suscriptores de empréstitos no es en realidad sino una obligación contraída por el Estado de emplear de preferencia sus productos en el pago a los acreedores.

71. Las garantías especiales tienen muy poca eficacia. Cuando por urgencias del Tesoro se suspende el pago de los intereses del empréstito o su gradual amortización, se suspenden también las garantías.

72. Las verdaderas garantías de los empréstitos son todos los recursos del Estado.

Los presuntos acreedores del Estado se informan de todo lo concerniente a las posibilidades del Estado, a la manera como maneja el tesoro público, a sus métodos administrativos, a su organización y al recaudo de las rentas, etc., y a sus antecedentes.

El presunto acreedor tiene fuentes de información, pues ordinariamente el empréstito es lanzado por una institución financiera o bancaria.

73. *Las constituciones y las garantías.*

Hay Constituciones que hacen la promesa de cumplir las obligaciones de los empréstitos. Ejemplos:

La Constitución española dispone que la deuda pública queda bajo la protección especial de la Nación.

La Constitución de Holanda establece que el Estado garantiza sus obligaciones con los acreedores; y que la deuda será tomada en consideración todos los años, a fin de proteger los intereses de los acreedores del Estado.

74. *Suspensión de las garantías.*

Por los años de 1893 pasó Grecia por una crisis financiera de muy serio carácter: Para salvarse de esta situación, contrató en Londres un empréstito de capitalización (*funding loan*), el cual no fue aprobado por la Cámara. No pudiendo el Gobierno llenar sus compromisos, redujo provisionalmente la tasa de los intereses y suspendió el funcionamiento de algunas de las garantías que respaldaban los anteriores empréstitos. Una ley de aquel año autorizó al Gobierno para concluir operaciones con los portadores de los títulos de los empréstitos de 1881, 1884, 1887 y 1889; y ordenó que el Tesoro público percibiese los productos de las contribuciones y monopolios dados en prenda para el servicio de los empréstitos. El Presidente del Consejo, Tricoupis, ofreció a los acreedores que Grecia les daría las condiciones más liberales de acuerdo con los recursos del país en el arreglo definitivo de la deuda pública.

Los Ministros de Francia, Alemania e Inglaterra en Atenas protestaron ante el Rey Jorge por la sus-

pensión de las garantías que respaldaban los empréstitos exteriores. El Ministro de Relaciones Exteriores dirigió una nota a las Legaciones griegas en la cual, entre otras cosas, les dijo: La única solución indicada por las circunstancias es el arreglo definitivo del servicio de los empréstitos nacionales en lo futuro por medio de un acuerdo directo con los portadores de los títulos; pero, para llegar a este fin, es necesario recurrir provisionalmente a ciertas medidas en interés de los poseedores de los títulos nacionales. El Gobierno quiso tener una autorización especial de la Cámara para promover una inteligencia con los acreedores del Estado. Propondrá todos los medios para facilitar las negociaciones con los acreedores no poniendo otro límite a los sacrificios del país que la medida de sus recursos financieros. Este arreglo debe ser de tal naturaleza que no periclite en lo porvenir y evite nuevas pérdidas a los acreedores del Estado. La medida provisional respecto del producto de las garantías se ha dictado en interés recíproco".

Los portadores franceses de valores helénicos se reunieron en París y protestaron contra las medidas tomadas por el Gobierno griego. El Presidente del Comité telegrafió a Tricoupis en estos términos: "Los franceses portadores de valores helénicos reunidos en Asamblea General protestan enérgicamente contra las medidas arbitrarias del Gobierno griego y encargan a su Comité el examen de la situación económica, y de oponerse a todo arreglo sin el concurso de los acreedores". Los acreedores ingleses dirigieron a Tricoupis

un despacho semejante. Los portadores alemanes se reunieron de nuevo y protestaron contra la suspensión de las garantías, y, por último, solicitaron la intervención del Gobierno.

En estas circunstancias, el Encargado de Negocios de Grecia en Londres se dirigió a Sir John Lubbock, Presidente del Comité inglés de los portadores de valores extranjeros, y le explicó las intenciones de su Gobierno, y le dijo que cualquiera otra medida provisional que hubiera tomado habría tenido por consecuencia el alza del tipo del cambio en proporciones tales que no habría sido posible procurarse el oro necesario para el pago del 30 por 100 ofrecido; y, en suma, que el arreglo definitivo se haría de acuerdo con los interesados.

En el curso de las negociaciones que siguieron, el Presidente del Consejo de Gobierno declaró que las garantías que se dieran no darían lugar a ingerencia extraña en la administración del país ni en la gestión de sus finanzas.

A esta manifestación respondieron los Comités que al pedir la reorganización de la administración de las rentas destinadas al servicio de la deuda, no habían tenido el pensamiento de proponer al Gobierno medidas incompatibles con la dignidad del país; pero que, en seguridad de los portadores, pedían el restablecimiento del sistema según el cual la administración de las rentas afectas a la garantía de las deudas, la centralización de sus productos y el manejo de los fondos se confiaran a una sociedad sujeta

a las leyes del Reino, pero independiente de la acción gubernamental.

La Ley de 26 de febrero de 1898 dispuso que la percepción y el empleo de las rentas suficientes en el servicio del empréstito para el pago de la indemnización de la guerra y de las otras deudas nacionales, serían puestas bajo el control absoluto de una Comisión Internacional de los representantes de las Potencias.

Así quedó después de la guerra turco-griega la hacienda pública de Grecia bajo un control financiero internacional.

75. Para algunos publicistas los bonos de deuda pública representan una obligación contractual que está, para los efectos de su interpretación y cumplimiento, sometida a las mismas reglas que las deudas contraídas en transacciones ordinarias.

Y para otros expositores, los bonos de deuda pública no pagados difieren de las obligaciones contractuales.

76. Las concesiones que hacen los gobiernos y los contratos que celebran para la construcción de obras públicas son actos jurídicos diferentes de los contratos de empréstito. En éstos el Gobierno no contrae obligaciones con individuos determinados.

77. Como antes se ha dicho, el contrato de empréstito es un contrato *sui generis*: una de las partes contratantes es un soberano que no está sujeto a las reglas ordinarias, y la otra parte es un extranjero no sometido a la ley territorial.

78. El estatuto personal del presunto acreedor ri-

ge el contrato preliminar del empréstito, *pactum de mutuo dando*, con tal que no haya acuerdo en contrario.

79. Contemplado el empréstito como un contrato en sí mismo, la ley del domicilio del deudor a tiempo de la creación de la obligación rige el grupo de cuestiones incidentales, como el pago de los intereses.

En cada caso concreto deben considerarse separadamente las circunstancias que lo constituyen para deducir si hay acuerdo implícito de las partes en la aplicación del sistema legal del estatuto personal del acreedor o del deudor.

80. Es posible que las partes se hayan puesto de acuerdo sobre un sistema legal particular respecto de una parte de sus relaciones y dejado las otras cuestiones bajo el imperio de la ley de otro sistema.

81. Si no ha habido acuerdo entre las partes, la ley del domicilio del deudor tendrá autoridad.

82. En el contrato de empréstito como en todos los contratos reales, es necesaria la entrega de una *res* (una suma de dinero).

83. Hay ciertos empréstitos que no son protegidos.

Los empréstitos hechos para promover un comercio prohibido por la Ley Internacional, como el que tuviera por objeto el tráfico de los esclavos, no sería protegido por los tribunales, aunque la transacción fuese válida en el país extranjero donde el dinero se empleara.

84. Las recomendaciones diplomáticas, la exposi-

ción de agravios, la solicitud de explicaciones, el recurso al arbitraje son medidas que no constituyen intervención propiamente dicha, esto es, la ingerencia de un Estado en los negocios interiores de otro con el fin de imponerle su voluntad.

85. Cuando un Gobierno recomienda sus nacionales a las autoridades del país donde han fijado su residencia, o, sin residir en él, donde tienen derechos que reivindicar, o toma la defensa de sus intereses en notas diplomáticas, no interviene en sus negocios interiores. Reconoce, al contrario, la soberanía del Estado a quien se dirige.

86. Cuando un Gobierno exige de otro para sus nacionales condiciones mejores de las condiciones a que están sometidos los ciudadanos del Estado, o reclama para aquéllos leyes especiales; o cuando entorpece el funcionamiento de las jurisdicciones locales; o cuando trata de sustraerlos a los tribunales del país donde se han establecido o ante quienes deben ejercitar las acciones legales, en todos estos casos hay intervención, la cual no es un derecho sino un abuso de la fuerza.

87. El límite entre la interposición y la intervención es difícil de fijar. Algunas demandas diplomáticas, escribe Gastón de Leval son tan apremiantes que, aun cuando en derecho no constituyen una intervención porque nominalmente se invoca la soberanía del Estado, sus efectos son los de intervenir porque obligan a la Nación a modificar sus instituciones o sus leyes".

88. *Bancarrota de Estado.*

Se han dado varias definiciones de la bancarrota de Estado.

Para Von Heckel hay bancarrota de Estado cuando éste, violando los derechos de sus acreedores, no cumple o cumple imperfectamente sus obligaciones de deudor, con declaración expresa o sin ella.

Korner la define diciendo que es la falta de ejecución de las obligaciones del Estado resultantes de una deuda, provenga de insolvencia o de ausencia de voluntad de pagar.

89. La suspensión de pagos de los bonos de la deuda pública puede tener por causa la fuerza mayor o el caso fortuito. Un país asolado por las inundaciones o los terremotos no puede sufragar los gastos públicos, y el Estado se ve en imposibilidad de llenar sus compromisos.

Puede también la suspensión de pagos tener por causa los désórdenes o la mala administración de los negocios públicos.

Los dos casos expuestos son circunstancias extremas. Hay casos intermedios originados por crisis económicas de que el Estado no es responsable o por guerras intestinas o por conflictos internacionales que el Estado no ha podido evitar.

90. La solidaridad moral que el derecho natural o los contratos crean entre los hombres, el Derecho de Gentes la establece entre las Naciones.

Al lado de cada ventaja o de cada beneficio, los vínculos que unen a las naciones han puesto cargas

equivalentes o recíprocas obligaciones, dice el expositor Calvo.

91. En todo país debe haber una organización política y judicial que llene las siguientes condiciones:

1ª Leyes y tribunales regulares que aseguren a los ciudadanos extranjeros un trato conforme a las leyes de la humanidad y en los mismos términos que a los ciudadanos nacionales;

2ª Una magistratura honrada e independiente cuya imparcialidad y buena fe no sean razonablemente puestas en duda;

3ª Seguridad de que las controversias o los litigios sean resueltos por una sentencia judicial;

4ª Competencia y voluntad en el poder judicial para administrar justicia sin retardo o sin obstáculos artificiales, y

5ª Respeto del Gobierno por las sentencias de sus propios tribunales.

92. Los tratados en que se definen los derechos de los nacionales en el país extranjero con cuyo Gobierno se celebran; la legislación nacional en que los derechos de los ciudadanos nativos se extienden a los ciudadanos extranjeros sobre la base de la reciprocidad legislativa o sobre la base de la igualdad jurídica; las convenciones en que dos o más Estados adoptan el sistema de la reciprocidad diplomática; en fin, las convenciones entre dos o más países en que se trata de intereses comunes, son otros tantos instrumentos o medidas cooperativas para la mutua protección de los nacionales en el extranjero.

93. Hay cinco medios amistosos de arreglar las diferencias internacionales, a saber: 1º la negociación; 2º los buenos oficios; 3º la mediación; 4º las comisiones internacionales de investigación, y 5º el arbitraje.

94. Reconocido el principio de la responsabilidad del Gobierno por hechos ejecutados por él contra los derechos del extranjero, quedan abiertas al extranjero dos vías para que se le haga justicia, a saber: la de los tribunales ordinarios y la de la acción diplomática.

Prefiérese la vía establecida en los tratados celebrados con la Nación a que el extranjero pertenece.

95. La vía judicial ordinaria es inflexible por razón de la ley que la reglamenta.

Las leyes de esta índole señalan los hechos en términos generales sobre los que se da facultad a los jueces para decidir, y señalan la tarifa de las pruebas a que deben someterse los reclamantes dentro de los términos prefijados.

96. Las leyes ordinarias de procedimiento, siendo impersonales, ofrecen o pueden ofrecer por el mismo hecho garantías de acierto e imparcialidad; pero como, de un lado, no pueden prever todos los casos, y aunque sí los prevean, no pueden señalar todas las circunstancias que los acompañan, o cambian o pueden cambiar los caracteres de los hechos presentados o presentables a la consideración del juez; y como éste, de otro lado, no tiene en la ley misma criterio de graduación, ni a la vista, especialmente, consideraciones de otro orden en que puede estar interesado el

país por motivos de política internacional, no es la vía judicial la que se adopta en todos los casos para resolver los conflictos que surgen con ocasión de agravios al extranjero, y no es la que éstos prefieren sobre todo en países donde la administración de justicia es cara, lenta y difícil.

97. Se prefiere en ocasiones la vía diplomática no porque sea la más perfecta, ni la más o mejor reglamentada, o la menos susceptible de error, o que dé menos ocasiones al fraude. Se la prefiere porque, mediante ella, pueden graduarse asuntos de naturaleza muy delicada y evitarse complicaciones, y en especial, porque da facilidades para transacciones en que el juez ordinario no puede entrar.

98. Los gobiernos no tienen obligación legal de presentar reclamaciones de sus ciudadanos contra Estados extranjeros. En este particular se guían los gobiernos por consideraciones de interés público o por los principios que inspiren su política internacional.

99. El ciudadano que ha sufrido algún agravio de un gobierno extranjero suele pedir a su gobierno que presente y respalde la reclamación respectiva. Si el gobierno asumiere la responsabilidad, hará la reclamación en los términos que le indique su discreción.

100. Las causas u origen de las reclamaciones son de muchas clases, y cada una de éstas forma una categoría. La siguiente es una clasificación, no taxativa: 1ª por expropiación de bienes sin indemnización; 2ª por hechos indebidos ejecutados por agentes o funcionarios públicos; 3ª por injusta anulación de conce-

siones; 4ª por contribuciones cobradas ilegalmente; 5ª por impuestos cobrados por gobiernos *de facto*; 6ª por contribuciones forzosas; 7ª por daños causados a personas o propiedades por revolucionarios, y 8ª por *no pago de los bonos de la deuda pública*.

Aquí sólo se trata de las reclamaciones de esta última clase.

101. No hay uniformidad de pareceres sobre si los bonos de las deudas públicas pueden ser objeto de reclamación.

102. *Sentencia de Sir Frederick Bruce.*

En la convención Herrán-Cass celebrada en 1857 sobre pago de reclamaciones provenientes de los sucesos del 15 de abril de 1856 en Panamá, se dispuso que todas las reclamaciones de parte de ciudadanos de los Estados Unidos, corporaciones, compañías o particulares contra el Gobierno de la Nueva Granada (hoy Colombia), fueran sometidas a una comisión compuesta de dos individuos, los cuales nombrarían un árbitro para que decidiera en el caso o en los casos en que no pudieran ponerse de acuerdo.

Se trataba de una reclamación fundada no en un daño sufrido por el reclamante en el motin de Panamá del 15 de abril sino en el no pago de unos bonos de la deuda pública.

Sir Frederick Bruce, que desempeñó las funciones de árbitro en la comisión, sentenció que ésta no tenía jurisdicción para conocer de la reclamación.

“El término *reclamación*—dijo el árbitro—empleado en la convención debe ser interpretado en el sen-

tido de que sólo incluye las cuestiones o demandas que han sido objeto de controversia internacional”.

“Es fácil ver—agregó—que existen muchas razones de política de no permitir a los gobiernos exigir de otros gobiernos el pago preferente de cantidades pertenecientes a uno de los públicos acreedores”.

103. No son materia de reclamación internacional los títulos o bonos de la deuda interna de un Estado que son objeto de especulación; que se adquieren libre y espontáneamente como cualesquiera valores de su clase, y cuyo precio sube o baja según las fluctuaciones del mercado.

104. *El caso de Ballistini.*

La reclamación de Ballistini sometida a la Comisión franco-venezolana en 1902 comprendía diez cuestiones distintas, una de las cuales fue la demanda de indemnización de 75,000 bolívares por principal e intereses de cierto número de bonos de la deuda del Estado de Guayana (Venezuela) de que Ballistini era dueño, y que por decreto del Presidente Fonseca no fueron admitidos en pago de las contribuciones como antes lo habían sido.

La circulación de estos bonos había sido primero suspendida por el Gobierno de Guayana, su redención ordenada después, y por último fue consolidada por la Legislatura la deuda que representaban.

La Corte de Casación había decidido que Ballistini como cualquiera otro poseedor de la deuda interna del Estado de Guayana estaba sometido a las

leyes y a los decretos que rigieran la extinción de las deudas:

El representante de Venezuela ante la Comisión internacional sentó esta doctrina, que fue aceptada por ella:

Es un principio de la Ley Internacional que la deuda interna de un Estado clasificada como deuda pública y que es objeto de especulación, y que se adquiere libre y espontáneamente como cualesquiera valores de su clase, y cuyo precio sube o baja según las fluctuaciones del mercado, no puede ser nunca materia de reclamaciones internacionales para obtener su pago inmediato en dinero, como no puede tampoco ser materia de un juicio o proceso ante los tribunales del país con el objeto de que sus tenedores obtengan el pago por su valor nominal. Establecer esto sería poner precio a las combinaciones bursátiles, siempre posibles con esta clase de valores públicos, y que pondría a las naciones a merced de los especuladores, que podrían hacerse dueños de la deuda interna de la Nación, que monta a muchos millones y que gana interés, y cuyo pago se ha suspendido por las condiciones anormales en que la guerra puso al país.

105 *Doctrina de Gastón de Leval.*

Si el Estado quiere hacerse el empeón de sus nacionales portadores de obligaciones de los Estados extranjeros, la situación de estos acreedores debe asimilarse lógicamente a la de los contratantes ordinarios. Los interesados no deberán recibir ayuda o protección sino cuando

prueben que en el momento de la falta de pago eran ya poseedores de los títulos. Si esto no fuere así, se abriría un tráfico de acreencias, que tendría por consecuencia hacer intervenir excesivamente en los debates a todas las Potencias del mundo. Nada impediría a los acreedores después del fracaso de una negociación de su patria ceder su acreencia a ciudadanos de otro Estado, el cual se vería obligado a renovar las diligencias por su propia cuenta.

Anotemos, sin embargo, que en general los Estados no son tan rigurosos y que la mayor parte exigen como condición para intervenir que el interesado pruebe que es nacional y que la acreencia le ha sido legítimamente cedida.

106. El Estado está obligado a pagar el interés o el capital al individuo que le presente el título.

107. Con el fin de favorecer las transacciones de muebles corporales que tienen una consistencia real y física, y que se hacen con rapidez de mano a mano, se ha establecido la máxima jurídica de que la posesión vale título.

Esta máxima se aplica a los muebles corporales cuya reivindicación se hace directamente.

La sola restricción al principio de la ley está en la reivindicación de inmuebles con los muebles que se encuentran en ellos, porque en este caso los efectos muebles son accesorios, y lo accesorio sigue a lo principal.

108. Se reputa que los efectos al portador son propiedad de quien tiene la posesión de ellos, salvo el caso en que se pruebe que se han perdido ó que han sido robados.

109. Los valores al portador han tenido un gran incremento en los tiempos modernos por causa de los empréstitos de Estado.

110. *Política de Inglaterra.*

Sobre la protección a los súbditos ingleses dueños de bonos de empréstitos, dice William E. Hall:

Los gobiernos, especialmente el de Inglaterra, tratan por separado las quejas o reclamaciones de personas que han perdido dinero, parte por lo oneroso de la responsabilidad que el Estado asumiría si pretendiera cobrarlo; parte porque los empréstitos se hacen con suficiente conocimiento de los riesgos que se corren al contratarlos, y parte, en fin, por las dificultades en que el Estado deudor pueda encontrarse, por cualquier causa, para llenar sus obligaciones.

Aunque en principio no hay diferencia entre los perjuicios sufridos por el no cumplimiento de una obligación monetaria, y los perjuicios de que el Estado pueda ser directamente responsable, queda a voluntad de los gobiernos considerar cada caso en sí mismo y obrar según las circunstancias.

111. *La circular de Palmerston.*

En 1848 Lord Palmerston dirigió a los Ministros de la Gran Bretaña en los países extranjeros la siguiente circular:

El Gobierno de Su Majestad ha tenido frecuentes ocasiones de dar instrucciones a sus representantes ante varios Estados extranjeros para que hicieran a sus gobiernos

solicitas y amistosas, pero no autoritativas, representaciones en apoyo de las reclamaciones no satisfechas de súbditos británicos poseedores de bonos y seguridades pecuniarias de que esos Estados eran responsables.

Cómo parece que existe algún concepto erróneo respecto del justo derecho del Gobierno de Su Majestad para intervenir autoritativamente, si así lo creyere conveniente, en apoyo de aquellas reclamaciones, informo a usted como a representante de Su Majestad, en cualquiera de los Estados contra quienes súbditos británicos tengan tales reclamaciones, que es para el Gobierno Británico enteramente una cuestión de discreción, y de ninguna manera de Derecho Internacional el hacer o el no hacer de esas reclamaciones materia de una negociación diplomática. Si la cuestión ha de considerarse simplemente en sus relaciones con el Derecho Internacional, no hay duda alguna del derecho perfecto que los gobiernos de todos los países poseen de sostener como asunto de negociación diplomática toda queja fundada que cualquiera de sus súbditos tenga contra el gobierno de otro país o por cualquier agravio inferido por los gobiernos extranjeros; y si el gobierno de un país tiene títulos para pedir satisfacción para cualquiera de sus súbditos que pueda tener una justa y no satisfecha reclamación pecuniaria al gobierno de otro país, el derecho para exigir reparación no puede aminorarse meramente porque sea mayor la extensión del agravio y porque en lugar de ser un solo individuo el que reclama una cantidad comparativamente pequeña, haya un gran número de individuos a quienes se les deban cantidades mayores.

Es simplemente, por lo dicho, cuestión de discreción.

para el Gobierno Británico entablar negociación diplomática, lo que hará o no por consideraciones domésticas.

Los Gobiernos sucesivos de la Gran Bretaña han pensado que no es deseable que los súbditos británicos inviertan sus capitales en empréstitos a gobiernos extranjeros en lugar de emplearlos en empresas provechosas en el país; y a fin de no estimular los empréstitos aleatorios hechos a gobiernos extranjeros que, o son incapaces de pagar los intereses estipulados o no quieren hacerlo, el Gobierno Británico ha pensado que la política mejor es abstenerse de considerar como cuestiones internacionales las quejas de los súbditos británicos contra gobiernos que no han hecho buenos sus compromisos pecuniarios.

El Gobierno ha considerado que las pérdidas de hombres imprudentes que han puesto equivocada confianza en la buena fe de gobiernos extranjeros, sería saludable advertencia para otros, y prevendría la suscripción de empréstitos extranjeros en la Gran Bretaña, excepto para aquellos gobiernos de buena fe y de reconocida solvencia. Pero si ocurre que la pérdida sufrida por súbditos británicos por el no pago de los intereses de los empréstitos sea muy grande, puede llegar, en tal estado de cosas, a ser un deber para el Gobierno Británico el entablar negociaciones diplomáticas.

112. Lord John Russell en 1861 escribió:

No ha sido política del Gobierno de Su Majestad, aunque siempre ha sido libre de hacerlo, intervenir autoritativamente en favor de los que han dado prestado su dinero a gobiernos extranjeros.

Lord Salisbury anunció en 1880 la misma política. Y Mr. Balfour, en 1902, en un debate en el Parlamento británico, dijo:

No niego, antes bien admito el hecho, que los tenedores de bonos extranjeros pueden ocupar una posición internacional que exija acción internacional, pero yo juzgo tal acción con grave duda y sospecha. Dudo que en lo pasado hayamos ido a la guerra por los tenedores de bonos extranjeros, por aquellos de nuestros conciudadanos que han prestado su dinero a un gobierno extranjero; y confieso que yo sentiría mucha pena si viera tal práctica adoptada en este país.

113. *Intervención inglesa.*

Luis López Méndez, Ministro de Colombia en Londres, celebró en 1821 un contrato con Jaime Mackintosh sobre provisión de armamento, equipo y vestuario para diez mil hombres de infantería y para comprar o fletar los buques necesarios al transporte de estos artículos.

Este contrato fue sometido a la consideración del Congreso de 1823. Es un hecho indiscutible que López Méndez no tenía poderes suficientes para celebrar el contrato. Es también otro hecho indiscutible, reconocido por el mismo negociador, que el precio fué excesivo, y excesivos los intereses que se obligó López Méndez a abonar. El 5 de agosto de 1823 el Congreso dictó un decreto legislativo que improbaba el contrato y que facultaba al Poder Ejecutivo "para entrar en nuevos convenios sobre este negocio con el

señor Jaime Mackintosh, procurando terminarlo de un modo satisfactorio para ambas partes y compatible con los derechos de la República".

Mackintosh se apresuró a remitir los artículos materia del contrato; y apenas tuvo conocimiento de la desaprobación de éste vino a Bogotá y pidió permiso (que le fue concedido) para depositarlos en los almacenes del Estado.

En cumplimiento del decreto legislativo de 1823, el Gobierno celebró un convenio con Mackintosh, según el cual éste recibía 150.000 libras esterlinas junto con el interés del 6 por 100, lo que hacía un total por principal e intereses de 187,500 libras esterlinas. Al verificarse el pago, Mackintosh entregaría vales de los emitidos por Luis López Méndez hasta el monto de 150,000 libras esterlinas, y los vales restantes al hacerse los pagos respectivos. Cuando se celebró este convenio, Mackintosh había recibido diez mil quince libras esterlinas.

Disuelta la Gran Colombia, los plenipotenciarios encargados de liquidar y arreglar las deudas y créditos le propusieron al apoderado del contratista o reconocer y pagar el capital si rebajaba los intereses, o reconocer la deuda y sus intereses, quedando sujeto en lo relativo al pago a lo que dispusieran los Congresos de los tres Estados que se habían separado. El apoderado de Mackintosh aceptó la segunda proposición, y la Nueva Granada emitió vales de deuda flotante para cubrir la acreencia.

El Congreso de 1839 ordenó la consolidación de to-

das las deudas flotantes. El apoderado de Mackintosh recibió los vales de la deuda consolidada, vendió algunos, y cobró los intereses correspondientes.

Pretendió el contratista que se le pagara su crédito en dinero o en libramientos contra las aduanas, esto es, que se le pusiera en mejores condiciones que a los otros acreedores del Estado. Esta pretensión fue rechazada por la Nueva Granada.

El Encargado de Negocios de la Gran Bretaña dirigió al Secretario de Relaciones Exteriores una nota en 1843 en que le dijo que había recibido órdenes de su Gobierno para llamar nuevamente la atención del Gobierno granadino hacia el reclamo de Mackintosh por los auxilios suministrados a Colombia en 1821.

Y en 1844 el Encargado de la Legación Británica pidió al Secretario de Relaciones Exteriores "el procurar justicia al señor Mackintosh, antes de someter de nuevo sus quejas a la consideración del Gobierno de S. M."

En 1851 el doctor Manuel Murillo, Secretario de Estado del Despacho de Hacienda, con expresa autorización del Poder Ejecutivo, celebró con Daniel Florencio O'Leary, Encargado de Negocios de S. M. B. un convenio para poner término a la cuestión. Se obligó la Nueva Granada a amortizar el capital y los intereses con el 10 por 100 de los derechos de importación que se causaran en las aduanas marítimas y terrestres de la República; y se obligó Jaime Mackintosh a restituir los vales que había recibido.

El Secretario de Relaciones Exteriores don Lino

de Pombo dijo, entre otras cosas, en su Exposición al Congreso de 1857, que la acreencia de Mackintosh era una deuda de honor, que la Nueva Granada estaba comprometida a satisfacer como uno de los peores legados que le transmitió Colombia, deuda de la cual había pagado más de las dos terceras partes; y que si se había interrumpido el curso regular de su cancelación, no lo había sido por actos que merecieran el odioso calificativo de actos de mala fe. Hacía notar el mismo señor Pombo que Mackintosh no había entregado o cancelado a favor de la Nueva Granada los vales o debentures que había recibido en Londres del Agente de Colombia López Méndez.

De la Exposición del Secretario Pombo se transcriben en seguida estos párrafos:

Habiéndose dado publicidad y extensa circulación a la correspondencia oficial con la Legación de S. M. Británica, que terminó por su parte en 8 de octubre declarando cortadas sus relaciones con este Gobierno, e informando que se emplearían medidas coercitivas por las fuerzas navales inglesas para compelerle a hacer ciertos pagos a Jaime Mackintosh; y siendo por lo mismo perfectamente conocida la contraversin a que ella se contrujo, partiendo de la no aprobación por el Congreso del convenio ajustado sobre el particular en 24 de noviembre de 1855, juzgo innecesario extenderme en explicaciones relativas a esta correspondencia.

El Ministro de Francia en Bogotá, Barón Goury du Roslan, que por ausencia fortuita no estuvo en capacidad de hacer algún esfuerzo para impedir la ruptura estrepito-

sa con la Legación Británica, restituido inmediatamente a la capital, interpuso de movimiento propio y de una manera confidencial sus buenos oficios para encaminar el negocio a una equitativa solución aclarándolo. Gracias a esta mediación inteligente, sincera y altamente honrosa, puedo repetir que la cuestión parece colocada ya en un terreno favorable.

El doctor Felipe Pérez en su Memoria como Secretario del Tesoro y Crédito Nacional en 1872 publica los siguientes datos:

Valor del contrato Méndez-Mackintosh.	\$ 750,000
Suma que correspondió a Nueva Granada en esta deuda.	375,000
Por esta suma se liquidó al interesado, según el convenio de 8 de junio de 1858, por capital e intereses capitalizados. . . .	560,280
Y por intereses, según el mismo convenio.	873,087
	<hr/>
Total.	\$ 1.443,367
Como los billetes con que se acabó de hacer este pago ganaban el 6 por 100 anual desde 1851, hay que agregar por término medio la suma de.	\$ 222,983
	<hr/>
Total de lo pagado.	\$ 1.655,350
Acreeencia primitiva	375,000
	<hr/>
Diferencia entre lo pagado y la acreeencia primitiva.	\$ 1.280,350

114. *Otra intervención inglesa.*

El Gobierno de la Gran Bretaña por medio de su Legación en Bogotá patrocinó una reclamación de John G. Mac-Master contra el Gobierno de Colombia por el valor de unos bonos emitidos conforme a un convenio de 1868 para pagar la deuda de Robinson y Fleming.

La siguiente es la historia, abreviada, de esta reclamación.

En 1865 el General Tomás Cipriano de Mosquera, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Colombia, compró a Robinson y Fleming, de Londres, dos buques de vapor, uno de los cuales naufragó. Compró también a I. E. Barnett & Sons, de la misma ciudad, cuatro mil fusiles y diez mil fornituras.

Una ley de 27 de junio de 1866 aprobó los dos contratos, y el Congreso de 1867 dictó un decreto legislativo que autorizó al Poder Ejecutivo para rescindir el contrato de compra de los buques, o para venderlos, y para destinar el producto a la amortización de la deuda.

Robinson y Fleming recibieron parte de su crédito. Conforme al convenio de 1868, como ya se dijo, el Gobierno de Colombia emitió unos vales para pagarles el resto de su crédito. De estos vales era tenedor Mac-Master cuando intervino la Legación Británica. En enero de 1882 el Secretario de Relaciones Exteriores celebró un nuevo convenio con Augusto H. Mounsey, Ministro Residente de la Gran Bretaña, el cual convenio fue aprobado por la Ley 5ª del mismo año. El

monto de la reclamación fue la suma de £ 1,600 y sus intereses.

115. Como se vio atrás, la circular de Pálmerston proclama el derecho de intervenir para el cobro de las deudas públicas, sólo que lo subordina a consideraciones de política interior. La circular no cambió el curso de la política de Inglaterra.

El Gobierno británico antes de la circular había intervenido en los negocios internos de la Nueva Granada con ocasión de la suspensión de pagos de los bonos de la deuda exterior.

El General Santander y el doctor José Ignacio Márquez antes de la liquidación de la deuda colombiana remitieron puntualmente a Londres los fondos necesarios para el pago de los intereses de la misma deuda.

El Gobierno de la Nueva Granada por medio de Manuel María Mosquera, Ministro de la República en Londres, propuso a los tenedores de los bonos un arreglo, que no se llevó a cabo.

En nombre del apoderado de los tenedores de los bonos, el Encargado de Negocios de la Gran Bretaña, Pitt Adams, presentó al Gobierno una reclamación. En la nota respectiva sentó la tesis, no antes vista y nunca repetida después, de que "la parte de las rentas nacionales igual a los intereses de la deuda no pertenece al Estado sino a los tenedores de los bonos, y que, de consiguiente, al disponer de esa parte de las rentas para cualquier otro objeto que no sea

el pago de esos intereses, se defrauda en otro tanto a los acreedores”.

116. La política y la jurisprudencia de los Estados Unidos dividen las reclamaciones en las mismas dos grandes categorías en que las clasifican las otras naciones europeas y americanas, a saber: las basadas en contratos y las fundadas en daños inferidos a los individuos, independientes de los contratos.

117. John W. Foster en su libro *The Practice of Diplomacy*, hablando de la primera clase de reclamaciones, dice:

Las primers de estas reclamaciones, reclamaciones contractuales, se originan ordinariamente de actos voluntarios de los individuos que celebran contratos con el Gobierno central u otras autoridades de un país extranjero para la construcción, por ejemplo, de un ferrocarril u otra obra pública, de carácter municipal o local, o que compran bonos u obligaciones de un Gobierno o de una municipalidad.

En tales casos el Gobierno de los Estados Unidos ha dicho que no protege a sus ciudadanos; que cuando éstos entran en tal clase de relaciones se presume que han tomado en cuenta la disposición y la habilidad de las autoridades extranjeras para cumplir sus obligaciones: que habiendo asumido los riesgos con la esperanza de obtener grandes beneficios, no deben quejarse si esas autoridades los ponen en el mismo pie que a los ciudadanos nativos en las indemnizaciones que les concedan, y que todo lo que pueden esperar es que el Gobierno en casos especiales

simos interponga sus buenos oficios en favor de sus reclamos.

118. El Gobierno de los Estados Unidos en varias ocasiones ha dado a conocer su política por boca de sus Secretarios de Estado.

Mr. Buchanan a Mr. Ten Eyck en 1848:

Ha sido práctica del Departamento limitar su acción oficial en el cobro de las indemnizaciones a Gobiernos extranjeros a hechos dañosos ejecutados bajo la autoridad de éstos contra las personas y las propiedades de sus ciudadanos.

En caso de violación de un contrato ha sido la regla no intervenir sino en muy peculiares circunstancias, y esto sólo para interponer los buenos oficios del Ministro en favor de ciudadanos americanos ante los Gobiernos a que estén acreditados.

Si no fuera esta la regla, los Gobiernos, especialmente nuestro Gobierno, se verían envueltos en dificultades sin fin. Nuestros ciudadanos celebran contratos con todos los gobiernos extranjeros. Deben estimar el carácter de aquellos con quienes contratan y asumir los riesgos de la capacidad y de la voluntad de ejecutar los contratos.

Si otro fuera el principio, sería un deber del Gobierno de nuestro país forzar el pago de los empréstitos hechos por sus ciudadanos a gobiernos extranjeros.

Mr. Marcy a Mr. Clay en 1855:

Ningún agente diplomático de los Estados Unidos puede sin instrucciones intervenir oficialmente en casos de ale-

gada violación por un gobierno de un contrato celebrado con uno de sus ciudadanos. Será difícil encontrar la prueba de haberse dado esas instrucciones. No es compatible con la dignidad de un gobierno presentar una demanda que pueda en último resorte imponer el empleo de la fuerza para hacerla aceptar. Esto no puede hacerse en nuestro sistema de gobierno sin la autorización del Congreso, y es casi imposible inaginar que el Congreso confiera tal autoridad al Presidente.

Mr. Seward a Leavitt & C^o en 1868:

Se negarán los buenos oficios cuando se trate de deudas de especulación o cuando la deuda tenga por causa darle recursos al gobierno deudor para que haga la guerra a un país con quien los Estados Unidos estén en paz.

Mr. Frelinghuysen a Mr. Wright en 1884:

Cuando el Departamento ha autorizado a sus representantes a recibir pagos de un gobierno extranjero o a hacer arreglos sobre títulos de la deuda con un gobierno extranjero, lo ha hecho porque el gobierno ha querido entenderse con su acreedor, y cuando la intervención del agente diplomático o del cónsul ha sido conveniente para ambos.

Hay casos también, pero no tan frecuentes que sirvan para formar una regla de conducta, en que los títulos de la deuda de un gobierno son propiedad total, o en parte muy considerable, de ciudadanos de otro país, y en que, por falta de pago, el gobierno de los acreedores pueda intentar por negociación diplomática la realización de un

acuerdo internacional que señale el tiempo y la manera del pago.

La proposición de usted tiene bases distintas de los dos casos anteriores. Me parece que consiste en investir al Gobierno de los Estados Unidos de un título legal sobre ciertos bonos de la deuda rusa no pagados en los últimos veinticinco años, con la esperanza de que este Gobierno, obrando como parte interesada o como abogado del acreedor, obtenga condiciones más favorables para la liquidación de la deuda que las que obtendrían otros acreedores.

Esta proposición es contraria a los usos internacionales e impropia en grado tal, que no permite que se la considere. Este Gobierno no desea constituirse en acreedor preferido respecto de sus propios ciudadanos o de súbditos extranjeros que sean dueños de otras porciones de la misma deuda.

119. En la Conferencia Nacional sobre las relaciones exteriores de los Estados Unidos que se reunió en 1917, en que tomaron parte políticos influyentes como Charles E. Hughes, antiguos miembros del Gobierno como Oscar S. Straus, historiadores como Albert Bushnell Hart, editores de revista como Albert Shaw, profesores como Philip Marshall Brown y autores como Edwin M. Borchard, se habló con toda sinceridad y franqueza sobre la práctica política del Gobierno de los Estados Unidos.

Edwin M. Borchard habló sobre los intereses co-

merciales y financieros de los Estados Unidos en el Caribe, y dijo:

No es generalmente conocido que muchas de las concesiones extranjeras en la América Central o en el Caribe son sometidas oficiosamente al Departamento de Estado, a fin de evitar posteriores intervenciones, sobre la base de infracción de nuestras prerrogativas políticas, o en nuestro carácter de síndicos de nuestros débiles vecinos.

Debe recordarse que nuestra desaprobación de la concesión petrolífera de Pearson en Colombia indujo a esta importante firma británica a retirarse del campo.

En varias ocasiones nuestro Departamento de Estado ha negado su aprobación a planes de consolidación de la deuda de Honduras combinada con exigencias exorbitantes para concesiones de ferrocarriles, tierras públicas, minas y otros privilegios.

La inhabilidad de los presidentes haitianos para subsistir sin el apoyo de los Estados Unidos, persuadió a Haití a aceptar un tratado que virtualmente estableció un protectorado americano por veinte años y dejó a ese país con sólo la sombra de la soberanía. Los Estados Unidos no solamente cobran las rentas sino que, como consejeros financieros, determinan prácticamente cuáles deben ser las rentas que Haití no puede modificar sin nuestro consentimiento. Como en Cuba bajo las cláusulas de la Enmienda Platt, Haití no puede aumentar su deuda sin el consentimiento de los Estados Unidos, ni contraer nuevas deu-

das, a menos que las rentas ordinarias sean suficientes para pagar los intereses y su final amortización.

Los países del Caribe tienen que acudir a los Estados Unidos, a Europa nó, para hacer sus empréstitos. En varios casos nuestro Gobierno ha sido la mano que guía las negociaciones. Las conferencias para el arreglo de las deudas de Nicaragua, Haití y Santo Domingo han tenido lugar, no en estos países, ni en las oficinas de los banqueros de Nueva York, sino en el Departamento de Estado y en la oficina de los Negocios Insulares. Este proceso continuará, y todo indica un control más intenso ejercido por los Estados Unidos en la rehabilitación financiera y en la vida política y económica de los otros países que yacen entre el límite meridional de los Estados Unidos y el Canal de Panamá.

Para terminar, hay que admitir francamente que la política en que con tan buen éxito nos hemos embarcado es la del imperialismo económico. Debemos estar preparados, sosteniéndola, a correr los riesgos y peligros consiguientes.

Philip Marshall Brown:

Necesitamos cooperar en la rehabilitación financiera de algunos de los países americanos. Esto quiere decir que no se pueden hacer empréstitos sino con buenas seguridades, las que específicamente significan el cobro de los derechos aduaneros. Esta política puede fundarse eventualmente en este principio: los Estados Unidos no tomarán parte en ninguna operación financiera hasta que no teugan oportunidad de determinar previamente por medio de una comisión imparcial las exactas obligaciones de esos pueblos y el estado

de sus recursos financieros, o, en otras palabras, su solvencia.

Alberto Bushnell Hart:

En primer lugar, debemos negarnos el uso de ciertos términos agradables como el de **las veintiuna repúblicas americanas**. No hay tales veintiuna repúblicas, porque cinco de las así llamadas son dependencias de los Estados Unidos. Cuba es tan independiente como Long Island. La isla de Santo Domingo con sus dos repúblicas negras no es más independiente que el Estado de Nueva York. Nicaragua y Panamá son solamente repúblicas nominales y soberanías nominales. Cada una de estas cinco **potencias** son dependencias de los Estados Unidos, sujetas a su voluntad y no a los deseos de los pueblos que las habitan, como Hong Kong o la Colonia del Cabo están sujetas a la voluntad de la Gran Bretaña. No nos engañemos nosotros mismos con palabras. Si hemos de tener un imperio en el Caribe, conquistémoslo destruyendo la independencia republicana de esos países.

Frederic C. Howe:

La guerra europea hizo de los Estados Unidos de una nación deudora una nación acreedora. Damos prestados billetes a los Aliados no sólo por el Gobierno directamente sino mediante las grandes instituciones bancarias de Wall Street. Damos prestados también grandes cantidades a Centro y Sur América.

Se han hecho esfuerzos para identificar al Gobierno y especialmente al Departamento de Estado con la diplomacia del dólar desde la negativa del Presidente Wilson a

darle apoyo oficial al empréstito chino de las seis Potencias en 1913. La actitud que nuestro Gobierno asumiría respecto de los concesionarios y de los que hacen inversiones en países débiles, fue muy discutida en la última campaña presidencial. La prensa y las agencias de publicidad de Wall Street insertaron artículos en que insistían que este país debía adoptar la política del dólar y darles la misma protección a los que hacen inversiones y a los concesionarios que Inglaterra, Francia y Alemania les otorgan.

La diplomacia del dólar o el imperialismo financiero no debe confundirse con el comercio internacional o con el banco internacional. Consiste en darles prestado dinero a las naciones débiles o a los gobiernos revolucionarios; en construir ferrocarriles y canales y llevar a cabo empresas de utilidad pública, en desarrollar plantaciones y explotar minas.

El movimiento hacia las finanzas imperialistas tuvo su origen en Egipto, donde la Gran Bretaña y Francia vaciaron grandes cantidades de dinero de 1870 a 1885. Comenzó con la compra del control del Canal de Suez hecha por Disraeli en 1875, y durante los quince años siguientes con los empréstitos de cerca de \$ 450.000.000 del jedive Ismail, príncipe derrochador que contrajo deudas colosales para gastos privados y empresas públicas. Los contratistas europeos recargaron al jedive con del ocho al cuarenta por ciento en el costo de construcción y los acreedores con el veinticinco por ciento de sus empréstitos. Los intereses eran usurarios. Los egipcios pagaban contribuciones hasta el límite de su capacidad. Empleados ingleses y franceses intervenían en la administración local, y al fin se enviaron buques de guerra a Alejandría, y principió la ocupación inglesa.

Fue el principio en grande escala del imperialismo financiero y de la repartición de la tierra entre las grandes naciones acreedoras. Echada Francia de Egipto, se dirigió a Túnez y a Marruecos. Túnez perdió su independencia, y los intereses franceses, ingleses y alemanes vieron en Marruecos un campo fértil de inversiones. El incidente marroquí, que estuvo a punto de precipitar la guerra en 1911, tuvo su origen en el conflicto de los banqueros y de los buscadores de concesiones. El Sultán, príncipe débil y derrochador, pidió prestadas cantidades colosales, sobre las que pagaba intereses usurarios. En siete años la deuda aumentó de \$ 4.000,000 a \$ 32.000,500. Pagó comisiones exorbitantes, y los bonos fueron colocados a una tasa muy baja. La renta de aduanas pasó a manos extranjeras.

El préstamo de dinero fue la causa primaria de la penetración del Africa Septentrional. La lucha por las concesiones explica la penetración en Persia, Turquía, Africa del Sur y Méjico.

Los gobiernos metropolitanos de las grandes Potencias se ven comprometidos en explotaciones ultramarinas, y se amparan con la doctrina que, a mediados del siglo pasado, anunció Lord Pálmerston: "La bandera de la nación acreedora cubre al que hace inversiones en países extranjeros".

120. *Cobro coercitivo de las deudas.*

POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

A los delegados americanos en la Conferencia panamericana de Río de Janeiro en 1906 dijo el Secretario de Estado lo siguiente:

Ha sido política bien establecida de los Estados Unidos el no emplear sus fuerzas armadas en el cobro de las deudas ordinarias contractuales pertenecientes a sus ciudadanos de que son responsables gobiernos extranjeros. No hemos considerado el uso de la fuerza con tal propósito compatible con el respeto debido a la soberanía independiente de otros miembros de la familia de las naciones, que es el más importante principio de la ley internacional y la principal protección a las naciones débiles contra la opresión de las naciones fuertes. Nos parece que el uso de la fuerza tiene un resultado dañoso en las relaciones de las naciones y en el bienestar de los Estados débiles y desordenados, cuyo desarrollo debe estimularse en interés de la civilización; que ofrece, además, frecuentes tentaciones para amedrentarlos y oprimirlos y conduce a guerras innecesarias e injustificables.

Sentimos que otras naciones cuyas opiniones y sentimientos de la justicia estimamos en alto grado, hayan tenido un punto de vista diferente y se hayan permitido en ocasiones cobrar deudas por la fuerza. Es indudablemente verdadero que el no pago de las deudas públicas puede estar acompañado de circunstancias de fraude y mala conducta o en violación de tratados que justifiquen el uso de la fuerza.

121. *Reclamaciones contra Venezuela.*

(1) En el memorándum que el Conde de Bulow presentó al Reichstag en 1902 aparece que las reclamaciones de Alemania contra Venezuela eran de dos clases: primera, por empréstitos forzosos pagados por unos alemanes y por la destrucción de propiedades pertenecientes a otros; y segunda, por el no pago de cier-

tas obligaciones que había contraído Venezuela en favor de súbditos alemanes. Decía el memorándum que a la Compañía alemana del Gran Ferrocarril de Venezuela le debía este país cupones por valor de 7.500,000 bolívares del empréstito de 1896.

(2) Las reclamaciones que Inglaterra formuló contra Venezuela eran también, como las reclamaciones alemanas, de dos clases: unas se referían a la destrucción de propiedades y a la captura y destrucción de buques, y otras al no pago de los intereses del empréstito de 1881, emitido para verificar la conversión de los empréstitos de 1859, 1862 y 1864. En 1902 debía Venezuela 9.964,280 bolívares. Además, compañías inglesas tenían en cartera títulos del empréstito de 1896 por valor nominal de 6.800,000 bolívares.

(3) Las reclamaciones de Italia tenían por causa los daños que sus súbditos establecidos en Venezuela habían sufrido en sus personas y en sus bienes durante la guerra civil. El señor Riva, Ministro de Italia en Caracas, presentó al General Pachano, Ministro de Relaciones Exteriores, una lista de 123 reclamaciones, valuadas por la Legación en 2.810,255 bolívares.

122. *Expedición contra Venezuela.*

Para hacer efectivas estas reclamaciones, las grandes potencias europeas Gran Bretaña, Alemania e Italia echaron mano de la violencia a fines del año 1902. La relación de los hechos ejecutados por esas naciones no es asunto que deba ser tratado aquí.

La actitud que asumieron los Estados Unidos ante el conflicto de Venezuela con las naciones europeas con-

trasta con la que tomó la República Argentina: los Estados Unidos no objetaron en principio la acción coercitiva: se limitaron a manifestar que, eventualmente, a ella se opondrían "si el castigo llegase a tomar la forma de una adquisición de territorio en América por una Potencia no americana".

123. *Doctrina Drago.*

El doctor Luis M. Drago, Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, dirigió a su Ministro ante el Gobierno de los Estados Unidos el 29 de diciembre de 1902 la célebre nota en que proclamó la doctrina que lleva su nombre:

Según los informes de Vuestra Excelencia (dice la nota) el origen del conflicto debe atribuírse en parte a perjuicios sufridos por súbditos de las naciones reclamantes durante las revoluciones y guerras que recientemente han tenido lugar en el territorio de aquella República (Venezuela) y en parte también a que ciertos servicios de la deuda externa del Estado no han sido satisfechos en la oportunidad debida.

Prescindiendo del primer género de reclamaciones, para cuya adecuada apreciación habría que atender siempre a las leyes de los respectivos países, este Gobierno ha estimado de oportunidad transmitir a Vuestra Excelencia algunas consideraciones relativas al cohro compulsivo de la deuda pública, tales como las han sugerido los hechos ocurridos.

Desde luego se advierte, a este respecto, que el capitalista que suministra su dinero a un Estado extranjero, tiene siempre en cuenta cuáles son los recursos del país en

que va a actuar y la mayor o menor probabilidad de que los compromisos contraídos se cumplan sin tropiezo.

Todos los Gobiernos gozan por ello de diferente crédito, según su grado de civilización y cultura y su conducta en los negocios, y estas circunstancias se miden y se pesan antes de contraer ningún empréstito, baciendo más o menos onerosas sus condiciones, con arreglo a los datos precisos que, en ese sentido, tienen perfectamente registrados los banqueros.

Luego el acreedor sabe que contrata con una entidad soberana, y es condición inherente de toda soberanía que no puedan iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella, ya que ese modo de cobro comprometería su existencia misma, haciendo desaparecer la independencia y la acción del respectivo Gobierno.

Entre los principios fundamentales del Derecho público internacional que la humanidad ha consagrado, es uno de los más preciosos el que determina que todos los Estados, cualquiera que sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recíprocamente acreedoras por ello a las mismas consideraciones y respeto.

El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, pueden y deben ser hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana; pero el cobro compulsivo e inmediato, en un momento dado, por medio de la fuerza, no traerá otra cosa que la ruina de las Naciones más débiles y la absorción de su Gobierno con todas las facultades que le son inherentes por los fuertes de la tierra. Otros son los principios proclamados en este

Continente de América. "Los contratos entre una nación y los individuos particulares son obligatorios según la conciencia del Soberano, y no pueden ser objeto de fuerza compulsiva", decía el ilustre Hamilton. No confieren derecho alguno de acción fuera de la voluntad soberana.

La República Argentina ha hecho demandables a sus Provincias, y aun ha consagrado el principio de que la Nación misma pueda ser llevada a juicio ante la Suprema Corte por los contratos que celebre con los particulares.

Lo que no ha establecido, lo que no podría de ninguna manera admitir, es que, una vez determinado por sentencia el monto de lo que pudiera adeudar, se le prive de la facultad de elegir el modo y la oportunidad del pago, en el que tiene tanto o más interés que el acreedor mismo, porque en ello están comprometidos el crédito y el honor colectivos.

No es esto de ninguna manera defender la mala fe, el desorden y la insolvencia deliberada y voluntaria. Es simplemente amparar el decoro de la entidad pública internacional, que no puede ser arrastrada así a la guerra, con perjuicio de los altos fines que determinan la existencia y libertad de las naciones.

El reconocimiento de la deuda pública, la obligación definida de pagarla, no es, por otra parte, una declaración sin valor porque el cobro no pueda llevarse a la práctica por el camino de la violencia.

El Estado persiste en su capacidad de tal, y más tarde o más temprano las situaciones oscuras se resuelven, crecen los recursos, las aspiraciones comunes de equidad y de justicia prevalecen, y se satisfacen los más retardados compromisos.

El fallo entonces que declara la obligación de pagar la deuda, ya sea dictado por los tribunales del país o por los de arbitraje internacional, los cuales expresan el anhelo permanente de la justicia como fundamento de las relaciones políteias de los pueblos, constituye un título indiscutible que no puede compararse al derecho incierto de aquel cuyos créditos no son reconocidos y se ve impulsado a apelar a la acción para que ellos le sean satisfechos.

Siendo estos sentimientos de justicia, de lealtad y de honor los que animan al pueblo argentino y han inspirado en todo tiempo su política, Vuestra Excelencia comprenderá que se haya sentido alarmado al saber que la falta de pago de los servicios de la deuda pública de Venezuela se indica como una de las causas determinantes del apresamiento de su flota, del bombardeo de uno de sus puertos y del bloqueo de guerra rigurosamente establecido para sus costas. Si estos procedimientos fueran definitivamente adoptados, establecerían un precedente peligroso para la seguridad y la paz de las naciones de esta parte de América.

124. La expedición contra Venezuela de que trata el párrafo últimamente copiado de la nota argentina, dio lugar a una interesante discusión en el Parlamento británico en diciembre de 1902. Los miembros del Gobierno sostuvieron que la expedición no tenía por objeto cobrar deudas, sino proteger la vida y la libertad de los súbditos ingleses.

Lord Cranborne dijo:

Yo puedo decirle a la Cámara francamente que no fueron las reclamaciones de los tenedores de los bonos de la deuda

pública lo que pesó más en el ánimo del Gobierno. No creo que el Gobierno hubiera tomado las fuertes medidas que adoptó sin los ataques de Venezuela contra la vida, la libertad y la propiedad de los súbditos británicos.

Mr. Norman manifestó:

El hecho de emplear la flota británica en el cobro de los créditos de los tenedores de bonos extranjeros, es seguramente un error. Wéllington dijo una vez que el ejército inglés no existía con el fin de cobrar deudas; pues es más cierto todavía que la marina británica no existe para cobrar créditos de los tenedores de bonos. Los que dan prestado dinero a las Repúblicas suramericanas saben las garantías que lo respaldan, y no deben tener a su lado el apoyo de las naves inglesas.

Y el primer Ministro Balfour replicó:

No niego, al contrario, admito, que los tenedores de bonos de las deudas públicas puedan tener una posición internacional que exija la acción internacional, pero miro esta acción con sospecha, y dudo que en lo pasado hayamos ido a la guerra por los teuedores de bonos extranjeros, por nuestros conciudadanos que han dado su dinero en préstamo a los Gobiernos extranjeros; y confieso que sentiría mucha pena si esto se hiciera en este país.

125. *Opiniones de varios internacionalistas sobre la Doctrina Drago.*

El Ministro de la República Argentina en París solicitó la opinión de varios internacionalistas sobre la Doctrina Drago.

Federico Passy dijo:

El empleo de la fuerza, sobre todo antes que se haya dictado una sentencia, para obtener la ejecución de compromisos disputados o el pago de deudas que embarazos verdaderos o supuestos obligan a aplazar, es un procedimiento que los partidarios de la paz y del arbitraje no han dejado nunca de condenar, y en todos los congresos donde han podido hacer oír su voz han proclamado el derecho igual de todos los Estados reconocidos al respeto de su independencia por parte de los otros Estados.

Manuel Torres Campos:

Estoy de acuerdo con usted en su manera de ver el importante documento cuya tesis jurídica, como dice usted, *se* inspira en buenos principios de derecho.

La nota diplomática que usted me ha remitido está muy bien hecha y la doctrina que expone contra la intervención en materia de deudas de los Estados está de acuerdo con los principios de derecho y los principios del Derecho internacional público.

Féraud-Giraud:

En principio, la deuda pública suscrita por un Estado en favor de personas extranjeras llamadas libremente a tomar parte en la suscripción, ¿puede en caso de no ejecución de las obligaciones provocar la intervención armada y sobre todo la ocupación del territorio del Estado del deudor por el Estado del acreedor?

En tesis y como regla general respondo negativamente.

En primer lugar, autorizar al Estado a que pertencen

los acreedores para que, sustituyéndose a ellos, use de violencias contra el Estado deudor, es atacar la existencia misma de este Estado como nación distinta e independiente cuya soberanía debe ser respetada por esta razón, cualesquiera que sean su debilidad y sus dificultades fiscales. Es en definitiva subordinar la existencia de un Estado a sus recursos financieros.

En segundo lugar, no se debe olvidar que los acreedores como personas privadas, sin intención y sin facultades para comprometer a su Gobierno, han aceptado libremente a su deudor; que apreciaron los recursos del país a quien confiaban sus fondos y midieron las probabilidades de ejecución de los compromisos contraídos en su favor.

En la mayor parte de los Estados las acciones de los acreedores del Gobierno están sometidas a reglas excepcionales y restrictivas, las cuales tienen por objeto asegurar a los Gobiernos una grande independencia en la ejecución de algunas de sus obligaciones para no entorpecer el curso de los servicios públicos.

Podría preguntarse si la violencia como el bloqueo y la ocupación territorial serían medios eficaces para facilitar al Estado el pago de su deuda. Mirar la cuestión por este aspecto sería abandonar el principio jurídico y hacer depender la solución no de un principio sino de hechos que pueden variar. Obrando con vigor, algunas veces se podrán obtener resultados satisfactorios, pero otras la sola presión destruye el crédito del Estado deudor y acarrea la pérdida total.

En materia de deudas hay un principio general y una aplicación deseable en todas circunstancias. El principio es que todos los acreedores con el mismo título deben ser tra-

bo reconocer que el cobro compulsivo e inmediato de las deudas por medio de la fuerza militar, en un momento dado, me parece un ataque violento a las nociones generales de la justicia.

Francis Charnes:

Con un Estado en dificultades momentáneas, pero leal y ordinariamente fiel a sus compromisos, debe practicarse la abstención militar. Con otro Estado que tiene los caracteres opuestos, es legítimo emplear los únicos medios eficaces para hacerse justicia, bajo condición de detenerse desde que se obtenga el fin, y no pasar de allí para ejecutar una empresa política que ataque la independencia del país.

Pascual Fiore:

En lo concerniente a los compromisos de un Estado con individuos particulares, admito, en principio, que las reglas generales para los gobiernos son, en el fondo, las mismas para el Estado y para los particulares. El Estado tiene, en efecto, una doble personalidad, esto es, su personalidad política y su personalidad jurídica; y cuanto a los actos que no atañen a su personalidad política y que se encuentran, al contrario, en el campo de su personalidad jurídica, el Estado queda sometido a las reglas del derecho común. Sin embargo, no se pueden sacar de esas reglas generales las mismas consecuencias de detalle y aplicación respecto de los Estados y de los particulares. El Estado es una grande aglomeración de individuos y de intereses, y las reglas que a él se refieren tienen un carácter especial, y merecen en la práctica una determinación apropiada a la naturaleza del

Estado, á su manera de obrar, a su finalidad. Esto es verdad sobre todo en lo que concierne al modo de solución de los compromisos y al modo de acción para obtener la ejecución forzada. No diré que los contratos entre el Estado y los individuos puedan ser obligatorios según la conciencia del Soberano. Admito, al contrario, que son obligatorios según los principios del derecho común, porque las relaciones jurídicas que existen en los campos del derecho privado son regidas, en general, en lo referente a su existencia y a su fuerza obligatoria, por las mismas reglas, sea que sucedan entre individuos particulares, sea que sucedan entre un gobierno y un individuo. Lo mismo debe decirse de las relaciones que se derivan de la venta y del préstamo a interés. Sin embargo, no admito que se puedan iniciar y llevar a cabo procedimientos ejecutorios contra un Estado para obligarlo a llenar sus compromisos, de la misma manera que se puede hacer contra los individuos particulares. Lo que pertenece en patrimonio a un Estado no puede ser objeto de retención en manos de tercero para obligar a los gobiernos a la ejecución forzosa de sus compromisos. Los bienes del Estado están, en efecto, destinados a satisfacer las necesidades de los servicios públicos, y debe considerarse como un atentado contra la vida política privar al Estado de lo que está destinado a las exigencias de los servicios públicos. Sería un verdadero ataque a los derechos primordiales del Estado y de su finalidad como entidad política disminuir los medios que considera indispensables para cumplir sus deberes respecto de la colectividad y llenar el fin para que está constituido. Los particulares, por su lado, que contratan con un gobierno

saben de antemano que las vías ordinarias de ejecución no se pueden usar contra el Estado. Deben saber que todos los bienes que le pertenecen a un Estado no son embargables, porque su destino es sagrado, y los intereses públicos siempre priman sobre los intereses de los particulares.

Paso a examinar si los gobiernos extranjeros pueden intervenir. Sobre este punto me es difícil pronunciar me de una manera general, porque todo depende de las circunstancias.

Si se debe considerar la ingerencia como un atentado contra los derechos de soberanía interna, aun con el fin de proteger los intereses de los nacionales, con mayor razón se debe considerar ilegítima la intervención. Sin embargo, suponiendo que un gobierno abuse de su posición con los particulares, que abiertamente desconozca sus compromisos y que de una manera franca falte a la buena fe; suponiendo que huelle los principios de la justicia, que viole el derecho de los individuos y desprecie las reclamaciones de sus acreedores, creará entonces un estado de cosas que legitima la ingerencia colectiva para hacer cesar ese estado de cosas anormal.

Se debe admitir que existe una ley entre los Estados, que es absoluta y natural, hija de la justicia, y de la cual surge el deber de ellos; y que existe una moral internacional que nace de la misma fuente. La intervención para hacer respetar los principios de la justicia, para reprimir la violencia, para impedir la violación del derecho común, no es ilícita en todo caso. De la misma manera que se debe considerar ilícita la ingerencia en la administración

pública, todos los Estados deben trabajar abincadamente por mantener y asegurar la observación de las leyes naturales y el respeto de los principios jurídicos fundamentales del derecho común; y si se permitiese que un Estado los violase impunemente y los otros Estados fuesen indiferentes ante esa violación, sin tener derecho a oponerse, no podría subsistir la sociedad de los Estados.

Una amonestación colectiva a los Estados que abiertamente violan la justicia, puede estar justificada siempre que tenga el carácter de protección del derecho común contra lo violento y lo arbitrario. Pero esto depende de las circunstancias.

Digo, pues, que, en general, hay diferencia sustancial entre la intervención y la protección jurídica, y que es, según las circunstancias, como se puede decidir si se trata de un atentado contra la independencia y la autonomía, o de la protección jurídica del orden y de las leyes de la sociedad internacional, que no pueden ser atacadas sin que directamente se ataque el bien y la salud de esta misma sociedad.

126. *La Doctrina Drago en la Conferencia de Río de Janeiro.*

La Comisión encargada del examen del artículo 4º del programa informó que era preferible colocar la cuestión en un terreno más amplio y tratar no sólo de las deudas públicas sino de todos los casos de orden exclusivamente pecuniario; pero como la Conferencia estaba compuesta exclusivamente de naciones americanas, se consideró que era conveniente dejar el punto

a una asamblea en que estuvieran representadas todas las naciones del mundo.

La Conferencia resolvió recomendar a los Gobiernos representados que invitasen a la segunda Conferencia de la Paz a examinar la cuestión del cobro coercitivo de las deudas públicas, y, en general, los medios que tendieran a disminuir entre los pueblos los conflictos de origen exclusivamente pecuniario.

127. *La Doctrina Drago en la segunda Conferencia de La Haya (1907).*

La Convención sobre limitación del empleo de la fuerza en el cobro de las deudas contractuales, aprobada por la segunda Conferencia de La Haya con el nombre de Proposición Porter, el 20 de agosto de 1907, dice:

Las Potencias contratantes convienen en no recurrir a la fuerza armada para el cobro de las deudas contractuales reclamadas al Gobierno de un país por el Gobierno de otro país como debidas a sus nacionales.

Esta estipulación, sin embargo, no se aplicará cuando el Estado deudor rehuse o deje sin respuesta una oferta de arbitraje, o, en caso de aceptación, haga imposible el compromiso, o, después del arbitraje, no cumpla la sentencia pronunciada.

Queda, además, convenido que el arbitraje de que se trata se conformará respecto de los procedimientos al Capítulo III de la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales adoptada en La Haya, y determinará, cuando las partes no lo hayan convenido, la:

justicia y el monto de la deuda, el tiempo y modo de su pago.

Declaración de Bélgica.

Dijo, en parte, el Barón Guillaume, Delegado de Bélgica:

La Proposición de los Estados Unidos de América tiene por fin disminuír, evitar si es posible, el empleo de la fuerza en materia de conflictos provenientes de deudas contractuales.

128. En el informe que la Delegación de Colombia rindió al Ministerio de Relaciones Exteriores el 28 de octubre de 1907, dice que "hizo constar que en ningún caso aceptaría la República el cobro forzoso por medio de la fuerza armada". Comenta luégo la Convención diciendo que "en su totalidad entraña un gran paso hacia adelante, pues ya no podrán las Naciones proceder a recaudar deudas que reclamen sus súbditos o sus ciudadanos por medio de sus acorazados, amenazando las poblaciones indefensas y llegando hasta bombardearlas como en tántos casos ha sucedido. Este ha sido un verdadero triunfo para los débiles, cuya importancia no puede revocarse a duda".

129. *Intervención benévola.*

Así suelen apellidar los partidarios del imperialismo económico la ingerencia del Gobierno de los Estados Unidos en los asuntos referentes a los empréstitos públicos.

El Presidente de los Estados Unidos dirigió al Con-

greso un mensaje el 5 de diciembre de 1905, al cual pertenece el párrafo siguiente:

Nuestro Gobierno se ha negado siempre a hacer cumplir las obligaciones contractuales en favor de sus ciudadanos por medio de las armas. Sería de desear, que todos los Gobiernos extranjeros procedieran lo mismo, pero como no lo han hecho, estamos expuestos en cualquier tiempo a confrontar alternativas desagradables. De un lado, este país no iría a la guerra ciertamente para impedir que un Gobierno extranjero cobrase una justa deuda; y de otro, no es de ningún modo prudente permitir que una Potencia extranjera tome posesión, siquiera sea temporal, de las aduanas de una república americana con el objeto de obligarla a pagar sus obligaciones, porque tal ocupación temporal puede convertirse en ocupación permanente. La única puerta de escape de estas alternativas es que nosotros, en cualquier tiempo, hagamos un arreglo para que se cumplan, en lo posible, las justas obligaciones. Es mucho mejor para este país hacerlo que permitir que lo haga otro país extranjero. Obraudo así, se impide a la república rebelde que pague deudas de impropio carácter bajo coacción, y se garantiza a los acreedores honrados de la república contra la preferencia de acreedores deshonorados o usurpadores.

Al autor de *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* le merece este mensaje el siguiente comentario aprobatorio:

Este método de administrar las finanzas de gobiernos inestables y quebrados ha sido aplicado a la República Dominicana. En 1905 impidió la tentativa de Alemania, Es-

pañía e Italia de asegurarse el pago coercitivo de intereses atrasados con las rentas pignoradas en favor de sus súbditos. La práctica internacional, según parece, ha sancionado esta forma de intervención, que puede llamarse benévola, en favor del Estado deudor y de sus acreedores; y aunque el paternal control del guardián temporal hiera el orgullo de la nación en bancarrota, las ventajas que resultan para la paz del mundo exceden en mucho a las mínimas desventajas que pueda acarrear, como la desaprobación de unos pocos patriotas nacionales.

130. En Santo Domingo el Gobierno de los Estados Unidos ha ejercido el más completo control sobre una nación del Caribe.

En 1904 fueron críticas las relaciones de los Estados Unidos con ese país, debido a las exigencias de los acreedores europeos. Había Santo Domingo firmado protocolos para el arreglo de sus deudas con Alemania, España, e Italia, y estos países estaban a punto de hacer efectivos sus créditos por medio de la fuerza. Santo Domingo apeló a los Estados Unidos, y se formuló un plan por el cual agentes norteamericanos tomaban a su cargo las aduanas y las finanzas dominicanas. A despecho de la negativa del Senado a aprobar el proyecto, el presidente Roosevelt, como Comandante de la Marina, lo puso en práctica. Dos años después, viendo el Senado que el asunto se había llevado adelante, decidió que era mejor formalizarlo celebrando un tratado que autorizara el arreglo.

Estalló una guerra civil, y en mayo de 1916 des-

embarcaron dos divisiones de marinos americanos de 1,800 hombres. Las autoridades navales de los Estados Unidos lucharon con las autoridades civiles dominicanas, y el Almirante Knapp el 8 de febrero de 1907, como Capitán de la Marina de los Estados Unidos y Comandante de la flota del Atlántico y de las fuerzas armadas de los Estados Unidos estacionadas en varias plazas del territorio, declaraba y anunciaba a todos los que tuvieran interés que la República de Santo Domingo quedaba en estado de ocupación militar por las fuerzas a su mando y sometida al gobierno militar y a la jurisdicción de la ley militar.

Un Almirante de la Marina de los Estados Unidos fue el Presidente de la República y oficiales del Cuerpo de Marina formaron su Gabinete. Quedó suspendido el Congreso dominicano.

131. *Principios y prácticas del Gobierno de los Estados Unidos en relación con los empréstitos extranjeros.*

En 1921 el presidente Harding discutió con algunos banqueros prominentes de los Estados Unidos la conveniencia de que el Departamento de Estado tuviera conocimiento de las negociaciones de empréstitos extranjeros para presentar, llegado el caso, objeciones en vista de los intereses nacionales que pudieran quedar afectados económica o políticamente.

A este propósito, el Consultor economista del Departamento de Estado dijo:

Es claro que los préstamos hechos a Gobiernos extranjeros por capitalistas norteamericanos son transacciones de carácter especial. Pueden ser de gran trascendencia los efectos sobre las relaciones económicas y políticas de los Estados Unidos con la nación que solicita y obtiene el empréstito.

Un país extranjero podría contratar un empréstito en los Estados Unidos para construir barcos de guerra o para equipar ejércitos, con el fin de atacar a una nación amiga.

Un Gobierno que haya declarado que no le es posible pagar una deuda, podría pretender contraer nuevas deudas, para aplicarlas a objetos improductivos.

Prestamistas norteamericanos podrían imponer al prestatario extranjero injustas condiciones de explotación económica, lo cual dañaría las buenas relaciones de los Estados Unidos con la nación deudora.

No es difícil formular objeciones de carácter económico a ciertas transacciones cuando las garantías ofrecidas no parezcan suficientes.

El Departamento de Estado puede tener interés en evitar empréstitos extranjeros cuya amortización haya de presentar dificultades.

El Departamento de Estado puede tener interés también en que el destino de los empréstitos extranjeros sea exclusivamente productivo, lo que es de importancia en vista de la situación económica porque atraviesan en la actualidad muchos países extranjeros.

Estos y otros casos que pueden presentarse demuestran la importancia de dar al Departamento de Estado, asesoro

rado por los Ministerios de Hacienda y de Comercio, la oportunidad de estudiar, antes de su realización, los empréstitos extranjeros.

En suma, el Consultor opina que el Departamento de Estado debe intervenir en la contratación de los empréstitos extranjeros.

132. En 30 de agosto de 1923 el Secretario de Estado hizo ante la Asociación Americana de Abogados las siguientes declaraciones:

1ª Las dificultades de las Repúblicas americanas se deben a deficiente explotación de sus recursos naturales y a deficiencias en sus medios de comunicación.

2ª Para que estas Repúblicas alcancen su progreso necesitan capitales de explotación.

3ª No es política del Gobierno de los Estados Unidos hacer préstamos a otros Gobiernos. El capital que ellos necesitan deben obtenerlo de individuos o entidades particulares.

4ª Es un hecho indiscutible que estas Repúblicas no pueden obtener capitales si no dan razonables garantías.

5ª La inestabilidad de sus Gobiernos engendra riesgos que corren los capitalistas. El único remedio de esa inestabilidad es el desarrollo económico.

6ª El Gobierno de los Estados Unidos no tiene facultad para obligar a sus ciudadanos a darles dinero en préstamo, ni para fijar las condiciones de la inversión de sus fondos. No puede tampoco dominar los actos de los Gobiernos americanos.

7º El Gobierno de los Estados Unidos procura influir amistosamente contra la celebración de pactos injustos u opresivos; y con el consentimiento de las partes interesadas, o por invitación de ellas, ejerce cierta vigilancia para mantener las garantías del empréstito, el que, sin ellas, o no se obtiene o se contrata en condiciones excesivamente onerosas.

8º La ayuda amistosa la busca o la utiliza el Gobierno de los Estados Unidos sin propósito de agresión y sin la mira de dominar los asuntos de las Repúblicas o de sus Gobiernos. El interés del Gobierno de los Estados Unidos está en tener vecinos prósperos, pacíficos y obedientes a la ley.

133. Ante el Congreso Comercial del Sur, reunido en Mobila en 1913, el presidente Wilson pintó la situación de los países latino-americanos en relación con los empréstitos en los términos siguientes:

Por lo que a empréstitos se refiere, los países latino-americanos han sido más que ningún otro pueblo víctimas de negocios leoninos. Se les han hecho pagar intereses que ningún otro hubiera pagado, so pretexto de que el riesgo era mayor, y luego se les han exigido garantías que destrufan el riesgo. ¡Negocio admirable para los que imponían la aceptación de semejantes condiciones! Nada me gustaría más que la esperanza de que se emancipen ahora de esos gravámenes, y nosotros deberíamos ser los primeros en ayudarles.

134. Resumió el Consultor economista del Departamento de Estado Mr. Arthur N. Young, la práctica

del Gobierno de los Estados Unidos en la materia, así:

Haití.— Los Estados Unidos celebraron con Haití en 1922 un tratado cuyo artículo 1.º dispone:

El Gobierno de los Estados Unidos, por medio de sus buenos oficios, ayudará al Gobierno haitiano a desarrollar adecuada y eficazmente su riqueza agrícola, mineral y comercial y a establecer sobre base firme y segura las finanzas de Haití.

En la contratación de un empréstito por \$ 16.000,000 destinados a la amortización de la deuda y a la ejecución de obras públicas, el Departamento de Estado en 1922 intervino en todos los detalles de la operación.

El Salvador.—En 1923 el Departamento de Estado cooperó en la contratación de un empréstito que este país necesitaba para mejoras públicas y para consolidar parte de su deuda. La cooperación del Gobierno de los Estados Unidos tuvo dos fines: el arreglo de las diferencias que surgieran con los banqueros y el nombramiento de un administrador general de las aduanas en caso de deficiencia en los pagos.

Nicaragua.—El Gobierno de los Estados Unidos intervino en los arreglos para la consolidación de la deuda de este país, en la negociación con los acreedores ingleses para la rebaja de los intereses, en el cobro de la renta de aduanas bajo la dirección de un experto norteamericano, en la creación de una comisión mixta para la liquidación y pago de reclamaciones, en la formación de una comisión de crédito

público y en la reforma del sistema monetario sobre la base del patrón de oro.

Cuba.—En el acto del reconocimiento que los Estados Unidos hicieron de la independencia de Cuba se estableció el derecho de intervención de los Estados Unidos en los asuntos de la Isla para preservar su independencia, para mantener un gobierno capaz de garantizar la vida, la propiedad y la libertad individual. Respecto de la deuda pública, la ley Platt, incorporada en la Constitución cubana, dice que el Gobierno de Cuba no asumirá ni contraerá deuda pública para el pago de cuyos intereses, o de cualquier fondo de liquidación que deba establecerse, resulten insuficientes los ingresos ordinarios de la Isla, después de atendidas las obligaciones corrientes del Gobierno.

En 1920—dice Mr. Young—la situación económica de la Isla era poco menos que desesperada; había una intensa depresión financiera, una disminución de los ingresos de las contribuciones y una gran deuda flotante. La ayuda prestada a Cuba le ha dado la estabilidad de sus finanzas y de su presupuesto, y con la aprobación del Departamento de Estado le ha permitido negociar en condiciones ventajosas un empréstito para consolidar parte considerable de su deuda pública.

Santo Domingo.—No entra en el plan de este programa el estudio de la situación de las finanzas de este país. Baste saber que la República dominicana garantizaba con la hipoteca de algunas de sus aduanas y con los productos del huano y las rentas de sus bosques y minas los intereses y la amortización de ciertos empréstitos. Suspendido el servicio de la deuda, celebró el Gobierno varios arreglos para

reanudarlo. Intervino el Gobierno de los Estados Unidos. En uno de los arreglos se garantizó el pago de unas deudas con una primera hipoteca sobre el **Central Dominican Railway**. Los Estados Unidos nombraron un agente financiero con plenos poderes y autoridad para tomar posesión de la Aduana de Puerto Plata y de otras aduanas si los productos de ésta no eran suficientes para verificar los pagos. Firmaron los dos Gobiernos un protocolo, según el cual el Gobierno de los Estados Unidos convenía en arreglar todas las obligaciones del Gobierno dominicano tanto interiores como exteriores, los pagos, las condiciones de amortización, las reclamaciones, etcétera.

El Gobierno de los Estados Unidos vigilaba las aduanas, percibía las rentas y las aplicaba así: 47 por 100 para el Gobierno de la República, y 53 por 100 para los empleados y servicio de las deudas exterior e interior.

En 1907 se firmó una convención entre los Estados Unidos y la República Dominicana para la contratación de un empréstito y el establecimiento de una administración especial de las aduanas. El país fue ocupado militarmente por los Estados Unidos. Firmaron luego un pacto de evacuación, pero éste dispone la continuación de la administración de las aduanas hasta que no se cancelen los empréstitos de 1918 y 1922.

135. El Presidente de los Estados Unidos al transmitir al Senado el tratado celebrado con Santo Domingo dio las siguientes razones:

Cuando los negocios tomaron el carácter que desgraciadamente asumieron en Santo Domingo, debíamos hacer una

de dos cosas: o resignarnos a una probable violación de la doctrina de Monroe, o tomar la iniciativa de un arreglo como el que hoy someto a la consideración del Senado. Se estipula en él que las aduanas serán administradas pacíficamente, honradamente, económicamente, y que el 47 por 100 de sus productos se entregue al Gobierno dominicano. Los Estados Unidos destinarán el resto al pago de las deudas en equitativa proporción. En cuanto a nosotros, cumplimos simplemente y de manera pacífica, no sólo con el asentimiento cordial sino por vivas instancias del Gobierno interesado, una parte de los deberes internacionales inherentes a la doctrina de Monroe. Debemos mostrar que llenamos estos deberes con toda buena fe, sin la menor intención de crecer a costa de vecinos más débiles, y que nuestro único móvil es ayudar a la debilidad de esos vecinos y al mismo tiempo hacer servicios a las Potencias europeas que entren en relación con ellos. Es altamente necesario inspirar al mundo con nuestros actos la convicción que puede tener confianza en nuestra lealtad, y que el deber internacional de que nos encargamos lo cumpliremos con absoluta buena fe en nuestro propio interés y en el de las otras naciones, observando para con todas las reglas más estrictas de la justicia. Obrando de esta suerte apresuraremos el momento en que la doctrina de Monroe sea generalmente aceptada, y trabajaremos por ensanchar en la solución de las diferencias internacionales la esfera de acción de los medios pacíficos, llamados a reemplazar gradualmente las medidas de otro género.

Posteriormente, el Presidente de los Estados Unidos insistió en los términos siguientes:

Es posible que, en un momento dado, nos encontremos colocados en presencia de alternativas en extremo desagradables: de un lado, este país no declarará ciertamente la guerra para impedir a un Gobierno extranjero hacerse pagar una justa deuda; y de otro, no nos conviene permitir que ese Gobierno extranjero tome posesión, aunque sólo sea temporalmente, de las aduanas de una república americana para obligarla a cumplir sus obligaciones.

136. Comentando estos actos del Gobierno de los Estados Unidos y estas declaraciones de su Presidente, dijo el autor de la Doctrina Drago:

Se ve el principio en que se ha inspirado el tratado con Santo Domingo. Reconoce a las Potencias europeas el derecho de exigir por la fuerza el pago de las acreencias de sus nacionales; pero como no podrían hacerlo sino por medio de la ocupación de territorios o de aduanas, los Estados Unidos, en resguardo de la doctrina de Monroe, para evitar que aquello ocurra, asumen una especie de magistratura suprema. Se sustituyen a las naciones suramericanas incapaces momentáneamente de hacer frente a sus compromisos, en la administración de sus finanzas y en la percepción de los derechos de aduana, y de cuya repartición equitativa entre los acreedores se encargan. Evidentemente, a menos de abrigar pensamientos inconfesables, las Potencias que tengan reclamaciones que hacer no podrían, si el caso ocurre, sino felicitarse vivamente de ver la defensa de sus intereses en manos de un intermediario tan poderoso. No hay duda que es un expediente que tendría real eficacia para

cortar las intervenciones europeas, pero ofrece graves inconvenientes. Este sistema haría más fácil la emisión de empréstitos americanos; los prestamistas estarían seguros del pago de sus cupones sin retardo y sin riesgo. Para ciertos países, muy grande sería la tentación de abusar de este estado de cosas para conseguir empréstitos eminentemente sospechosos. Bien se sabe que gobiernos revolucionarios o dictadores aventureros vacilan poco en imponer a las futuras generaciones cargas abrumadoras y comprometen el porvenir económico y el desarrollo ulterior de los países que tienen la desgracia de sufrirlos. El método sugerido por los Estados Unidos tiene otro defecto no menos serio: restringe en cierta medida la soberanía y hiere las justas susceptibilidades de la República puesta, de ese modo, en estado de interdicción. Si ésta consiente por tratado en delegar a un gerente omnipotente una parte de sus facultades de gobierno, la situación creada entre los Estados Unidos y las otras naciones de América es delicada. Contribuiría, ciertamente, a producir frialdad, a suscitar desconfianzas y a despertar la sospecha de que el protector podría sacar ventajas del servicio prestado y de ponerlas en algún grado bajo su dependencia.

137. Ante la Asociación Americana de Abogados en 30 de agosto de 1923 el Secretario de Estado de los Estados Unidos pronunció un discurso, al cual pertenecen los siguientes párrafos:

No debe olvidarse que el Gobierno de los Estados Unidos carece de facultades para obligar a sus ciudadanos a dar dinero en préstamo y para fijar las condiciones en que

deben invertir sus fondos. No está tampoco en situación de dominar los actos de otros Gobiernos que deseen contratar empréstitos.

En tal situación, nuestro Gobierno procura amistosamente influir en contra de la celebración de contratos injustos y opresivos. A veces con el consentimiento de las partes, o por invitación de ellas mismas, ha convenido en ejercer cierto grado de vigilancia para mantener las garantías del empréstito, porque, sin ellas, o no se habría contratado o lo hubiera sido a tipos excesivamente onerosos.

138. Para proteger los intereses de los portadores de títulos extranjeros se han creado corporaciones representativas permanentes.

Estas asociaciones son reconocidas por los Gobiernos extranjeros.

Tienen un vasto campo de acción.

Están investidas de autoridad suficiente para negociar en nombre y representación de los portadores de títulos extranjeros.

La autoridad de que estas corporaciones están investidas tiene por fundamento la independencia absoluta y el completo desinterés.

La primera asociación de esta clase fue la *Corporation of Foreign Bondholders*, de Inglaterra.

Su objeto principal es proteger los intereses de los portadores de títulos extranjeros.

El Parlamento británico reconoció la *Corporation of Foreign Bondholders*.

La *Corporation of Foreign Bondholders* tiene cada año cuatro asambleas generales.

Su Presidente y su Vicepresidente son elegidos por un año, y pueden ser reelegidos.

El Parlamento británico dispuso que la *Corporation of Foreign Bondholders* tuviese un Consejo compuesto de veintiún miembros, de los cuales seis serían nombrados por la Asociación Central de los banqueros, seis por la Cámara de Comercio de Londres y nueve por el Consejo mismo.

El Consejo puede nombrar comités para que representen a los portadores de títulos. Les fija sus funciones y procedimiento.

El *quorum* necesario para la validez de las deliberaciones es el de siete miembros.

Por regla general, los comités obran de acuerdo con la Corporación, adelantan las negociaciones y dan cuenta de sus actos al Consejo, el cual recomienda a la Asamblea General de los acreedores o portadores de títulos los arreglos hechos con los gobiernos extranjeros.

139. La *Asociación Nacional de los portadores franceses de valores extranjeros* se fundó en 1898 en París con el concurso de la Cámara Sindical de los Agentes de Cambio.

Tiene por objeto organizar de una manera permanente la representación de los portadores franceses, con la mira de proteger los capitales de ahorro nacional colocados en el extranjero.

Conforme a los Estatutos de la Asociación, reúne datos e informaciones sobre los valores extranjeros emitidos o negociados en Francia; tiene en el extran-

jero corresponsales, mandatarios o agentes; convoca a la Asamblea de portadores de títulos franceses para deliberar sobre los intereses comunes; promueve la intervención, y solicita el apoyo del Gobierno francés; interviene en nombre de los portadores con los deudores, y se pone en relación con las instituciones de su clase residentes en el extranjero.

140. La *Asociación para la defensa de los portadores de fondos públicos*, de Bélgica, tiene el objeto que su título indica y los mismos medios de acción de la Asociación nacional francesa.

141. Las acciones a que dé lugar el contrato de empréstito pueden intentarse ante los *Tribunales del Estado deudor*, ante los *Tribunales del Estado acreedor*, ante *Tribunales especiales* y ante *Tribunales de arbitraje*.

142. Albert Wuarin recuerda una sentencia dictada por la Corte de Justicia de Suiza en la demanda intentada por Passavant y Compañía contra la ciudad de Ginebra.

Autorizada esta ciudad por una ley de 1882 para emitir un empréstito, llevó a cabo la operación. Una ley posterior de 1889 la autorizó para hacer una conversión, que la ciudad llevó a cabo también. Esto dio lugar al litigio. El Tribunal de primera instancia no aceptó la demanda fundándose en que la ley de 1889, que ordenó la conversión, contenía una cláusula imperativa y obligatoria para ambas partes. Declaró el Tribunal de primera instancia que el Tribunal federal

era el único competente para decidir si la ley de conversión era inconstitucional.

La Corte de Justicia revocó la sentencia del Tribunal de primera instancia y declaró que los Tribunales ginebrinos eran competentes para examinar, a propósito de los conflictos de derecho privado, en qué medida las leyes son conformes a la Constitución cantonal o federal. "Desde que entró en vigor (dijo la Corte de Justicia) el artículo 882 del Código federal de las Obligaciones, el Gran Consejo ginebrino no pudo dictar una disposición cuyo efecto es modificar retroactivamente las disposiciones del derecho cantonal bajo cuyo imperio pasaron los hechos. Admitir lo contrario, sería decidir que los efectos jurídicos del contrato hecho por la ciudad de Ginebra en 1882 no estaban regidos por el derecho cantonal vigente en esa época sino por una ley cantonal posterior al primero de enero de 1883, lo que sería violatorio del artículo 882 del Código federal de las Obligaciones y del artículo 64 de la Constitución federal".

Es este, pues, un caso en que se intentó una acción ante los tribunales del deudor.

143. Dreyfus y Schöder en 1870 (caso éste recordado también por Wuarin) lanzaron un prospecto de emisión por el Perú de bonos consolidados al 6 por 100. Se proponía el Perú con los fondos del empréstito construir una línea férrea. Los títulos se garantizaban con una hipoteca sobre todo los bienes del prestatario, con los productos de las aduanas, con el

ferrocarril que se construiría y con los productos de la venta del huano.

El empréstito se contrató, y en 1875 se suspendió el pago de los cupones. El huano siguió vendiéndose en Europa por Dreyfus y Schöder, quienes se negaron a aplicar el producto al pago de los cupones.

Uno de los acreedores les promovió una demanda. La Corte de Cancillería decidió en última instancia que no se puede forzar a una compañía extranjera o a agentes extranjeros a aplicar los productos de una mercancía colocada en sus manos a la amortización de un empréstito extranjero; que cuando un gobierno extranjero contrata un empréstito en Inglaterra, el contrato se rige por la ley del Estado extranjero y no por la ley inglesa, y que una Corte inglesa no puede hacer ejecutar un contrato que emana de un gobierno extranjero sobre los bienes de ese Gobierno existentes en Inglaterra.

144. Hay en Egipto una institución conocida con el nombre de Tribunales mixtos o Tribunales de la Reforma Judicial, que tienen competencia para resolver las diferencias por motivo de la deuda entre el Gobierno del Jedive y sus acreedores.

Estos tribunales son:

Tres de primera instancia compuestos de siete jueces (cuatro extranjeros y tres indígenas) en Alejandría, en El Cairo y en Zagazig.

Una Corte de apelación en Alejandría, compuesta de once magistrados (siete extranjeros y cuatro indígenas).

Los Tribunales y la Corte son presididos por uno de los magistrados extranjeros.

Los Comisarios de la Caja de la deuda, representantes legales de los acreedores extranjeros, pueden ante estos Tribunales demandar al Gobierno egipcio cuando éste no cumpla sus compromisos.

145. Cuando se somete a la decisión arbitral una controversia relativa a los empréstitos de Estado, los árbitros proceden de la manera siguiente:

1º Examinan, en primer término, la autenticidad de los títulos, su cuantía y el precio a que fueron emitidos.

2º Nombran una comisión de expertos que aprecien la situación económica del Estado deudor, sus recursos, sus rentas, su sistema de contribuciones, sus métodos de percepción de los impuestos, etc.; el examen crítico del presupuesto, el déficit y sus causas, etc.

Esta comisión presenta a los árbitros las conclusiones a que haya llegado.

3º Prescinden de los servicios de la comisión cuando tienen los elementos suficientes para juzgar.

4º Conocido el informe de los expertos, o reunidos los elementos indispensables con prescindencia de la comisión de expertos, los árbitros pronuncian la sentencia a que haya lugar.

146. Es obligatorio para el Estado el cumplimiento de buena fe de la sentencia que los árbitros dicten; pero—dice Rivier— “el Estado contra quien se ha dictado una sentencia puede tener motivos justos para no ejecutarla. Puede hacer valer que el compromiso es

nulo o se ha extinguido; que el árbitro se ha engañado o se ha dejado corromper; que la sentencia ha sido obtenida por dolo, o que es materialmente injusta; en fin, y es el caso más frecuente, que el árbitro ha excedido sus poderes o no se ha conformado con las prescripciones del compromiso. Es evidente, por otra parte, que no se podrá jamás obligar a un Gobierno a cumplir una sentencia que ataque la independencia, el honor o la integridad del Estado: sería infiel guardián de los tesoros nacionales si los sacrificara por respetar la decisión de un tercero”.

147. *Casos de arbitraje.*

Los Gobiernos francés y chileno firmaron en 1892 un protocolo por el cual pidieron al Gobierno de la Confederación Helvética autorizara al Presidente del Tribunal federal para que repartiera entre los acreedores del Perú, previa determinación de sus derechos, las sumas que habian sido depositadas en el Banco de Inglaterra provenientes de las ventas de huano por orden del Gobierno chileno, a partir del 9 de febrero de 1882.

148. *Arbitraje del Brasil en la Corte permanente de Justicia Internacional.*

En el periodo corrido entre 1903 y 1911 el Gobierno del Brasil celebró varios contratos de empréstito. Trataba de construir algunos ferrocarriles y mejorar algunos puertos. En los contratos de empréstito estipuló que el pago de los cupones y el reembolso de los títulos los haría en francos oro. Hizo los pagos en francos ordinarios, y en el tiempo que va de agosto

de 1914 a julio de 1917 hizo el pago de los intereses en bonos de consolidación.

En 1924 el Embajador de Francia en Río de Janeiro solicitó del Gobierno del Brasil que hiciera en oro el pago de los cupones y el reembolso de los títulos.

La negociación o discusión diplomática terminó con el acuerdo de someter la controversia a la decisión de la Corte permanente de Justicia Internacional.

Sostenía el Brasil que la cláusula "pagadero en francos oro"—garantía contra la moneda brasilera—no tuvo en cuenta la depreciación de la moneda francesa, franco-oro de la época; que ante la imposibilidad de procurarse oro por la inconvertibilidad del billete del Banco de Francia, podía pagar en moneda liberatoria legal por ser caso de fuerza mayor; y que si la Corte condenaba al Brasil, cuya moneda había sufrido una depreciación, a pagar en oro, pagaría más de lo que había recibido. Sostenía, además, que las leyes de orden público eran de carácter interno e internacional, y que siendo la prohibición de la cláusula oro de orden público en derecho francés, ésta, aplicable al contrato, no podía someter a un régimen diferente las deudas del nacional y las deudas del extranjero.

La Corte decidió que no había duda de que los empréstitos de 1910 y 1912 habían sido contratados en francos oro, y que respecto del empréstito de 1909, bastaba que el prospecto del delegado del Brasil mencionara el oro para que fuese la obligación real pagar

en oro; y que, además, el interés semestral era de francos 11.50, y no habiendo moneda francesa de este tipo, la estipulación debía interpretarse en el sentido de valor oro, y que la cláusula garantizaba no sólo la depreciación de la moneda brasileña sino en general toda depreciación. En consecuencia, que el Brasil debía pagar por cada franco el contravalor de la Unión Latina y de los tratados de Versalles, del Triánón y de San Germán.

149. *Arbitraje de Servia en la Corte permanente de Justicia Internacional.*

En 1895 el Ministro de Hacienda de Servia convino con los representantes de bonos extranjeros en convertir los empréstitos anteriores en un nuevo empréstito unificado con nuevas y especiales garantías.

Para el servicio del empréstito se establecieron equivalencias oro entre las monedas francesa, servia, alemana, austriaca e inglesa, y opción de moneda por los suscriptores.

El Gobierno servio percibió las sumas de los empréstitos en moneda francesa corriente, moneda-papel, y había pagado hasta 1927 los intereses y el reembolso de las obligaciones en la misma moneda.

Poincaré, en nombre de la República francesa, y Spalaikovitch, en representación de Servia, discutieron en 1927 sobre si existía realmente y sobre qué bases el derecho de los portadores de los títulos de los empréstitos servios a ser pagados en oro.

No habiéndose puesto de acuerdo, firmaron en 1928 una convención de arbitraje que sometía el litigio a la

decisión de la Corte permanente de Justicia Internacional.

Sostenía Poincaré que el compromiso de Servia era el de pagar en francos oro los empréstitos oro que había contratado; que fue intención formal de las partes adoptar como moneda de pago una moneda internacional, que no podía ser otra que el franco de la Unión Latina.

Servia sostenía la tesis contraria, esto es, que la moneda era el franco de valor corriente, y que así se había entendido y practicado; y que, además, no siendo la moneda sino un signo, la estipulación oro no correspondía a realidad ninguna.

Consideró la Corte que las expresiones especiales de un texto se prefieren a las expresiones generales, y que había que decidir si se trataba de francos oro o simplemente de francos. El franco oro es el de la Unión Latina, del tratado de Versalles, del tratado de Triánón y del tratado de San Germán. La cláusula "pagadero al cambio a la vista" permitía el pago de equivalencia oro.

Por estas razones, y a pesar del curso forzoso, Servia debía efectuar sus pagos según la ley francesa que no prohibía los pagos internacionales en oro.

150. Un protocolo firmado el 31 de enero de 1903 por el Gobierno dominicano y el Gobierno de los Estados Unidos convino en que aquél pagaría a los Estados Unidos cuatro millones quinientos mil dólares en oro americano en los plazos que los árbitros fijaran. Esta entrega debería ser hecha y aceptada como in-

demnización total a la *Improvement Company* y a las compañías asociadas por el abandono de todos sus derechos, propiedades e intereses y como liquidación completa de cuentas, pretensiones y diferencias entre el Gobierno dominicano y las expresadas compañías. Los plazos para pagar esta indemnización serían fijados por un comité de tres expertos, uno de los cuales debía ser nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, otro por el Presidente de la República Dominicana y el tercero por los Presidentes conjuntamente.

La sentencia fue dictada el 14 de julio de 1904.

151. Un tribunal arbitral decidió que Alemania, Gran Bretaña e Italia tenían derecho a un tratamiento preferencial en el pago de sus reclamaciones contra Venezuela.

Habiendo Venezuela separado el 30 por 100 de la renta de aduanas de la Guayra y Puerto Cabello para el pago de las reclamaciones de todas las naciones contra Venezuela, los tres países mencionados tenían derecho de preferencia al pago de sus reclamaciones sobre ese 30 por 100.

152. *Legislación extranjera*

“El artículo 13 del Código Civil rumano autoriza a los súbditos rumanos para hacer comparecer ante los tribunales a sus deudores extranjeros por los contratos celebrados con ellos, trátase de particulares o de Estados”.

“Si un Estado extranjero no puede ser citado ante los tribunales de otro Estado por actos que tienen el carácter de actos de Gobierno, es decir, actos que eje-

cuta como poder público, sucede de otro modo respecto de los actos de gestión, es decir, por actos civiles o comerciales que ejecuta como persona moral”.

153. *Jurisprudencia.*

El Estado polaco celebró con el Banco Rumano de Comercio y Crédito de Praga un contrato para la provisión de cigarros para la Dirección de los monopolios. El Banco citó a Polonia ante los tribunales rumanos en virtud del artículo 13 del Código Civil rumano, que corresponde al artículo 14 del Código Civil francés.

Polonia excepcionó ante el Tribunal de Comercio de Ilfov incompetencia de jurisdicción.

El Tribunal, considerando que el principio de la independencia recíproca de los Estados está basado en el Derecho de Gentes y que los Estados cualquiera que sea su extensión o su poder son reputados iguales entre sí; que de esta igualdad de los Estados resulta que uno de ellos no puede juzgar al otro, siendo el derecho de jurisdicción un atributo del poder soberano, y siendo tal acción contraria al adagio jurídico *Par in parem non habet jurisdictionem*. Considerando que en principio un Estado soberano sería atacado en su soberanía y en su independencia si una autoridad extranjera, un gobierno o jueces extranjeros tuvieran acción sobre él en cualquier clase de controversias. Considerando que todo Estado debe ser mirado por dos aspectos como consecuencia de sus necesidades y de sus obligaciones, a saber: como Estado que ejecuta actos públicos, actos de soberanía, de gobierno, *juri imperii*, consecuencia de

necesidades políticas; y como Estado que ejecuta actos civiles, actos de gestión, compra, vende, hace toda clase de transacciones *jure privato* como consecuencia de las grandes atribuciones y de las exigencias del Estado moderno, actividad que tiene por efecto que el Estado no se diferencie de un particular, y con este criterio de distinción estos actos se consideran según su naturaleza y no según el fin que persiguen. Considerando que si el Estado extranjero es citado en Rumania ante los tribunales por un acto de gobierno, es decir, por un acto que compromete la soberanía, la incompetencia de los tribunales rumanos se impone como cuestión de orden público, pues si los actos ejecutados *juri imperii* por el Estado soberano extranjero fueran sometidos al control de una Potencia extranjera, aunque esos actos causen un perjuicio a los intereses privados de un nacional, el principio de la independencia de los Estados no sería respetado; que, de otro lado, los tribunales rumanos son competentes para juzgar los actos que ha ejecutado el Estado extranjero contratante con un rumano, realizando actos civiles o comerciales, actos *juri gestionis* que no comprometen en nada la soberanía o la independencia del Estado extranjero, en términos que no habría ningún motivo para que el Estado extranjero se sustrajese al derecho común, liberándose del control judicial en el extranjero. Considerando que decidir de otro modo sería crear de una manera inexplicable una situación privilegiada al Estado extranjero, que no puede ser sometido a un régimen distinto al que está sujeto un simple particular

en sus relaciones jurídicas que derivan de su capacidad de contratar; que, además, no se comprendería por qué si el Estado extranjero que ha hecho diferentes transacciones se creyera justificado a dirigirse a nuestros tribunales para obtener una sentencia favorable, y éstos no fueran competentes para desechar sus pretensiones; que, por otra parte, ningún principio de Derecho Internacional autoriza a un Estado soberano a celebrar en el extranjero contratos que respecta si son ventajosos y rechaza cuando le acarrean alguna responsabilidad para con el particular que contrató con él; que, en estas condiciones, el Estado extranjero si ha obrado como persona moral es justificable ante los tribunales rumanos con el mismo título y en los mismos casos que un simple particular o cualquiera otra persona moral. Considerando que si se estableciera que el solo hecho de estar sometido a la jurisdicción de un tribunal extranjero es contrario a la soberanía de los Estados, esta regla no comportaría ninguna excepción, y que es, sin embargo, unánimemente admitido, por lo menos en materia real inmueble, que el Estado extranjero puede ser citado ante un tribunal nacional si, entendiéndose bien, de ello no resultare un ataque a su soberanía, y que entonces sería difícil admitir otro régimen en materia personal inmueble. Considerando que el Estado que tuviera necesidad de ejecutar en el extranjero actos de comercio, nadie consentiría en contratar con una parte que no respetara sus compromisos y que opondría la inmunidad de jurisdicción cuando fuera citado ante los tribu-

nales. Considerando que se ha presentado la objeción que por el hecho de que el reclamante nacional que ha contratado con un Estado extranjero ha renunciado implícitamente a su jurisdicción natural; que a esta objeción se puede responder con la misma razón que el Estado extranjero al contratar con un particular ha renunciado tácitamente a su inmunidad de jurisdicción, no oponiéndose nada a tal renunciación. Considerando que en lo concerniente a la imposibilidad de ejecutar la sentencia dada contra el Estado extranjero y los medios de obtener esta ejecución, nada se opone a que el particular que ha ganado la causa se apodere de los bienes muebles o inmuebles que el Estado extranjero posea en el territorio donde se ha pronunciado la sentencia, y que un sentimiento elevado de orden moral exige que un Estado que se preocupa por conservar una buena reputación de justicia y de honor tanto en lo interno como en lo externo no se negará a ejecutar en su propio país una sentencia de condenación pronunciada contra él, conforme a las reglas del derecho, por los competentes tribunales extranjeros (V. Despagnet y de Boeck, *Précis de Dr. intern, privé* 5^a éd. n.º 179, p. 559). Considerando, por otra parte, que el poder de juzgar no está en función de ejecución de la sentencia que puede ser imposible o solamente incompleta, y que el juez no tiene que preocuparse de la suerte de la sentencia que dicte (V. Corte de Casación de Bélgica, 11 de junio de 1908, *Cie. des chemins de fer liégeois et limbourgeois*, *Journ. de droit intern, privé* 1904, p. 427). Considerando que, según las circuns-

tancias de la causa, la competencia de los tribunales rumanos está de acuerdo con los principios del Derecho Internacional y que se trata en este caso de una acción en justicia nacida de un contrato celebrado entre la Dirección de los monopolios, dependiente del Ministerio de Polonia y el Banco Rumano de Crédito y Comercio de Praga, cuya sede está en Bucarest, para la provisión de cigarros, contrato perfecto en Rumania, y que ha sido celebrado por el Estado polaco en calidad de persona privada, se declara competente por los motivos expuestos.

154. "La distinción entre los actos de poder público del Estado respecto de los cuales los tribunales extranjeros serían incompetentes, y los actos de gestión cuya apreciación está dentro de su competencia, no es admitida por una parte de la Dóctrina y de la Jurisprudencia, y es admitida por otra".

155. *Caso de Antioquia.*

Lyon-Caen, representante del Ministerio Público, presentó al Tribunal Civil del Sena las siguientes conclusiones:

I. Un Gobierno extranjero contrata un empréstito en Francia, y para ello escoge en el personal de la Legación que lo representa en nuestro país, un mandatario a quien da todos los poderes para emitir el empréstito, organizar la suscripción, colocar los títulos, recoger los fondos, pagar los intereses, promover como demandante, o defender como demandado, los procesos a que pueda dar origen el empréstito. Se ha estipulado en el acto de la contrata-

ción que los intereses de las obligaciones sean pagaderos al portador en francos oro.

Uno de estos portadores, a quien no se han pagado los intereses a que tiene derecho, ¿puede demandar al gobierno extranjero deudor en la persona de su mandatario especial, secretario de Legación?

Es esta la primera cuestión de competencia y de admisibilidad.

Hay una segunda cuestión de fondo. ¿Puede el obligatario, apoyándose en las cláusulas del título de que es portador e invocando el contrato de préstamo, reclamar que los intereses le sean pagados no en francos papel sino en francos oro al cambio corriente?

Tales son, en resumen teórico, y en sus líneas esenciales, las cuestiones sometidas a vuestro examen con ocasión del pleito intentado por el **Crédit Foncier** de Argelia al Gobierno de Antioquia.

II. Los hechos y las condiciones bajo las cuales se ha incoado este pleito, no son conocidos, pero debo decir algunas palabras al respecto: en 1912 el Gobierno de Antioquia (uno de los Departamentos de la República de Colombia) autorizado por la Ordenanza de 29 de abril del mismo año, aprobada por la Asamblea, dispuso que se contratara en el Exterior un empréstito destinado a la construcción de vías férreas, de Puerto Berrío a Medellín, de 12.500,000 francos, representado por 25,000 obligaciones de 500 francos cada una, emitidas a 485 francos, reembolsables en 34 años a partir del 1.º de julio de 1914, al interés del 6 por 100 anual, esto es, 15 francos por semestre.

El representante del Gobierno de Antioquia, nombrado

en las condiciones que ahora mismo recordaré, para llevar a cabo el empréstito entró en París en relaciones con un banco, el **Crédito Financiero e Industrial**, a quien se encargó por convenio de octubre de 1912 del servicio financiero del negocio (pago de cupones, sorteos, redención de bolsa, amortización, etc.).

Ahora bien, el 25 de abril de 1923, el **Crédit Foncier de Argelia** y de Túnez, demandante, y acreedor del **Crédito Financiero e Industrial**, por anticipaciones hechas a éste y por descuento de efectos de comercio, consintió en que le fueran dados en prenda como garantía de su acreencia por M. Coignet, Vicepresidente del Consejo de Administración, y Cavalier, Administrador Delegado del **Crédito Industrial**, cierto número de títulos, entre los cuales estaban las 1.000 obligaciones de Antioquia de que ahora se trata.

Tales fueron las condiciones en que el **Crédit Foncier de Argelia** vino a ser poseedor de buena fe (el demandante no le discute esto), en virtud de una pignoración regular de las obligaciones litigiosas.

Se le deben los cupones.

Desde el principio encontró las más grandes dificultades para que se los pagara el Gobierno de Antioquia, o más exactamente, el Crédito Financiero, su mandatario. No se pagan los intereses desde julio de 1914. El **Crédit Foncier** no pudo lograr el de los años 1919 y 1920 a Lloyds Bank, que en enero de 1919 sucedió al Crédito Financiero en el servicio financiero del empréstito. Siguen luego requerimientos a requerimientos hechos por el demandante primero el 6 de marzo de 1917 al Crédito Industrial y Financiero por ser a éste a quien incumbía el

servicio de los cupones, y luego, por su negativa, el 27 de julio de 1919, al **Ministro de Colombia en París**, mezclado sin razón en este negocio, y después el 8 y el 9 de septiembre y el 2 de octubre de 1919, más regularmente al señor Restrepo, representante en Francia del Departamento de Antioquia.

Habiendo sido infructuosas estas citaciones, el 28 de enero de 1920, al **Crédit Foncier** de Argelia se le autorizó a citar en breve plazo al Departamento de Antioquia en la persona del señor Restrepo, su representante en París. La citación tuvo lugar el 3 de febrero de 1920, y se pidió que el Departamento de Antioquia fuese condenado al pago de 221,895 francos oro, monto de todos los cupones vencidos de julio de 1914 a julio de 1922, deducción hecha de los pagados en 1919 y 1920, y al pago en oro de las obligaciones amortizadas que constituyan la prenda del **Crédit Foncier**.

A esta demanda ¿qué respondió el demandado?

1.º Excepcionó primero—y fue sobre esto sobre lo que hizo caer el peso principal de su discusión brillante y fuerte—que no fuera admitida la demanda porque el señor Restrepo estaba cubierto por la inmunidad diplomática, por una parte, y por otra, porque no tenía capacidad para presentarse ante la justicia ni para representar al Gobierno de Antioquia.

2.º En el fondo, negó que el **Crédit Foncier** tuviese derecho a los cupones vencidos y al monto de las obligaciones amortizadas, las que, se pretendía, eran pagaderas en francos papel, no en oro ni al cambio corriente.

III. Antes de examinar esos dos medios de defensa y

de discutir su valor jurídico, hay una cuestión esencial que debe resolverse antes, y es la concerniente a la competencia del Tribunal.

¿Es competente? Conviene averiguarlo. Estamos en presencia de una de esas acciones dirigidas contra un Estado extranjero por razón de las cuales los Tribunales franceses se han declarado incompetentes; gran principio de Derecho público admitido en todos los países civilizados, basado sobre el respeto de la soberanía y de la independencia recíproca de los Estados, que prohíbe llevar a un Estado extranjero ante los Tribunales de otro Estado por causa de los compromisos que haya podido contraer con los ciudadanos de este último.

Este principio ha sido reconocido por nuestros Tribunales en varias ocasiones, precisamente en el caso de empréstitos extranjeros en que acreedores franceses pretendían deducir ante nuestros Tribunales responsabilidad contra el Estado extranjero prestatario o contra la sociedad financiera que lo sustituía. La Corte de París, en sentencia de 25 de junio de 1877, relativa a un empréstito emitido por el Perú en Francia, y en otra sentencia de 26 de junio de 1908, respecto de un empréstito portugués, ha tenido ocasión de proclamar la regla de la incompetencia de los Tribunales franceses respecto de los Estados extranjeros.

Pero de ese principio y de esa jurisprudencia no pensamos hacer aplicación en el presente asunto. ¿Por qué? ¿Contra quién se ha entablado la demanda? No es inútil precisar: contra el Departamento de Antioquia en la persona del señor Restrepo, su representante en París.

¿Qué es el Departamento de Antioquia, o empleando la expresión menos anfibológica que corre en el prospecto de emisión y en los títulos de obligación, quién es el gobierno de Antioquia?

Abro aquí un corto pero necesario paréntesis sobre la organización constitucional de la República de Colombia. Hasta 1886 Colombia era una República federativa, como la mayor parte de las repúblicas de la América del Sur; había un Estado federativo, una unión con poderes propios, compuesta de nueve Estados, uno de ellos Antioquia; cada uno gozaba de independencia con sus poderes legislativo, judicial y ejecutivo. Todo esto cambió en 1886, y especialmente con la ley constitucional de 31 de octubre de 1910, que ha sido analizada en el **Anuario de Legislación Extranjera** de 1911. La República colombiana ha venido a ser un Estado unitario, de forma centralista y no federativa. El territorio de cada uno de los antiguos Estados soberanos ha tomado la denominación de Departamento; y es así como el antiguo Estado confederado de Antioquia ha venido a ser un Departamento.

Se ha pretendido establecer una analogía entre este Departamento y nuestros Departamentos franceses. Hay quizá cierta analogía, pero sería necesario estar muy versado en los detalles del derecho administrativo colombiano para afirmar que existe una asimilación completa.

Lo que es evidente es que aquel Departamento tiene un poder ejecutivo, un gobierno en la persona del Gobernador y un poder legislativo o Asamblea departamental, y que (artículo 48 del acto constitucional de 1910), goza en la administración de los asuntos departamentales de plena

independencia, salvo las restricciones consagradas en la Constitución. Puede establecer impuestos, y ordenar y emitir un empréstito en el exterior.

Sea lo que fuere, hay trecho entre una circunscripción así concebida, aun investida con esa independencia, y un Estado soberano o semi-soberano. La individualidad política, la existencia política independiente, la soberanía exterior le hacen falta, y, por consiguiente, si el Departamento es demandado en el extranjero, no podrá invocar las prerrogativas de Estado soberano, especialmente la inmunidad de jurisdicción.

Y aquí en nuestro camino encontramos una sentencia de la Corte de París, de 19 de junio de 1894, que confirma nuestra manera de ver. Se trataba del arreglo de la sucesión del duque de Brunswick, lo que hizo en su época mucho ruido. Había instituido legatario universal a la ciudad de Ginebra, y la sucesión había demandado al Cantón de Ginebra para que se decretara la nulidad o revocación del legado. El Cantón de Ginebra alegaba la incompetencia del Tribunal francés, fundándose en el principio de la independencia recíproca de los Estados soberanos. La Corte rechazó sin trabajo en estos términos la preteusión: "El Estado de Ginebra no podrá por ningún título beneficiarse de la inmunidad de jurisdicción; sólo la Confederación suiza podría invocarla; en sus relaciones con las Potencias extranjeras, en efecto, sólo ella puede prevalecerse de la calidad de Potencia soberana, teniendo ella sola, con exclusión de los Estados que la componen, representantes acreditados ante gobiernos extranjeros, y estando estos últimos ante ella representados diplomáticamente".

Pues bien: lo que es verdad del Cantón de Ginebra, lo que por asimilación hubiera sido verdad del Estado confederado de Antioquia antes de la reforma unitaria de 1910, es a *fortiori* verdadero del Departamento de Antioquia. Desde el punto de vista internacional—único que hay que considerar aquí—no hay sino un Estado soberano, Colombia: él solo decide sobre los asuntos exteriores; él solo tiene una legación en Francia; él solo, si de él hubiera emanado el empréstito en litigio, hubiera podido prevalerse de la inmunidad de jurisdicción para escapar a la acción del **Crédit Foncier**.

IV. El excelente abogado M. Charles Bonnet no se ha engañado; no es al terreno de la incompetencia a donde quiere llevarnos: pretende basar la no admisión que invoca en la inmunidad diplomática, en el privilegio, no discutido, varias veces secular, que exceptúa a los agentes diplomáticos extranjeros de la jurisdicción local del país ante el cual son acreditados por el Estado que representan.

El señor Restrepo es, en efecto, Secretario de la Legación de Colombia. Podría presentar la prueba oficial. Consejero de Legación de abril de 1913 al fin de julio de 1918, es segundo Secretario de Legación desde julio de 1918. No discuto por un momento siquiera que los Secretarios de Legación beneficían de la inmunidad con el mismo título que los Ministros Plenipotenciarios o los Embajadores.

Lo que niego es que la excepción pueda ser opuesta en este caso, y afirmo que estamos en una hipótesis donde juega el privilegio de jurisdicción. ¡Oh! yo conozco muy bien la aplicación muy amplia, juzgada excesiva por algunos, que hace la jurisprudencia, tanto desde el punto de

vista personal como desde el punto de vista real; que se extiende no sólo a la comitiva oficial del agente sino a su familia y a su personal; que la admite no sólo para los actos públicos, políticos, oficiales del agente, sino para actos absolutamente extraños a su misión diplomática, y se refieren de modo exclusivo a su vida privada.

Sé también que nuestros Tribunales la consideran como una regla de orden público, a que el agente no puede renunciar sino de manera expresa y con la autorización de su gobierno.

Es necesario estar en el caso en que la inmunidad pueda oponerse. ¿Sobre qué reposa? Se ha querido asegurar a los agentes diplomáticos plena libertad de acción, independencia absoluta para llenar los fines de su misión, impedir que la intervención inoportuna y torpe de las autoridades o de los acreedores del país que habitan, pueda poner en peligro esa independencia o comprometer los intereses del Estado extranjero. Por todo esto se declara, derogando el artículo 14 del Código Civil, que los agentes no pueden ser llamados a comparecer en materia personal o mueble ante los Tribunales franceses.

Esto supone que sean citados personalmente, que el litigio les concierna personalmente, que sus propios intereses estén comprometidos. Si tuviera la curiosidad de recordar los casos en que nuestros Tribunales han tenido ocasión de consagrar esa inmunidad, se vería que se ha presentado la excepción de inadmisibilidad en demandas de pago de deudas ordinarias, de contratos, de arrendamientos, de impuestos, de cuentas de sastres, en demandas de separación de

cuerpos o de bienes. El agente es siempre personalmente citado en calidad personal o privada.

¿Es este el caso? De ninguna manera. ¿Quién, en efecto, es personalmente citado? El Gobierno de Antioquia. El señor Restrepo es representante de Antioquia, su mandatario *ad litem*, y en la instancia figura con este solo carácter. No solamente no es él objeto de citación, sino que no se le ha citado absolutamente. Está solamente encargado de recibir la notificación y de transmitirla a su mandante, y esperar sus instrucciones. Es esto tan cierto, que no es él la persona demandada ni contra quien, eventualmente, se pronunciará la sentencia y se ejecutará.

En 1875 se presentó ante el Tribunal del Sena un caso muy parecido al nuestro y que ilustra vivamente la tesis que tengo el honor de exponer. Había emitido la República de Honduras un empréstito para la construcción de ferrocarriles. Se había creado una comisión del empréstito que funcionaba en París y de la que formaban parte el Cónsul General y el Ministro Plenipotenciario. Se quejaban los suscriptores de que los fondos no habían sido empleados en la construcción de las vías férreas proyectadas, y pidieron el reembolso de sus obligaciones a estos dos miembros de la comisión. El Cónsul General figuró en la instancia, pues la inmunidad diplomática no se extiende al personal consular. Respecto de la citación del Ministro Plenipotenciario, aunque francés de nación, se declaró nula por la inmunidad que lo libra de la jurisdicción francesa. Si así pudo resolverse fue porque el agente diplomático había sido citado personalmente. Contra él se había promovido la acción; contra él se había pedido la condenación.

No es este nuestro caso. No hay argumento de analogía que se pueda sacar de esta decisión.

La opinión que yo sostengo conforme a la razón y a la equidad tiene su confirmación en un pasaje de la obra de M. Weiss. Explicando la inmunidad diplomática, el eminente autor declara: "Bien que residiendo en el lugar donde ejercen sus funciones, los agentes diplomáticos no pueden ser llamados ante los Tribunales franceses en asuntos personales o muebles. Escapan de su jurisdicción no sólo en cuanto representantes oficiales del Estado que los envía en los litigios en que el Estado pueda estar interesado sino también, y en la misma medida, en los casos en que sus propios intereses estén en juego".

Hé aquí, pues, bien limitado el campo de aplicación de la inmunidad reservada a los agentes diplomáticos: implica que sus propios intereses estén en juego. En otros términos, el agente está cubierto por dos clases de inmunidad: 1.a, la inmunidad diplomática propiamente dicha, exención de jurisdicción si es personalmente citado. (El señor Restrepo no está citado personalmente: la inmunidad no funciona en su provecho); 2.a, la inmunidad del Estado, incompetencia de los tribunales franceses para conocer de las acciones dirigidas contra el Estado cuando es éste quien está demandado y el agente diplomático es llamado a representarlo. Aquí no es el Estado de Colombia objeto de la demanda; es un departamento que no tiene derecho a esa protección, reservada a los Estados soberanos. El señor Restrepo—y es esto lo que crea la particularidad de esta situación bastante delicada— reúne las cualidades de Secretario de la Legación de Colombia y de mandatario del

Gobierno de Antioquia. Como mandatario, no puede tener más derechos que su mandante, ni gozar de una prerrogativa de que el último no goza; Secretario de Legación del Gobierno de Colombia, no puede prevalerse de la inmunidad de jurisdicción de que goza este Estado, puesto que no es el Estado quien está demandado. De otro lado, no puede invocar la inmunidad diplomática que personalmente le cubre, pues que sus intereses propios no están en juego, y la demanda no ha sido presentada personalmente contra él.

V. Ahora bien, el señor Restrepo, que no vaciló en confiar en 1918 su queja contra el Crédito Industrial a la jurisdicción francesa que hoy rechaza; que en 1920 se dejó demandar en recurso por el **Crédit Foncier** de Argelia para decretar un secuestro de los cupones debidos sin protestar contra la demanda, contra la orden, ni contra la ejecución, me parece que se hace grande ilusión sobre el valor del medio sugerido; pleteando para lograr cualquier fin, se apresura a trasladar la discusión de la inadmisibilidad a otro terreno.

"Admitamos, dijo, que la exención de jurisdicción no me cobije. Yo no soy el representante legal del Gobierno de Antioquia, y por esto la demanda no es admisible". El demandado establece un paralelismo engañoso entre el Departamento de Antioquia y el Departamento francés; entre el Gobernador y el Prefecto; aduce los textos de la ley constitucional y el Código Judicial de Colombia, según los cuales tienen sólo capacidad para representar ante la justicia a la República o al Departamento el Gobernador y el Agente del Ministerio Público, y, llevando más lejos la analogía, dice que sólo el Prefecto puede en Francia representar al

Estado ante la Justicia para defender sus derechos inmuebles; que sería nula la citación en materia de dominio a otro que no fuera el Prefecto. Sostiene, en fin, que es contra el Gobernador de Antioquia o el Ministerio Público contra quienes ha debido el **Crédit Foncier** presentar su demanda.

No pongo en duda los artículos de las leyes de Colombia citados por el maestro Bonnet, ni bien comprendida la teoría del artículo 69-1.º del Código de Procedimiento Civil francés. Pero sin ir a buscar si la asimilación que se quiere establecer es excesiva o temeraria, sostengo que esa no es la cuestión: no se trata de saber quién tiene normalmente competencia para representar al Gobierno de Antioquia ante los tribunales antioqueños; se trata de determinar si el Gobierno de Antioquia como persona moral, o un establecimiento público cualquiera, puede, con ocasión de un empréstito, dar poder a una persona determinada para cumplir todos los actos jurídicos o judiciales referentes a ese empréstito, y si ese mandatario lo representa válidamente respecto de terceros.

Digo que la afirmativa no es dudosa. La historia ofrece ejemplos de empréstitos emitidos en el extranjero por nuestras compañías de ferrocarril, departamentos, ciudades de Francia o el Estado. Estas personas morales han delegado a un personaje residente en el extranjero, perteneciente a menudo a los medios diplomáticos o consulares, para tomar la iniciativa, firmar y presentarse ante los tribunales. Se cree que si un acreedor extranjero, de alguna manera lesionado, quiere acudir a la Justicia, ¿deberá formalizar su acción y adelantarla en Francia contra los repre-

sentantes legales de la Compañía? (Consejo de administración), del Estado, del Departamento o de la Comuna (Prefecto, Alcalde, Ministro de Finanzas). Evidentemente que no.

Queráis que precise cómo el señor Restrepo ha sido nombrado apoderado? Los títulos de las obligaciones nos ilustran completamente en este particular. Una Ordenanza de 29 de abril de 1912 de la Asamblea de Antioquia autorizó al Gobernador: 1.º Para emitir en el exterior este empréstito... 4.º Para nombrar en el exterior un apoderado especial con las autorizaciones necesarias para representar legalmente al Gobierno de Antioquia en todo lo referente a dicho empréstito... El Gobierno de Antioquia, obrando conforme a las autorizaciones que le fueron dadas por dicha Ordenanza, dio plenos poderes y especiales al señor Rodríguez, por acto notarial de 28 de junio de 1912, y le delegó todos los poderes que la Asamblea Departamental le había conferido para llevar a cabo esta operación.

¿Qué ha pasado, pues? Los actos del apoderado van a ilustrarnos completamente. Habiendo el señor Rodríguez tratado el asunto con el Crédito Financiero, delegó su mandato, como tenía derecho de hacerlo, al doctor Champeau. Por acto de 27 de abril de 1914 se le otorgó a este último "poder para el pleito y para las instancias relativas al negocio del empréstito". Habiendo fallecido el doctor Champeau, Restrepo le sucedió en ese mandato por acto notarial celebrado el 20 de mayo de 1918 por el Gobernador de Antioquia. Este acto notarial cuida referirse a los poderes anteriores y a la Ordenanza de 29 de abril de 1912, que da las autorizaciones. Un po-

der más amplio, incluso el de presentarse ante la Justicia, se le ha conferido al señor Restrepo.

Y no se diga que el poder judicial sólo se refiere a las relaciones del Gobierno de Antioquia con el Crédito Industrial, y a los procesos entre uno y otro. No se diga esto. Los términos del acto que acabo de leer son generales: se aplican a todos los litigios relativos a la convención de 1912, que encargó al Crédito Industrial del servicio del empréstito y pago de los cupones (y el presente litigio está en esta categoría, pues que se refiere al pago de los cupones atrasados y no pagados por el Crédito Industrial), y eso que el litigio ha surgido entre el Gobierno de Antioquia, demandante o demandado y el Crédito Industrial y un portador de obligaciones (como el **Crédit Foncier**), o un tercero.

Y como si ese poder no bastase, un nuevo poder fue el 7 de marzo de 1919 conferido al señor Restrepo, poder que no reemplaza al primero, y que está destinado, como lo declaran sus mismos términos, a completarlo y a ampliarlo.

Por todo esto tengo razón para deducir que ese mandato, muy amplio, muy vasto, comprende el poder de presentarse ante la Justicia para sostener o promover los pleitos a que puedan dar lugar el empréstito y la convención celebrada con el **Crédit Financier** para el servicio financiero de ese empréstito; es una representación no solamente regular sino legal, puesto que en su origen o en su base encontramos una ley, la de 29 de abril de 1912, que autoriza al Gobernador para dar ese poder de representación.

VI. Pero aquí el demandado me detiene y me opone la regla **nadie en Francia pleitea por procurador**. El señor Restrepo es procurador, mandatario, provisto de poderes: es su mandante (se dice) el Departamento de Antioquia, el único que debe figurar en la instancia y ser citado.

Confieso que no comprendo bien el alcance de la objeción. Qué se quiere decir cuando se proclama en Francia que nadie pleitea por procurador? Se quiere decir **no** que está prohibido pleitear por intermediario, de hacerse representar ante una jurisdicción, o de sustituirse a un mandatario encargado de vigilar el proceso y de ponerse en relación con los oficiales ministeriales, cuyas funciones son obligatorias. Lo que está prohibido es hacerse representar por un mandatario que figure sólo en la instancia, que obre en su propio nombre; es necesario que el mandante —y es este el sentido y el alcance de aquella vieja máxima— esté presente en los actos procedimentales como en las calidades y en la redacción de la sentencia. Ha sido violada esta regla? Tres hechos deben considerarse: primero, la demanda: cómo está redactada? El Secretario cita por el presente acto al Departamento de Antioquia en la persona de su representante. Objeto de la demanda: condenar al Departamento de Antioquia. El presente acto ha sido dirigido al Departamento de Antioquia en la persona del señor Restrepo. El señor Ménard representa a quién? “El señor Ménard declara que se constituye y ocupará el puesto por el Departamento de Antioquia en la persona de su representante en París”. Y las conclusiones del demandado son por el Depar-

tamento de Antioquia, como las del **Crédit Foncier** lo son contra el Departamento de Antioquia. De donde, el mandante figura en esta forma en la instancia, y no veo cómo se pueda incurrir en nulidad por este motivo.

VII. El demandado no ha agotado sus argumentos. Insiste. El mandato, dice, que usted invoca liga solamente al Gobierno de Antioquia y al señor Restrepo; es un negocio privado, una convención particular entre ellos; no ha sido publicada, ni conocida de terceros que la ignoran o deben ignorarla, y no pueden conocer sino a los representantes naturales del Departamento de Antioquia.

Este mandato desconocido de terceros, del **Crédit Foncier**! Véase, primero, las menciones que se hacen al dorso de los títulos y que hace poco analizaba; está muy explicado el mandato general confiado por una ley al señor Rodríguez para representar al Gobierno en todo lo que tenga relación con el empréstito; ahí están, me imagino, informados claramente los terceros sobre la persona a quién deben dirigirse para sus reclamaciones o para demandarla ante la justicia; y segundo, el señor Rodríguez sustituyó sus poderes al señor Restrepo, y es verdad que este nuevo poder no está expresado en los títulos de las obligaciones.

Pero recuérdense las numerosas circunstancias en que desde hace cuatro años el señor Restrepo, ostensiblemente, públicamente, a la vista de todos, viéndolo y sabiéndolo el **Crédit Foncier**, y más aún, viéndolo y sabiéndolo su Gobierno, que no lo desautoriza, toma y se atribuye la calidad de representante legal del Gobierno de Antioquia; el 9 de diciembre de 1918, constituyéndose parte civil en el pleito contra el **Crédit Foncier**, encabeza su demanda diciendo: "El

Departamento de Antioquia, cuyo mandatario soy conforme al poder que me ha conferido el Gobernador", y el 23 de septiembre y el 6 de octubre de 1919, en contestación a las citaciones del *Crédit Foncier*, "a petición del Departamento de Antioquia, cuyo representante en Francia soy yo".

En 1920 el Gobierno de Antioquia se dejó citar en la persona del señor Restrepo, su mandatario, sin hacer la menor protesta contra esta calidad, y en desembargo parcial pagó parte de los cupones debidos.

En verdad, cuando se ve esta actitud, cuando se reúnen todas estas circunstancias en que el señor Restrepo se atribuye él mismo, o se deja atribuir por terceros, sin objeción de su parte o de parte de su Gobierno, y a despecho de su calidad de agente diplomático, los poderes que discute hoy, uno se pregunta si esa discusión, algún tanto tardía, no es como un medio dilatorio destinado a ampliar el plazo fatal en que es necesario pagar.

Sea de esto lo que fuere, y resumiendo lo dicho, todos esos medios, inmunidad diplomática, falta de representación legal, mandato no conocido de terceros, el Departamento de Antioquia pleiteando por procurador, todas estas excepciones dilatorias no tienen fundamento; y debéis, en mi opinión, rebazarlas y resolver en el fondo.

VIII. Respecto del fondo del litigio, me permitiréis ser bastante breve, pues el demandado sólo le da valor subsidiario, y no se aventura en ese terreno sino muy tímidamente y con cierta vacilación, desconcertado como está por una jurisprudencia que él sabe que le es formalmente contraria.

¿Cuál es el problema? Nació de la crisis monetaria, de la oscilación de los cambios y de la depreciación de nuestro

billete. Se trata de saber qué suerte se le reserva a una convención anterior a la guerra celebrada entre un extranjero deudor (Gobierno de Antioquia), y un acreedor francés (prestamista, portador de obligaciones), convención que estipula que el pago de la deuda de este extranjero (deuda de intereses, deuda de reembolso de capital), debe hacerse en Francia en francos oro.

En primer lugar (y es una primera cuestión) en el hecho resulta esta estipulación claramente establecida en el acto de empréstito.

Ninguna duda es permitida sobre la intención de las partes. Véase, en primer lugar, el proyecto de emisión. En la primera página leemos: Empréstito exterior, 6 por 100 oro; emisión de 25,000 obligaciones, 6 por 100 oro; en la segunda página: Los cupones son pagaderos en oro en París, a razón de 15 francos por semestre.

Véase, en segundo lugar, el título, que constituye el contrato mismo. Primera página de la hoja, en gruesos caracteres: 6 por 100 oro; luego esta mención: "El Gobierno de Antioquia se reserva el derecho, a partir del 1.º de julio de 1922, de reembolsar a la par y en oro las obligaciones no amortizadas; al reverso: Parágrafo 1.º De las cláusulas del empréstito: "Las obligaciones se denominarán: Empréstito exterior oro 1922; Parágrafo 2.º: "Las obligaciones producirán un interés en oro del 6 por 100"; Parágrafo 3.º Amortización: "A partir del 1.º de julio de 1922, el Gobierno de Antioquia tendrá el derecho de reembolsar por anticipación y a la par en oro las obligaciones que estén en circulación en esa época".

La convención es, pues, formal: el prestatario para ob-

tener el préstamo de los capitalistas franceses quiso prevenir toda eventualidad de cambio desfavorable y estipuló que los intereses fueran pagados en francos oro.

Siendo esta convención formal, es válida?

En tiempo normal, no se ve nada que se oponga a su validez, porque puede siempre convenirse en que una deuda sea pagada exclusivamente en oro, en billetes, en plata. Pero vivimos después de la guerra, después de la Ley 5.a de agosto de 1924 (artículo 3.o), bajo un régimen monetario especial que da a los billetes de Banco no solamente curso legal sino curso forzoso, a fin de defender el encaje en oro y plata de nuestro grande establecimiento de crédito.

¿Qué significa esto? El curso legal es la admisión de los billetes como moneda legal, asimilables a las especies metálicas; el curso forzoso es la no convertibilidad de los billetes en especies metálicas, la prohibición a los portadores de esos billetes de exigirle al Banco el pago en especies.

¡Bien, pues! La ley que ha establecido al lado del curso legal el curso forzoso, ¿no es una ley de policía y de seguridad, una ley de orden público, dictada en interés económico o nacional, a fin de proteger el crédito de los billetes de banco y de impedir la depreciación de esta moneda fiduciaria, tan indispensable, sobre todo en tiempo de crisis?

¿Esta ley de orden público no se opone al reconocimiento y a la validez de la cláusula del pago en oro estipulada con anterioridad a la ley?

Nó, responde la jurisprudencia. Este es el razonamiento que hace: la ejecución de la convención que obliga al deudor extranjero a pagar en Francia en oro debe tener por

resultado hacer que el oro éntre en Francia; no está, pues, de ninguna manera en contradicción con las leyes monetarias de orden público sobre el curso legal y el curso forzoso; lejos de presentar inconveniente económico, responde a la intención del legislador, la cual es defender el encaje metálico y mantener en Francia la mayor cantidad posible de oro.

Es de orden público el curso forzoso, sin duda, pero solamente en lo que concierne a los pagos que deben efectuar los franceses en Francia, y no respecto de los pagos que los extranjeros deban efectuar en Francia.

En conclusión, la prohibición de estipular el pago en especies metálicas se refiere a las deudas de los franceses, no a las deudas de los extranjeros a favor de los franceses, de tal suerte que el beneficio del curso forzoso no puede ser invocado por el extranjero deudor, como es el Gobierno de Antioquia, respecto de una moneda determinada prevista en el contrato, para pretender pagar en francos papel.

Una sentencia de la Corte, de 7 de junio de 1920, ha sentado este principio en un caso en que se trataba de una compañía de seguros extranjera que antes de 1914 había convenido con un francés el pago en oro de un capital asegurado.

Y esta interpretación de la jurisprudencia, bien que criticada, ha sido fielmente seguida en sentencias posteriores dictadas en asuntos análogos. (Banco Argentino, Tribunal del Sena, 1921; La Baloise, Tribunal Civil del Sena, 8 de marzo de 1922).

Ayer no más leímos en la crónica financiera del **Temps** (4 de diciembre de 1922), que la Asociación Nacional de los

portadores de valores mobiliarios habfa iniciado ante los tribunales competentes un juicio contra la provincia de Buenos Aires refractaria al pago de los cupones de sus empréstitos en oro, y que el pleito tenía muchas probabilidades de dar resultados favorables.

En una palabra, el Gobierno de Antioquia no tiene razón para pretender que el régimen legal monetario en vigor en Francia lo autoriza para derogar cualquiera de los compromisos formales que contrajo, de servir el empréstito en oro o a la par del oro.

IX. Termino con dos observaciones:

1.a El Gobierno de Antioquia será obligado, si se admite que la acción del **Crédit Foncier** es fundada, a pagar los cupones y el capital de las obligaciones reembolsables en oro, o, si prefiere pagar en francos, dando una suma equivalente según el curso del cambio. La cuenta en oro debe hacerse por paridad con la cotización del dólar en la Bolsa de París en el plazo de los cupones o en las épocas de amortización. Este es un cálculo delicado. El **Crédit Foncier** lo ha establecido respecto de los intereses, cuyo monto total fijó en 221,895 francos oro. Pero es este un cálculo hecho de una manera unilateral y oficiosa. Hay que estudiar con cuidado, además, las obligaciones amortizadas o rescatadas y determinar su monto según el curso del cambio del capital de éstas, y para hacer estas cuentas complicadas es indispensable el nombramiento de expertos.

2.a No desconozco (y será esta mi observación final), la situación penosa del Departamento de Antioquia. Por consecuencia del contrato celebrado en octubre de 1912 con el Crédito Financiero e Industrial, encargado del servicio fi-

nanciero del empréstito, este establecimiento recibió los fondos necesarios para hacer frente al pago de los cupones. El Gobierno de Antioquia acusa a este Banco de haber malversado en la ejecución de su misión los fondos que había recibido para pagar los intereses. Presentó su queja en 1918 constituyéndose parte civil. Se abrió a prueba. Se nombraron varios expertos. El Crédito Financiero e Industrial fue citado ante el tribunal correccional bajo inculpación de abuso de confianza en perjuicio del Gobierno de Antioquia. El asunto debe resolverse en enero próximo. El Gobierno de Antioquia ha debido en esta instancia, como procedimiento natural, pedir la garantía del Crédito Industrial.

Yo no sé, y no me corresponde prever, qué decisión dará la jurisdicción correccional; lo que sí puedo decir, por conocimiento que tengo del expediente, es que los peritos establecen a cargo del **Crédit Foncier** sustracción fraudulenta por un valor de 400,000 francos sobre las sumas que se le remitieron por el Gobierno de Antioquia con destino especial.

Es evidente que si triunfa la demanda del Gobierno y obtiene las restituciones y las condenaciones civiles que demanda, es con el monto de éstas con lo que el **Crédit Foncier** y los otros obligatarios, acreedores de los cupones no pagados, podrán pagarse, y el Gobierno de Antioquia no correr el riesgo de ser obligado a pagar dos veces.

En todo caso, hay una situación extraña para el **Crédit Foncier** y que no podría en manera alguna perjudicar sus intereses ni dañar sus derechos de acreedor asegurado, ni paralizar la acción que es aceptable, y que está fundada, para intentar contra el Gobierno de Antioquia, prestatario,

puedan dar lugar; que las instancias seguidas con ese representante en nombre de su mandante, son desde entonces regulares en la forma y pueden oponerse al Departamento que ha conferido el mandato. En atención a que el Departamento de Antioquia, obrando en virtud de una autorización de la Asamblea de Antioquia, de fecha 29 de abril de 1912, y por acto notariado de 28 de junio del mismo año, de que se hace mención en los títulos de las obligaciones vizadas, confirió al señor Jorge Rodríguez poderes completos para contratar la emisión del empréstito y principalmente para representar legalmente al Gobierno de Antioquia en todo lo que tuviera relación con el dicho empréstito; que Rodríguez, así como otros mandatarios que sucesivamente lo reemplazaron, cesaron en sus funciones, y el Gobierno de Antioquia, por nuevo acto notarial de 7 de marzo de 1919, constituyó un nuevo mandatario en la persona de Federico Restrepo, a quien confirió los poderes más amplios para representar al Gobierno o Departamento de Antioquia, como demandante y como demandado en todos los pleitos, controversias y cuestiones judiciales concernientes al empréstito de 1912; que el mandato, aunque no ha sido publicado en la misma forma que el de Rodríguez, ha sido conocido del público por diversos actos judiciales en que Restrepo ha figurado como representante del Departamento de Antioquia; que especialmente el **Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie**, tiene razones para oponer este mandato al Departamento de Antioquia y citar a éste ante la Justicia en la persona de Restrepo, habiendo sido notificado de la calidad de éste por dos notificaciones que se le hicieron antes de la instancia, la una el 23 de sep-

tiembre de 1919, a petición del Departamento de Antioquia, obrando en diligencias y peticiones de su Gobierno y del señor Restrepo, su representante, residente en París, 8 **Avenue du Parc-Monceau**, y la otra el 6 de octubre de 1919 a petición del Gobierno de Antioquia, en diligencias y solicitudes de su Gobernador, cuyo domicilio fijó en casa del señor F. Restrepo, representante en Francia de dicho Departamento; que el Departamento de Antioquia tiene tanta menos razón en alegar una nulidad de procedimiento cuanto que ha recibido sin protesta una citación para el 4 de marzo de 1920, hecha a él en la misma forma, a petición del **Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie**, y que ha cumplido la orden de citación. En el fondo. En atención a que los títulos del empréstito de 1912 estipulan un interés en oro de 6 por 100 anual y el reembolso de las obligaciones a la par en oro. En atención a que el **Crédit Foncier** pide que en cumplimiento de este compromiso el Departamento de Antioquia pague el monto de su deuda en oro, o si no, en moneda francesa por su valor a la rata del cambio; que el Departamento de Antioquia pretende, al contrario, tener derecho para libertarse por medio de billetes del Banco de Francia por su valor nominal. En atención a que para sustraerse al compromiso formal contraído por él para pagar intereses y capital en oro, el Departamento de Antioquia no puede prevalerse de la legislación francesa que ha dado a los billetes del Banco de Francia curso legal y aun curso forzoso; que esas medidas legislativas dictadas en interés nacional para salvaguardar el crédito de Francia y defender el encaje oro del Banco, no pueden evidentemente ser invocadas por deudores extranjeros contra acreedores fran-

ceses con la mira de anular una convención libremente consentida, que ha tenido precisamente por objeto poner al acreedor francés al abrigo de los riesgos que resultan de las fluctuaciones del cambio, escogiendo para el pago una moneda cuyo valor es fijo. En atención a que el Departamento de Antioquia debe, en consecuencia, conforme al compromiso contraído, pagar los cupones vencidos y el capital de los títulos amortizados en oro, o, en su defecto, en billetes del Banco de Francia por su valor según el curso del cambio el día del pago de los cupones y de las amortizaciones; pero en atención a que, dadas las variaciones del cambio, el Tribunal no está en capacidad de hacer una cuenta entre las partes, y que conviene recurrir a un peritazgo. En atención a que el Departamento de Antioquia deberá comunicar a los expertos para facilitarles su misión los números de los títulos amortizados. Por estos motivos: Declara admisible la acción y que el Departamento de Antioquia no tiene razón en las conclusiones que tienden a la nulidad de la demanda. Sentencia que el Departamento de Antioquia deberá pagar al **Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie** en oro el monto de los cupones vencidos y no pagados, así como el capital de los títulos amortizados sobre las 1,000 obligaciones que tiene este establecimiento de crédito, y que, a falta de pago en oro, deberá pagar en billetes del Banco de Francia una suma correspondiente a su valor en oro, según el curso del cambio el día de cada plazo de cupón y de cada amortización. Y para determinar la cifra de la condenación y para fijar el derecho sobre este punto, se comisiona a Doyen, Germain y Bareillier-Fouché en calidad de expertos, quienes fijarán el valor en bi-

letes del Banco de Francia de la suma en oro debida por el Departamento de Antioquia al **Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie**, por los cupones vencidos y reembolso de los títulos amortizados, teniendo en cuenta el valor de los cambios el día de cada plazo de cupón y de cada amortización. Se ordena al Departamento de Antioquia comunique a los expertos a la primera petición de parte de ellos el estado de las amortizaciones.

11 de diciembre de 1922. Tribunal Civil del Sena (1.ª Cámara). Señores Boudoux, Presidente. L. Lyon-Caen, Ministerio Público. Max Botton y Ch. Bonnet, abogados.

156. *Régimen legal colombiano sobre los empréstitos departamentales y municipales.*

Las Asambleas departamentales están facultadas para autorizar a los Gobernadores para contratar empréstitos dentro y fuera del país, con destino a obras de reconocido interés público del respectivo Departamento.

Estos contratos requieren para su validez la aprobación del Poder Ejecutivo, previo dictamen favorable del Consejo de Estado.

Los Gobernadores de los Departamentos podrán contratar empréstitos dentro del país y con personas ó entidades nacionales en cuanto dichos empréstitos sean necesarios para el fomento de obras de reconocido interés público del respectivo Departamento.

Los contratos que en esta forma celebren los Gobernadores no necesitan más aprobación que la de la respectiva Asamblea.

Los empréstitos que contraten los Gobernadores fuera del país deben celebrarse de acuerdo con el Gobierno Nacional.

Los Concejos pueden con autorización del Gobierno contratar empréstitos dentro o fuera de la República, para emplearlos exclusivamente en sus mejoras materiales de urgente necesidad pública. Con tal fin, el Gobierno puede autorizarlos para gravar con cauciones los bienes que les pertenezcan, y pignorar sus rentas municipales para asegurar la devolución de los capitales que obtengan y el pago de los respectivos intereses.

La solicitud de la autorización debe estar acompañada de la determinación de la obra u obras que se intenta llevar a cabo, de los planos y estudios que demuestren su conveniencia y utilidad para el respectivo Municipio, y del acuerdo por el cual se haya decretado la ejecución de la obra.

El Gobierno podrá, si lo juzga conveniente, garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la naturaleza indicada y aún gravar bienes y rentas nacionales en seguridad de tales obligaciones.

La Nación podrá suscribir la garantía que los Departamentos otorguen a los prestamistas de capitales para la inversión en la construcción de vías férreas, pero el respectivo contrato requerirá para su validez la aprobación legislativa.