

4. ESTUDIO DE JURISPRUDENCIA Y DERECHO INTERNACIONAL.

LA NOBLE CARRERA DE LA JURISPRUDENCIA.

(ORACION).

Damas y Caballeros:

La Facultad Nacional de Derecho me ha confiado el encargo honroso de llevar la palabra a nombre de ella en el acto solemne que celebramos esta noche. Y a fe mía que nunca recibí encargo más placentero que éste, porque hoy se realiza uno de mis sueños patrióticos, uno de los mayores anhelos que como panameño he abrigado mi pecho: el de poder contemplar el espectáculo de un grupo de jóvenes estudiantes que con sus esfuerzos han obtenido en un plantel nacional el diploma de Licenciado en Derecho. Hermosa realidad ésta, que al llenar mi espíritu con las fruiciones de la hora presente me hace volver hacia atrás los ojos del recuerdo y me transporta a la época de los sueños y de los anhelos, a los días no muy lejanos en que ese mismo grupo de alumnos alimentaba en su corazón la esperanza de completar en su propia patria los bellos estudios de la jurisprudencia. Y así como el caminante que avanza sobre la llanura, al llegar al coto florido que forma una de las etapas de su jornada, tiende la vista hacia el horizonte y se solaza midiendo y contemplando la distancia recorrida, séame permitido a mí, peregrino que marcha en pos del ideal glorioso del engrandecimiento nacional, detenerme un momento aquí, en esta primera etapa de nuestra Escuela de Derecho, para respirar a pleno pulmón el aire de cultura y de cariño que vivifica este

Paraninfo y trazar mentalmente el camino recorrido, desde la plácida cumbre de esta lujosa graduación.

Era el año de 1917. Un núcleo de bachilleres recién graduados se entretenían en hacer un curso que se llamaba "de preparación universitaria". Por aquel tiempo se había esbozado un proyecto de Universidad Pan-Americana que no pasó de ser una generosa ilusión, y aquellos alumnos, sedientos de saber, se preparaban para ingresar en aquella futura Universidad. Pero sus estudios no obedecían a ningún plan armónico ni tenían finalidad inmediata alguna. Dictaba yo entonces un curso superior de historia y muchas veces departiendo con aquellos jóvenes cuya constancia e inteligencia podía apreciar, les manifesté cuanto más provechoso hubiera sido para ellos dedicar a los estudios legales el tiempo y el trabajo que ahora dedicaban a aquel curso sui-generis. Pensaba yo en las deficiencias lamentables de nuestro foro y de nuestra judicatura, debidas a la falta de preparación de la gran mayoría de sus miembros, personas obligadas a conocer las leyes de un modo empírico, desde luego que carecían de base universitaria. Meditaba sobre las facilidades con que podía impartir una Facultad de Derecho los conocimientos fundamentales de la jurisprudencia y me recreaba en el pensamiento de que Panamá se emancipara del extranjero tratándose de una carrera que por su naturaleza es esencialmente nacional. Fundaba por último grandes esperanzas en el lucido grupo de estudiantes en quienes esperaba ver los jurisconsultos del porvenir.

En estas circunstancias no quise dejar pasar el año escolar sin poner manos a la obra de la organización de la Escuela de Derecho. Formulé un proyecto de decreto orgánico y un plan de estudios, documento que consulté con el distinguido abogado y eminente educacionista doctor José D. Moscote, entonces al frente de la Rectoría del Instituto, quien después de hacerme atinadas observaciones me manifestó su conformidad con el proyecto. En tal condición lo presenté al entonces Presidente de la República doctor Ramón M. Valdés y a su distinguido Secretario de Instrucción Pública don Guillermo Andreve, quien algún tiempo antes había mirado con favor la idea de organizar una Escuela de Derecho. En honor de los dos me complazco en decir que acogieron con entusiasmo el proyecto y lo convirtieron sin dilación en un hecho cumplido. El 25 de Enero de 1918 fue expedido el

Decreto orgánico de la Facultad y la Escuela de Derecho y en el mes de Mayo siguiente comenzó a funcionar con feliz éxito. Nos encontramos en el tercer año de nuestra existencia y después de ardua pero siempre entusiasta labor, la patria recibe hoy la ofrenda de estos veinte Licenciados que representan un ascenso en nuestro nivel cultural, un noble esfuerzo cumplido, una realidad del presente por lo que valen su inteligencia y sus virtudes y una esperanza para el porvenir por lo que están llamados a realizar en el vasto campo de la jurisprudencia.

Es la carrera de la abogacía la que da origen a juicios, conceptos y resultados más contradictorios. No existe otra profesión en que pueda hacer más daños o más bienes la persona que la ejerce. Es instrumento de la estafa y el enredo en manos del rábula y sacerdocio de la justicia en las del abogado honorable. Desciende con el leguleyo al terreno estéril del empirismo y se eleva a las alturas inmarcesibles de la filosofía con el jurisconsulto que investiga, descubre y enseña las causas primeras y las razones últimas en la ciencia de lo justo y de lo injusto. De ella se sirve el tirano para disfrazar sus atentados y a ella apela el hombre libre para combatir la tiranía. De ella se ha servido la iniquidad para condenar al inocente o para salvar el culpable. Y de ella se ha servido también la justicia para enjugar las lágrimas del oprimido o para devolver libertad, honor o hacienda a quienes han sido despojados de esos bienes. En una palabra en manos puras o en manos impuras, la abogacía enmaraña o limpia, destruye o revive, quita o da, usurpa o restituye, arruina o salva.

Mas el hecho de que los perversos empleen para el mal la profesión de la abogacía no le arrebatara el lustre con que ha brillado siempre en las sociedades, porque su origen está basado en la naturaleza humana, porque sus fines son santos y porque su campo de acción se extiende y ramifica en todas las actividades del progreso. En las sociedades primitivas, —rudas y bárbaras—, ha habido siempre alguna forma de poder al cual correspondiera la facultad de administrar justicia y ante esa magistratura rudimentaria han comparecido los hombres a defender su vida, su honor o sus bienes y ha habido necesariamente un amigo o un pariente, un hombre superior por la inteligencia y la probidad, que tomase a su cargo esa defensa cuando el ofendido, niño, mujer, demente o imbecil, estaba incapacitado para ejercerla. Esta forma primiti-

va de la abogacía en la infancia de las sociedades fue perfeccionándose y desarrollándose junto con ellas y adquirió gradualmente mayor auge a medida que era mayor la libertad individual en cada pueblo.

Muy poco es lo que nos dice la historia acerca de la condición de la abogacía en los imperios de Oriente. Ello se debe indudablemente a que esa profesión no podía florecer en monarquías despóticas donde la voluntad del soberano era la única ley. Sin embargo, un ilustre catedrático español afirma haber hallado en el Código de Manú, que aunque en la India la defensa era generalmente personal cuando los interesados no se sentían con fuerzas para sostener sus respectivas alegaciones llamaban en su auxilio a sus parientes y amigos. Había además una casa de sabios —especie de jurisconsultos— que ilustraban al pueblo sobre el Derecho y que no podían recibir estipendio alguno por el desempeño de su sagrado ministerio. Algo parecido existía entre los caldeos, persas, babilonios y hebreos, la necesidad de los defensores o abogados debió sentirse más en Egipto, donde estaban prohibidas las alegaciones verbales, por temor de que la mímica de los oradores influyese sobre el ánimo de los jueces, pues los que ni sabían escribir ni conocían las leyes tenían que valerse de quienes supieran alegar por escrito.

Pero el espíritu humano pugna por emanciparse de las ligaduras que estorban su libre vuelo y cuando la civilización de Egipto pasa a Grecia, el individualismo se acentúa, la filosofía se encumbra, la soberanía de la razón se entroniza, la democracia brilla por vez primera en el mundo, la jurisprudencia es entonces no sólo el arte de aplicar las leyes sino también la ciencia de hacerlas, el abogado pertenece simultáneamente al foro y al agora y el derecho llega a su más alta cima cuando la voz de Demóstenes repercute en las alturas de la Acrópolis y ofrece a la admiración de las edades los más perfectos modelos de la elocuencia política y forense.

Sin embargo la jurisprudencia y la política son ciencias diversas. La segunda se sirve de la primera, porque necesariamente la ciencia del gobierno necesita poner en práctica la ciencia de las leyes allí donde son éstas y no la voluntad del déspota, lo que debe imperar. El abogado está llamado a la política por la naturaleza de las cosas, pero su verdadero campo de acción es el tribunal

y el gabinete; así como son sus frutos genuinos las demandas, alegatos, conceptos, fórmulas, dictámenes, sentencias, exposiciones glosas y comentarios.

Es necesario llegar a Roma para ver brillar la jurisprudencia en toda su pureza y esplendor. Allí no solamente se aisló la profesión, sino que los que la ejercían se especializaron en sus diferentes ramas: había los simples abogados, que litigaban en el foro la defensa de las causas de sus clientes; los profesores o legistas que se dedicaban de preferencia a enseñar la ciencia de las leyes; los jurisconsultos que eran la flor y nata de la carrera, porque como advertía Cicerón, “si se quiere merecer el dictado de jurisconsulto es preciso conocer a fondo las leyes y costumbres que rigen en cada ciudad y ser experto en el exponer, el redactar y el aconsejar”. Los jurisconsultos interpretaban las leyes, suplían sus deficiencias u oscuridades con sus conceptos y las comentaban con aquellas luminosas razones que hicieron decir a d'Aguesseau de los legistas romanos: “No parece sino que la justicia sólo a ellos ha revelado plenamente sus misterios”. En los anales de la jurisprudencia romana están escritos con caracteres inmortales los nombres de Publio Scevola y de Cicerón, tan profundos en el saber como elocuentes en el decir; de Salvio Juliano, que redactó el Edicto Perpetuo; de Gaio, cuyas obras de Derecho le ponen a la cabeza de todos los tratadistas y comentaristas antiguos; de Papiniano, a cuya autoridad científica concedió Valentiniano III el privilegio de decidir los empates de opiniones; de Ulpiano, Modestino y Paulo, cuyas doctrinas llegaron a convertirse en Ley; y de Triboniano, quien por encargo del emperador Justiniano llevó a cabo la titánica tarea de codificar en un solo cuerpo todas las leyes del imperio.

No decae la carrera de las leyes con la destrucción del imperio romano. Por el contrario, la Edad Media recoge como preciosa herencia las instituciones civiles de Roma; la ciencia jurídica halla grato refugio en los claustros y en las universidades; y si bien la humanidad no vuelve a ver jurisconsultos de la talla colosal de los romanos, surgen en cambio los glosadores y comentaristas que mantienen vivo el culto de aquella legislación. París, Salamanca y Bolonia son los tres centros más famosos por sus estudios legales. El CORPUS JURIS de Justiniano fue el patrimonio espiritual de los hombres de leyes y éstos alcanzaron en alto grado honra y

provecho. Fueron las universidades medioevales las que crearon la licenciatura y el doctorado y fueron las costumbres de la época las que concedieron a los letrados preeminencias y privilegios queregonaban la estimación en que se les tenía. Entre veces despuntan genios excepcionales: ya es Irnerius, quien funda en Bolonia la escuela de los glosadores; ya es don Alfonso X de Castilla apellidado el Sabio, quien adelantándose un siglo a sus contemporáneos, crea en lengua castellana un derecho indígena, fundado en el romano pero emancipado de él, y lega a la posteridad el grandioso monumento de las Siete Partidas que los hombres nunca se cansarán de admirar.

En este estado entra la profesión de la abogacía a los tiempos modernos y se prepara a tomar parte en la gran evolución espiritual producida por el Renacimiento y la Reforma. La jurisprudencia se remonta entonces a alturas prodigiosas con Cujas y con Hugo Grotius, quienes en alas de la filosofía penetran y descubren regiones desconocidas del pensamiento humano; con Pufendorff, que asimila, expone y ensancha las ideas jurídicas de su tiempo; con Vattel, quien compila, regula y comenta los principios del Derecho Internacional; con Beccaria, el gran reformador del derecho penal y con el inmenso Bentham que preconiza métodos nuevos, abre horizontes nunca vistos y suministra a la ciencia de la legislación bases que se han querido derribar pero que siempre permanecen en pie.

El abogado a fines del siglo XVIII no es ya únicamente defensor de pleitos. Su personalidad se hace más compleja; como el de los tiempos de Grecia, es simultáneamente jurista, filósofo y político y es además hombre de acción. Se aproximan las dos revoluciones que van a acabar con el régimen feudal y los abogados se preparan para sostener contra los reyes el pleito formidable de los pueblos. Proclaman los derechos inalienables del hombre a la vida, a la libertad y a la consecución de la felicidad y ofrecen a esa causa santa su voz, su pluma, su sangre y su brazo. Abogados fueron en América John Adams, Roberto Livingston y Tomás Jefferson, redactores de la Declaración de Independencia de 1776, como fueron también abogados en Francia Mirabeau y Danton, Desmoulins y Gensonné, Boissy d'Anglas y Merlin. Y a medida que las instituciones democráticas se afianzan y el comercio se propaga y las industrias crecen y la navegación se desarro-

lla y las relaciones internacionales se estrechan, la labor del abogado se hace más amplia, más necesaria, más multiforme, más proteica. Porque, como observa brillantemente el Magistrado Brewer, la fuerza mística que conserva e impulsa la civilización y que hace posible su éxito y sus glorias, es el Derecho, y los que offician ante su ara y mantienen vivo el sacro fuego son todos aquellos que se vanaglorían de no tener más alto título que el de jurisconsulto.

Ha habido un hombre de importancia histórica excepcional que por razón de su genio y de su fuerza ha dado gran notoriedad a sus invectivas contra los abogados. Aquel hombre fue antes que todo y por encima de todo, un conquistador. Encadenó las fuerzas de una revolución a su carro de guerra y con esas fuerzas sojuzgó la Europa casi entera. Ganó batallas, creó ejércitos, armó flotas, humilló reyes y emperadores, se hizo coronar por manos de un Papa, fundó una nueva nobleza, se unió en matrimonio a la hija de un César vencido, aniquiló Estados y creó otros nuevos, distribuyó coronas, hizo y deshizo alianzas y llegó a rodear su imperio con un cinturón de naciones vasallas. Aquel hombre extraordinario que por algún tiempo pareció que todo lo pudo, era incapaz de tolerar que ante sí y sus ambiciones se levantase ninguna barrera material ni espiritual. Por eso decía aborrecer a los abogados y a los filósofos; porque los adoradores de la justicia y de la libertad representaban para él por lo menos una valla moral.

Proverbial es la aversión de que Napoleón Bonaparte hacía gala contra los abogados. Durante la guerra con el Austria, hablando sobre la situación política creada por el Gobierno del Directorio, decía: "No triunfo yo en Italia para hacer la fortuna de los abogados de París." Si Napoleón hubiese su cerebro concebía

dacción del Código Civil. Interesado Bonaparte en aquella gran obra, él mismo tomaba parte en las deliberaciones y el capitán convertido en legista discutía sobre las leyes en el Consejo de Estado con los Tronchet, Portalis, Bigot-Préameneu, Mal eville Treilhard y Cambaceres. De este modo, Bonaparte unió a sus prestigios los de los abogados a quienes decía despreciar y su gloria más legítima, su única obra permanente el famoso código a que dio su nombre. ¿Qué queda hoy de las enormes conquistas imperiales? Queda sólo el recuerdo y un sarcófago en los Inválidos. Pero el código civil sobrevive por sí mismo y por los que en él se han inspirado. Tal parece como si el Destino hubiera querido castigar al conquistador destruyendo su obra como hombre de guerra y dejando en pie únicamente su obra como hombre de leyes.

No existe, señores, poder humano que pueda destruir la abogacía, porque el ejercicio de esta profesión es la lucha por el Derecho y el Derecho es la vida misma de las sociedades. No existe otra carrera que sea más esencialmente democrática y liberal que ésta, porque una de las piedras angulares de la democracia es la igualdad jurídica y por una curiosa antítesis la abogacía tiene por fundamento la desigualdad de los hombres y por propósito su igualdad ante los tribunales. Sin la intervención del abogado, el audaz atropellará al tímido, el potentado, oprimirá impunemente al desvalido, la influencia y las riquezas insolentes y opresoras no hallarán ante sí ningún obstáculo.

El papel del abogado en la sociedad tiene su explicación tal vez más sencilla en la circunstancia de que todos los hombres no están capacitados para conocer exactamente su derecho y poder saber por tanto si debe defenderlo o si debe ceder a la pretensión contraria. Por una ficción jurídica inevitable, la ley presume ser conocida por todos los miembros de la sociedad. Mas esto se halla lejos de ser un hecho real. No pueden todos los hombres conocer las leyes. Menos aún podrán aplicar e interpretar sus preceptos oscuros; difíciles o ambiguos. Las relaciones de los hombres entre sí son harto complejas y se complican más a medida que la civilización crea nuevas necesidades e impone nuevas modalidades y conceptos al derecho. Las leyes se hacen, pues, tan complejas como las relaciones que regulan y la ciencia de su interpretación y aplicación requiere la labor de un especialista que se consagre a

ella. Ese especialista es el abogado ¿Cómo se explica —dice Santamaría de Paredes— que el derecho, siendo propiedad esencial de todo ser humano puede engendrar, sin embargo, una profesión de derecho tan sólo ejercida por algunos individuos? La razón es bien fácil y sencilla; el principio de la división del trabajo, fundado en la diversa aptitud de los individuos y en el mutuo auxilio de todos los hombres mediante el cambio, justifica suficientemente la existencia tanto de ésta como de todas las profesiones humanas. El derecho es en efecto una propiedad de nuestro ser, de que nadie puede prescindir por ser un elemento de nuestra naturaleza; pero el derecho en su ejercicio es un modo de la actividad que exige un conocimiento especial, un trabajo adecuado. De aquí se infiere que, aunque todos debemos conocer y practicar el derecho, puede haber, sin embargo, quien se dedique a la realización del fin jurídico, como se dedica el artista al estético y el científico al de la ciencia, sin que por esto la verdad y la belleza dejen de ser patrimonio de toda la humanidad.

Tal es, jóvenes licenciados, la carrera que abrazáis al recibir vuestros honrosos diplomas. Carrera ésta nobilísima a la cual seguramente sabréis dar lustre y prestigio.

Habéis jurado defender la Constitución y las leyes y sostener siempre los fueros de la justicia. Ese juramento significa que quedáis comprometidos a ser dignos, consagrados y probos; a investigar concienzudamente la ley aplicable al caso en que se os llama y a no encargaros a sabiendas de pleitos manifiestamente injustos; a no estorbar la labor de los tribunales ni de vuestros contrincantes con triquiñuelas, sofisterías, ni ardides de mala ley; ser siempre caballerosos y magnánimos en los torneos de la jurisprudencia; y a ser, para los tribunales fuente de luz y elemento de ayuda y no objeto de desconfianza y recelos. Sed consecuentes con vuestras ideas y no permitáis que os acontezca lo que a esos hombres sin escrúpulos a quienes se les puede refutar el concepto que emiten hoy con la opinión que sostuvieron ayer, tened siempre el orgullo y el amor de la ciencia a que os habéis consagrado, y, sobre todo, acudir solícitos al llamamiento de la Patria, cuando en las angustias de sus problemas jurídicos, tanto internos como externos, requiera clamorosa el concurso de todos los ciudadanos de corazón bien puesto y juicio recto. Obrando así enal-

teceréis al mismo tiempo vuestra ilustre profesión y vuestra propia personalidad; y cuando tras el rudo bregar de la existencia os llegue la hora del descanso, la Patria, esta madre amada que todos nos esforzamos: por honrar y engrandecer, sabrá recompensaros distinguiéndoos con el dictado inapreciable de hijos beneméritos.

He dicho.

REALIZACIONES DE LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS.

PRIMERA CONFERENCIA

Es para mí un verdadero placer y un señalado honor el encontrarme con vosotros en esta gran Universidad con el propósito de discutir algunas fases de los problemas internacionales contemporáneos en el Continente americano. Estoy hondamente agradecido a la fundación Oscar S. Straus por el honor que me ha conferido al requerirme para dictar estas conferencias, y al Presidente y dignatarios de la Universidad de Harvard por la magnífica cooperación y hospitalidad que me han brindado.

Por sugestión emanada de mi eminente amigo el Dr. Leo S. Rowe, Director General de la Unión Pan Americana, las tres conferencias tendrán como temas las indicadas por los títulos que él propuso, a saber:

1. Las realizaciones de las Conferencias Panamericanas;
2. Paz para las Américas;
3. Significado de la solidaridad de las Américas.

En otras palabras, trataré de presentar un bosquejo de los frutos del panamericanismo hasta el momento actual, algunas observaciones acerca del palpitante problema de la paz en nuestro continente, y unos comentarios acerca de la naturaleza de los vínculos que unen entre sí a las naciones americanas. Estas cuestiones guardan tan estrecha correlación que es virtualmente imposible tratar acerca de una sin tocar algunos aspectos de las otras.

De acuerdo con la Convención firmada en La Habana en 1928, las Repúblicas Americanas "forman una unión que descansa en la igualdad jurídica de las Repúblicas del Continente y en el respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa indepen-

dencia", y su fin es el de "proveer eficazmente a la conciliación creciente de sus intereses económicos, y a la coordinación de sus actividades de carácter social e intelectual".

Esta definición básica de la naturaleza y fines de la unión de las repúblicas de América nos sirve de guía para determinar cuales son los problemas de las relaciones inter-Americanas.

En primer lugar, los Estados del hemisferio occidental tienen en mira mantener su igualdad jurídica y el mutuo respeto de los derechos inherentes a su plena independencia. Sin embargo, las repúblicas americanas no están vinculadas por lazos de naturaleza política. Su unión es moral y no política y su acción permanente y periódica es y ha sido hasta ahora diplomática, pero no política. Mas no debe entenderse que esto significa que nuestra actual unión moral no pueda convertirse en unión política y que nuestra acción diplomática intercontinental no pueda llevarnos a vinculaciones políticas. Como órgano de las veintiuna repúblicas del continente, la Unión Panamericana no puede, conforme a los acuerdos vigentes, ejercer funciones de carácter político; pero es evidente que esas veintiuna Repúblicas, reunidas en conferencia internacional, o procediendo en cualquiera otra forma, pueden concertar pactos multilaterales que tengan en mira fines políticos. Por ejemplo, ni la Unión Panamericana ni su Consejo Directivo tienen facultad para actuar como comisión de conciliación o como tribunal de arbitraje; pero las naciones que integran la unión pueden celebrar, como lo han hecho ya, tratados de conciliación y de arbitraje que implican el ejercicio de funciones políticas. Las Repúblicas americanas podrían de igual manera conferir al Consejo Directivo de la Unión Panamericana la facultad de actuar como comisión de investigación o como entidad conciliadora. Podrían también convertir su actual unión moral en unión política. Podrían, en fin, celebrar cualesquiera pactos, cuyo cumplimiento requiera la ejecución de actos políticos, es decir, actos que comprometan la soberanía del Estado o su personalidad internacional.

Por consiguiente, todos los problemas que conciernen a la igualdad jurídica, la integridad territorial, la independencia nacional, las obligaciones internacionales y los derechos de los Estados americanos, pueden ser clasificados como políticos, y esta sería la primera categoría de los problemas interamericanos. En ella

entran las vitales cuestiones de la codificación del Derecho Internacional, la organización de la Liga de Naciones Americanas, la creación de un Tribunal Americano de Justicia Internacional, y otras cuestiones afines tales como el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, la definición del agresor, el ejercicio de la neutralidad y el mantenimiento de la paz en el continente.

La segunda categoría es la que constituye el problema económico, que consiste sustancialmente en la necesidad de armonizar y promover el movimiento comercial y financiero del continente de suerte que se aprovechen con ventaja la naturaleza complementaria de los productos de los diferentes países y las facilidades que proporcionan las cortas distancias y la continuidad geográfica.

La tercera categoría es la de los problemas sociales, que comprenden todas las actividades que conciernen al bienestar común, al conocimiento y aprecio mutuo, a la cooperación intelectual y educativa, y a la buena voluntad intercontinental.

La consideración y solución de todos estos problemas constituyen el fin y la función del panamericanismo. La acción de las naciones de América en sus relaciones mutuas, es siempre, o bien acción tendiente a la consideración de problemas comunes, o bien acción desarrollada de conformidad con la solución dada a esos problemas cuando han sido resueltos. Por esta razón y sin dejar de tener en cuenta cuan peligrosas son las definiciones, creo que al panamericanismo se le puede definir correctamente como la acción conjunta de las naciones soberanas de América para la consideración y solución de sus problemas comunes.

Lockey, autor de una excelente y sin duda la obra de más aliento sobre el panamericanismo, renuncia a definirlo y se contenta con describirlo, para lo cual se vale de copiosas citas de estadistas y escritores que han contemplado la materia desde diversos puntos de vista y con diferentes criterios, y quienes por lo tanto expresan a veces conceptos divergentes o abiertamente antagónicos. "Es el panamericanismo, pregunta Lockey, una tesis, una idea, un sentimiento, una aspiración, una tendencia, un principio o una doctrina?" Yo estimo que no es ninguna de estas cosas exclusivamente, sino que participa en alguna medida de la esencia de todas ellas. Es una tesis que descansa sobre sólidos fundamentos de razón, de experiencia y de conveniencia; es una

idea que corresponde a una realidad tangible; es un sentimiento creado por factores fuertes e ineludibles, —tanto naturales como históricos— que han moldeado la vida internacional en el continente americano; es una aspiración, por cuanto la acción panamericanista tiene en mira propósitos definidos; es una tendencia engendrada por el sentimiento de la unión moral es un principio general de política intercontinental, si por principio entendemos una causa permanente que produce ciertos efectos; es una doctrina que se basa en normas o principios específicos que tienen raíces profundas en la conciencia popular de América, tales como independencia, integridad territorial, igualdad, democracia, justicia, amor a la paz, odio a la fuerza, y adhesión al derecho. Agregaría que tampoco puede llamarse institución al panamericanismo, porque un sentimiento no puede ser instituido ni fundado, pero el panamericanismo se manifiesta por medio de instituciones que hacen funcionar un vasto sistema de oficinas, despachos, bibliotecas, servicios, prácticas y medidas acordadas o establecidas por los gobiernos americanos.

Por virtud de su desarrollo histórico, la naturaleza de las relaciones entre las repúblicas del hemisferio occidental es única, *sui generis*. América es el único continente organizado internacionalmente para la solidaridad y la cooperación, la única región de la tierra que funciona como un mecanismo integral de paz y de progreso. Es la única aglomeración de pueblos, donde un movimiento “panista” se ha convertido en realidad internacional tangible. El panamericanismo no es una teoría ni un sueño; es un hecho positivo que se manifiesta en la acción concertada de todas las repúblicas de América para fines de beneficio común en su existencia internacional.

Los otros movimientos o más bien aspiraciones “panistas” de que hemos oído hablar no se han traducido jamás en acción diplomática regular y continua. El pangermanismo, por ejemplo, consiste principalmente en el reconocimiento de los lazos culturales y raciales existentes entre los pueblos germánicos. Pero la historia no nos enseña que Austria y Alemania hayan jamás organizado una maquinaria oficial permanente para la promoción de intereses comunes de las dos naciones. Entre ellas ha habido alianzas temporales, como también ha habido guerras. Sus intereses nacionales en repetidas ocasiones han sido abiertamente anta-

gónicos y la agitación Nazi en Austria parece indicar que la *Anschluss* sólo puede sobrevenir en forma de absorción consumada por medio de la fuerza, lo cual naturalmente excluye el concepto de solidaridad internacional. El panhelenismo indica solamente una aspiración nacionalista del pueblo griego. El panislavismo se funda en vínculos puramente religiosos, mas es evidente que el mundo musulmán está demasiado diseminado para la acción colectiva, que muchos de los dispersos pueblos que lo componen no tienen existencia independiente, y que por lo tanto no existen entre ellos lazos que puedan conducir a actividades internacionales. El paneslavismo es puramente racial, pero entre los países de origen eslavo existen tan irreconciliables antagonismos que la palabra sólo puede traducir una concepción étnica. Se entiende por panlatinismo el ideal de unir con vínculos de solidaridad racial y cultural los pueblos latinoamericanos con las naciones europeas de donde ha irradiado hacia nosotros la civilización latina, a saber: España, Portugal, Francia e Italia. Esta aspiración no ha tenido nunca expresión concreta. Más restringida, pero más poderosa que el panlatinismo es la fuerte corriente de opinión y de sentimiento que favorece el panhispanismo y el ibero americanismo. Esta corriente tiene como base el evidente afecto de los pueblos ibéricos hacia sus antiguas metrópolis, los lazos indestructibles de la lengua, la raza, la religión, las costumbres y

y de Asia para echar de ver que tales conceptos carecen de significado real en el mundo contemporáneo.

América queda siendo, pues, la única región de la tierra que está internacionalmente organizada. Y cuando digo *internacionalmente* debo recalcar de nuevo que la acción conjunta de las repúblicas americanas no es política en el sentido de que se ejerza por medio de una organización de naturaleza política. Su acción conjunta es diplomática y gubernamental, pero su unión ha sido declarada moral y no política. En otras palabras, las repúblicas americanas no están unidas por lazos de orden político, tales como una alianza o una federación o siquiera una *Zollverein* o unión aduanera. Las repúblicas americanas, por medio de pactos plurilaterales, declaraciones conjuntas y otros acuerdos concertados desde 1889, han reconocido, unas veces de modo expreso, otras de modo implícito, que ellas tienen un conjunto de intereses, sentimientos e ideales comunes a todas, y han acometido la promoción de esos intereses y propósitos, por medio de dos instrumentos: el uno es un mecanismo internacional permanente: la Unión Panamericana; el otro lo constituyen las conferencias internacionales periódicas que celebran los Estados del continente.

Puede decirse que en la comunidad de las naciones americanas existen dos poderes: el legislativo, constituido por los Delegados de las diferentes naciones a las Conferencias Internacionales y el Ejecutivo, representado por la Unión Panamericana. Por consiguiente, toda la acción continental debe emanar necesariamente de las conferencias panamericanas y los acuerdos concertados en ellas determinan el progreso del panamericanismo.

Por supuesto, cuando hablamos de las conferencias panamericanas nos referimos únicamente a las que han sido celebradas desde 1889, pues las que tuvieron lugar antes de aquel año, comenzando con el famoso Congreso de Panamá de 1826, fueron interamericanas, pero no panamericanas, por cuanto en ellas no tomaron parte todas las naciones del continente.

CONFERENCIA DE WASHINGTON DE 1889

Después de ocho años de labores iniciadas por el Secretario

de Estado James G. Blaine se reunió en Washington, la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, que duró desde el 2 de Octubre de 1889 hasta el 19 de Abril de 1890. No se firmaron tratados ni convenciones en aquella memorable asamblea. Sin embargo, sus realizaciones fueron notables por cuanto ella llevó a cabo tres propósitos trascendentales: en primer lugar, cristalizó en acción efectiva el sentimiento latente del panamericanismo y echó los cimientos de una América unida y solidaria, como la soñaron Bolívar y Clay; en segundo lugar, ella dio vida al órgano central de la acción continental, la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, antecesora de la actual Unión Panamericana; y en tercer lugar, la conferencia de 1889 pasó a la historia como la primera ocasión en que los representantes de la gran mayoría del continente se unieron para condenar el derecho de conquista y para proclamar el principio del arbitraje obligatorio. Al condenar el derecho de conquista, la conferencia de 1889 se adelantó cuarenta y cuatro años a la famosa declaración hecha por los estados americanos en Agosto de 1932, con motivo de la guerra entre Bolivia y Paraguay.

Dos motivos primordiales determinaron la reunión de la primera conferencia: la promoción de la paz y la intensificación del comercio interamericano. Como dijo el mismo Blaine, "la política exterior de la administración del Presidente Garfield tuvo dos objetos principales en mira: primero, asegurar la paz e impedir futuras guerras en Norte y Sur América; segundo, cultivar tan amistosas relaciones comerciales con todos los países americanos, que sobrevenga como consecuencia un gran aumento en el comercio de exportación de los Estados Unidos. . . . Para alcanzar el segundo fin, debe realizarse el primero".

El discutido tema de la *Zollverein* o unión aduanera no fue mencionado expresamente por Blaine en la primera invitación que envió a las repúblicas americanas en Noviembre de 1881. En su nota circular él puso énfasis en la cuestión de la paz y del arbitraje. Esa invitación, como es sabido, fue retirada durante la administración del Presidente Arthur y no fue hasta 1888 cuando la idea de Blaine triunfó, al aprobar el Congreso una ley por medio de la cual "se autorizaba y se hacía solicitud" al Presidente para que convocara la conferencia. La Ley especificaba ocho temas que debían ser considerados, y de ellos los dos primeros eran

los siguientes: "1. Medidas tendientes a conservar la paz y promover la prosperidad de los diversos estados americanos; 2. Medidas tendientes a la constitución de una unión aduanera americana, mediante la cual el comercio de las naciones americanas entre sí sea fomentado hasta donde ello sea posible y provechoso".

El problema de la *Zollverein* americana fue intensamente discutido. La Comisión de unión aduanera se dividió en sus opiniones. Un informe de minoría en favor de la unión fue presentado por Argentina y Chile y más tarde apoyado por Bolivia y Paraguay. Los Estados Unidos, México, Brasil, Colombia, Venezuela y Nicaragua presentaron un informe de mayoría por virtud del cual se abandonó definitivamente el plan. Muy poderosas razones se adujeron en el informe de la mayoría, verbigracia, que los derechos de importación constituían la principal fuente de ingresos de todas las naciones americanas; que aquellos países que no eran manufactureros perderían su renta principal, mientras que los manufactureros, como los Estados Unidos, tendrían que abandonar, a lo menos en parte, su política de protección, cosa que era muy improbable, de suerte que, en resumen, el proyecto era contrario a los intereses de todas las naciones del continente. La recomendación de la Comisión fue que los países interesados celebraran tratados de reciprocidad ajustados a sus intereses y condiciones particulares. La recomendación tuvo efecto, pues dentro de los dos años subsiguientes se celebraron unos ocho o diez tratados de reciprocidad entre los Estados Unidos y otros gobiernos.

Otro asunto de importancia en que la Conferencia asumió una actitud de consecuencias saludables fue el de la navegación de los ríos internacionales. En concordancia con justos principios de derecho internacional y obrando con espíritu de amplia confraternidad continental, consagrado ya por las naciones americanas en sus leyes, en sus constituciones y en sus tratados públicos, la Conferencia proclamó los siguientes principios: "1º, que los ríos que separan varios Estados o que bañan su territorio, estarán abiertos a la libre navegación de la marina mercante y de las naves de guerra de las naciones ribereñas. 2º, que esta declaración no afectará la jurisdicción ni la soberanía de ninguna de las naciones ribereñas ni en tiempo de paz ni en tiempo de guerra".

En relación con la paz del continente la Conferencia adoptó

lo que se llamó un "Plan de Arbitraje," es decir, un proyecto de tratado que pudiera usarse como modelo por los Gobiernos representados en ella. De acuerdo con el plan, se adoptaba el arbitraje como principio del derecho internacional americano para el arreglo de las controversias. El arbitraje era obligatorio en todas las controversias, con la sola excepción de aquellas que pudieran afectar la independencia de una de las naciones en litigio. En tal caso para esa nación el arbitraje sería facultativo; pero sería obligatorio para la potencia antagonista. Es interesante observar que ningún tratado multilateral hasta el presente momento ha ido más allá del plan de 1889 y que fue necesario un lapso de cuarenta años para que las Américas suscribieran en Enero de 1929 el tratado de arbitraje vigente en la actualidad.

No solamente se adoptó aquel plan sino que once de las naciones representadas en la Conferencia firmaron el 28 de Abril de 1890 un tratado que era virtualmente idéntico al modelo. Este tratado caducó a causa de no haber sido ratificado por las potencias signatarias dentro del plazo que el mismo tratado fijó.

La Conferencia no se satisfizo con trabajar por la paz dentro del continente. Inspirada por sentimientos de confraternidad universal, tendió a la Europa la rama de oliva al aprobar la siguiente resolución: "Habiendo esta conferencia recomendado el arbitraje para el arreglo de las disputas entre las repúblicas de América, ruega se le permita expresar el deseo de que las controversias entre ellas y las naciones de Europa sean arregladas en la misma forma amigable". Esto acontecía diez años antes de la Primera Conferencia de La Haya.

En otro respecto merece loa la asamblea de Washington, y es por la manera como se recalcó el principio de la igualdad y el tacto con que los Estados Unidos evitaron toda indicación de dirección o de superioridad no obstante su poder y riqueza inmensos. En la primera invitación dirigida por Blaine en 1881, decía: "Está lejos del interés de este Gobierno aparecer ante el congreso en ningún sentido como protector de sus vecinos o como el árbitro predestinado y necesario de sus disputas. Los Estados Unidos irán a las deliberaciones del congreso en pie de igualdad con las demás potencias en él representadas, y con la firme determinación de considerar cualquier solución que se proponga, no solamente conforme a su propio interés o con la mira de hacer

sentir su poder, sino como *un simple miembro entre muchos estados co-iguales y coordinados*". En su discurso de bienvenida a la Conferencia Blaine reafirmó aquel principio al decir: "Ellos (los Delegados) pueden presentar al mundo una conferencia honorable y pacífica de diez y ocho potencias americanas independientes, en que todas se encontrarán en términos de absoluta igualdad; una conferencia donde no se intentará coaccionar a un solo Delegado contra su concepto de los intereses de su país".

Las realizaciones de la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos fueron grandes y ellas constituyen monumento imperecedero a la visual, la fe, el valor y la perseverancia de James G. Blaine. Aquella conferencia no solamente unificó y organizó para la acción fecunda las tremendas fuerzas representadas por el sentimiento latente de la solidaridad y de la amistad continental, sino que dio ejemplos y afirmó principios que han sido siempre normas de la acción internacional en nuestro hemisferio. El panamericanismo es una estructura consagrada a la paz y a la prosperidad. Esa estructura descansa sobre los cuatro pilares de la independencia, la paz, la justicia y la cooperación, y esos cuatro pilares fueron erigidos en 1889.

CONFERENCIA DE MEXICO DE 1901

Compelido por temores expresados por adversarios de la idea en los Estados Unidos y probablemente con la mira de disipar temores semejantes en el Exterior, el Secretario Bayard recalcó en su invitación a los gobiernos americanos que la conferencia sería únicamente "consultiva y recomendatoria". "La conferencia en proyecto, —dijo— carecerá en absoluto de facultad para obligar a ninguno de los Estados participantes y no tiene la menor intención de afectar las relaciones contractuales existentes en la actualidad entre cualesquiera de los Estados que puedan estar representados en ella".

De conformidad con la política así trazada, la Conferencia se limitó a expresar su voluntad o sus aspiraciones en forma de "recomendaciones" a los gobiernos en ella representados. En las conferencias subsiguientes sin embargo, se echó de ver que por cuanto los gobiernos participantes estaban representados por delegados plenipotenciarios, bien podían ellos ir más allá del simple

acto de formular recomendaciones, y suscribir los tratados, convenciones o resoluciones de efecto inmediato que pudieran acordarse para beneficio común. Se advirtió además que las potencias concurrentes no quedaban obligadas por la simple firma de pactos multilaterales hasta tanto no fuesen ratificados por las respectivas legislaturas, conforme a las solemnidades constitucionales requeridas en cada país.

Este procedimiento tuvo comienzo en la Segunda Conferencia Panamericana, celebrada en México doce años después de la reunión de Washington, desde Octubre de 1901 hasta Enero de 1902. En esta conferencia se firmaron cuatro tratados, seis convenciones, un protocolo de adhesión a los tratados de La Haya, ocho resoluciones y sólo tres recomendaciones. Se dio paso significativo en favor de la paz universal cuando la Conferencia resolvió la adhesión de los Estados participantes a las tres convenciones firmadas en La Haya el 28 de Julio de 1899, cuyos principios fueron reconocidos "como parte del Derecho Internacional Público Americano". Otra medida de importancia para el mantenimiento de la paz fue la firma de una convención para la codificación del derecho internacional público y privado, aspiración del panamericanismo que tuvo su primera manifestación en el Congreso de Panamá de 1826, y que había tenido también expresión en los Congresos de Lima de 1864 y 1877 y en el Congreso de Montevideo de 1888. Otro tratado estipuló el arbitramento de las reclamaciones pecuniarias, eliminando así el elemento de la fuerza en controversias originadas por tal clase de reclamaciones.

Con respecto al arbitraje en general los resultados no fueron tan alentadores. Diez de las diecinueve delegaciones suscribieron un tratado de arbitraje obligatorio que contenía también estipulaciones sobre buenos oficios y mediación. El arbitraje debía ser obligatorio, salvo en controversias que afectaran "la independencia o el honor nacional" de las Partes. Se estipuló que ni la independencia ni el honor nacional quedaban comprometidos en controversias relativas a privilegios diplomáticos, límites, derechos de navegación, y validez, interpretación y efectividad de los tratados. Esto era, a lo menos teóricamente, una poderosa valla contra la consabida evasiva del "honor nacional". Pero no obstante, la conferencia de 1901 no mostró en favor del principio del arbitraje

obligatorio el mismo entusiasmo general que se había manifestado en la conferencia de Washington. Hubo acalorados debates acerca del asunto y la Comisión de Arbitraje no pudo llegar a un acuerdo. Todavía más significativo y desalentador fue el hecho de que seis de los Estados que suscribieron el tratado de 1890 se abstuvieran de firmar el pacto arbitral de México. ¹

En cambio la cooperación continental recibió impulso mediante las convenciones sobre patentes de invención y marcas de fábrica, sobre intercambio de publicaciones científicas, literarias e industriales, sobre propiedad literaria y artística, sobre derechos de los extranjeros, sobre práctica de las profesiones liberales y sobre extradición de criminales y protección contra el anarquismo. Se aprobaron resoluciones y recomendaciones sobre varios otros asuntos de interés, entre ellas las que proveían a la celebración de futuros congresos especiales sobre navegación fluvial, sobre producción y consumo del café y sobre uniformidad y simplificación de procedimientos aduaneros y de nomenclatura mercantil.

En general la Segunda Conferencia constituyó una reafirmación del sentimiento y de los ideales de la solidaridad intercontinental y un bien definido avance en la incipiente marcha del panamericanismo. Ella demostró que la Conferencia de Washington no quedó siendo un mero gesto diplomático, ni un suceso internacional estéril, ni un brillante fracaso disimulado con elocuentes discursos. Demostró que la familia de las naciones americanas tenía un pensamiento colectivo y una voluntad colectiva y que a partir de 1902 el mundo debía contar con las conferencias panamericanas como acontecimiento permanente de la vida internacional.

CONFERENCIA DE RIO DE JANEIRO DE 1906

Se había decidido en México que la próxima reunión ten-

¹ Los Estados que firmaron el tratado de arbitraje de 1890 fueron *Bolivia*, Brasil, Ecuador, *El Salvador*, *Guatemala*, Haití, Honduras, Nicaragua, Estados Unidos, *Uruguay* y *Venezuela*. Los Estados que suscribieron el tratado de 1901 fueron Argentina, *Bolivia*, República Dominicana, *El Salvador*, *Guatemala*, México, Paraguay, Perú, *Uruguay* y *Venezuela*. Los nombres en bastardilla son los de los Estados signatarios de los dos pactos.

dría lugar dentro de cinco años y en tal virtud la Tercera Conferencia, por disposición del Consejo Directivo de la Oficina Internacional se reunió en Rio de Janeiro en Julio de 1906.

La conferencia de Rio duró solamente un mes. Sus labores no son particularmente impresionantes a primera vista. Con todo, ellas representan sano y firme progreso en las relaciones interamericanas. Se firmaron cuatro convenciones: tres de ellas versaban sobre materias tratadas ya en la conferencia anterior, a saber: patentes y marcas de fábrica, reclamaciones pecuniarias, derecho de propiedad literaria y artística. La cuarta versaba sobre el status de los ciudadanos naturalizados que regresan al país de su origen.

La administración de los negocios relativos a patentes y marcas de fábrica quedó notablemente mejorada. Las repúblicas americanas se constituyeron en una Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Intelectual e Industrial y se crearon dos Oficinas panamericanas para su administración, una con sede en La Habana, para los países del Norte y la otra radicada en Rio de Janeiro para servir a los países del Sur. La vigencia de la Convención sobre Reclamaciones Pecuniarias fue prorrogada hasta 1912. Se introdujo también una reforma sustancial en los métodos de trabajo para la codificación del derecho internacional. En lugar de cinco juristas americanos y dos europeos escogidos por el Secretario de Estado y los representantes diplomáticos latinoamericanos en Washington para formular los proyectos de códigos, como estipulaba el convenio de México, la Convención de Rio disponía que la preparación del trabajo se confiaría a una Comisión Internacional de Juristas formada por un representante nombrado por cada república, y que la primera reunión de la Comisión tendría lugar en Rio de Janeiro en 1907. Este sistema, que preconizó brillantemente el Delegado de los Estados Unidos, Dr. Leo S. Rowe, representaba una feliz combinación que satisfacía la competencia técnica, la representación diplomática y la participación nacional en la trascendental labor.

La cuarta Convención, en la cual desempeñó también papel importante el Dr. Rowe, constituyó solución satisfactoria del problema de determinar la nacionalidad de los ciudadanos naturalizados que regresan a su país natal sin intención de volver al adoptivo. La regla establecida fue que la ciudadanía original se re-

cobra y la naturalización se pierde, y el *animus manendi* se presume por la residencia en el país de origen por más de dos años.

Otro acto de importancia fue la resolución por medio de la cual se crearon en las cancillerías de los diferentes países divisiones encargadas de promover la ratificación de los acuerdos concertados en las conferencias panamericanas y de mantener contacto estrecho con el órgano central de Washington. Si bien la intención de esta resolución es muy laudable, debe observarse que sus términos son muy imprecisos y que la estipulación no ha resultado eficaz en la práctica. Tiene sin embargo el mérito de haber señalado un problema serio que todavía no ha encontrado solución satisfactoria.

De mayor trascendencia en sus efectos fue la resolución por medio de la cual se creó la Oficina Sanitaria Panamericana, encargada de adoptar y hacer poner en vigencia medidas sanitarias tendientes a mejorar las condiciones higiénicas y el servicio de cuarentenas en los diferentes países y puertos.

Otras resoluciones regularon en forma más amplia el funcionamiento de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas y trataron asuntos de reconocido interés en aquella época, tales como el proyecto de Ferrocarril Panamericano, las fluctuaciones del cambio y otros asuntos comerciales y económicos.

En materia de arbitraje general infortunadamente, la Tercera Conferencia constituyó un retroceso. La Conferencia de Washington, como hemos visto, abrazó en los más amplios términos el principio del arbitraje obligatorio. Durante la de México la decisión en favor del mismo no fue tan general, pero de todas maneras, diez de las delegaciones firmaron un tratado que en ciertos aspectos mejoraba el anterior. En Rio de Janeiro el resultado de las deliberaciones fue una tibia resolución en que se proclamaba "adhesión al principio del arbitraje". La resolución evitó cuidadosamente el uso del calificativo "obligatorio" y simplemente recomendaba a las naciones del continente que diesen "instrucciones a sus Delegados a la Segunda Conferencia que debía celebrarse en La Haya que procurasen asegurar en dicha asamblea de carácter mundial, la celebración de una Convención General de Arbitraje, tan eficaz y definitiva, que mereciendo la aprobación del mundo civilizado, sea aceptada y puesta en vigor por todas las naciones".

El resultado por supuesto, es bien conocido. El mundo civilizado es por desgracia un mundo egoísta, y aún podría agregar, un mundo hipócrita en que se proclama en teoría pero no en la práctica, la adhesión al principio del arbitraje. Las naciones entre las cuales no existe conflicto, ni posibilidad o probabilidad de conflicto, firman tratados de arbitraje con el alcance más amplio y liberal. Pero cuando tienen divergencias con otras naciones o abrigan el temor de que puedan surgir divergencias, y por algún motivo el *status quo* les favorece, entonces se niegan a ir al arbitraje amplio y obligatorio que demanda el verdadero amor por la paz, el derecho y la justicia. Entonces se recurre al sistema estéril e ineficaz del arbitraje facultativo, es decir, el sistema en que el Estado va al arbitraje únicamente cuando éste se acomoda a sus intereses o cuando el temor de una guerra con una potencia igualmente fuerte, impone el recurso de los métodos pacíficos de resolver el conflicto. He allí por qué se hace tan difícil que las naciones firmen pactos multilaterales que señalen un campo amplio de arbitraje obligatorio. Y he allí por qué se han inventado fórmulas para eludir el arbitraje, tales como las de los "intereses vitales," el "honor nacional," o la "independencia," y se formulan reservas para el efecto de excluir ciertos tipos de controversias, verbigracia, las que versen sobre "cuestiones anteriores a la firma del tratado," que son precisamente las que tienen más urgente necesidad de ser arregladas.

La Conferencia de La Haya de 1907 logró únicamente establecer un sistema de arbitraje facultativo, y además de esto, el método acordado para la selección del tribunal arbitral constituye serio obstáculo para la efectividad del arbitraje. Por consiguiente, el resultado de la recomendación de Rio de Janeiro fue dejar descender en América la institución del arbitraje a un nivel más bajo que el marcado por la Convención de Washington de 1890 y por el Tratado de México de 1902.

Con todo, la Tercera Conferencia Panamericana tuvo gran significación, y como dije antes, representa un progreso en las relaciones interamericanas. Dos cosas contribuyeron a dar especial importancia a la reunión de Rio. Una fue el viaje de Elihu Root al Sur. La otra, la Segunda Conferencia de la Paz, próxima a celebrarse en La Haya. A la primera, solamente las dos naciones americanas que mantenían representación diplomática en Rusia —Es-

tados Unidos y México— habían sido invitadas. A la segunda lo fueron todas las repúblicas del hemisferio occidental. Grandes expectativas y lisonjeras esperanzas se fincaban en aquel cónclave del mundo entero en que debían discutirse de nuevo los vitales problemas de la paz. La Conferencia de Rio fue algo como un preludio de la de La Haya con respecto a dos asuntos de gran importancia: uno, el del arbitraje, acerca del cual ya he hablado; el otro, el del uso de la fuerza para el cobro de deudas públicas.

Durante los años de 1902 y 1903 la Gran Bretaña, Alemania e Italia, ejercieron acción coercitiva combinada contra Venezuela con el objeto de forzarla al pago de reclamaciones o créditos de sus respectivos súbditos. Con motivo de aquel grave escándalo internacional, que provocó la interposición de los Estados Unidos, el eminente estadista argentino, Dr. Luis María Drago, formuló la doctrina de que la deuda pública de un Estado no puede dar lugar a intervención armada o a ocupación material del territorio de naciones americanas por potencias europeas. La Doctrina Drago tuvo repercusión simpática por todo el continente y como su justicia era tan evidente, las naciones americanas quisieron que fuera discutida en La Haya y adoptada como principio universal de derecho internacional. En tal virtud se aprobó en Rio de Janeiro una resolución que, si bien redactada en forma deplorablemente pobre, produjo el deseado efecto de llevar ante la Segunda Conferencia de La Haya la cuestión del cobro coercitivo de las deudas públicas. El asunto fue objeto de animados debates en que la tesis americana fue defendida por gigantes como Drago, de la Argentina, Bustamante, de Cuba, Pérez Triana, de Colombia, Barbosa, del Brasil. Aunque un tanto deformada por la llamada Enmienda Porter, que hubo de ser aceptada por vía de transacción, la Doctrina Drago triunfó en La Haya. Y es interesante recordar que las tres potencias que ayer bloqueaban una débil nación y bombardeaban sus puertos, son hoy Estados deudores en persistente falta de pago de sus obligaciones internacionales.

Otra circunstancia que dio adicional interés a la Tercera Conferencia fue el viaje del Secretario de Estado Elihu Root al Sur.

El período transcurrido entre las conferencias de México y de Rio de Janeiro fue agitado por sucesos que despertaron entre

los pueblos latinoamericanos temor y recelo acentuados contra los Estados Unidos. Fue aquel el período de la política del *big stick*, durante el cual el Presidente Teodoro Roosevelt enunció su famoso corolario de la *Doctrina Monroe*, por cuyos términos los Estados Unidos asumían el papel de "policía internacional," con facultad para vigilar, acusar, condenar y castigar las naciones débiles de la región del Caribe. Escritores latinoamericanos de gran prestigio clamaban contra el imperialismo del Coloso del Norte y atacaban el Panamericanismo como sistema que favorecía únicamente los intereses y la expansión de los Estados Unidos. Las exportaciones a la América del Sur perdían terreno. La buena inteligencia continental se encontraba en bajo nivel. Roosevelt encomendó a la personalidad magnética de Elihu Root la tarea de mejorar la situación interamericana.

Root salió para el Sur y llegó a Rio de Janeiro poco después de la apertura de la conferencia. Celebróse en su honor una sesión solemne y allí pronunció Root aquel gran discurso que ha sido justamente considerado como evangelio del panamericanismo. Su elocuencia se elevó a grande altura al esforzarse en transmitir al ánimo de los representantes de las Américas sus sentimientos de amistad y de aprecio. Al comenzar su memorable oración, dijo: "Traigo de mi país un saludo especial para sus hermanas mayores en la civilización de América". Y más adelante, en esfuerzo visible por desvirtuar expresiones arrogantes o imprudentes emanadas de su país y resentidas en el Sur, declaró: "No deseamos más victorias que las de la paz; ni territorio alguno, fuera del nuestro; ni más soberanía que la soberanía sobre nosotros mismos. Estimamos que la independencia y los derechos iguales del miembro más pequeño y débil de la familia de las naciones, son acreedores a tanto respeto como los del más grande imperio, y es-

ferencia el panamericanismo pasó pruebas y contratiempos de los cuales salió victorioso. A pesar de las críticas, de los errores de hombres y gobiernos, de los prejuicios y de la mala voluntad reinantes entre elementos extremistas, el sentimiento de la unidad continental se reafirmó y la cooperación interamericana fue eficazmente promovida por lo que pudiera llamarse la labor administrativa de la Conferencia. Estuvo acertado pues el elocuente Delegado de Colombia, Rafael Uribe Uribe, al decir en la sesión de clausura:

“Este instrumento de los congresos americanos que ideó el Libertador Bolívar, el héroe de Colombia, y que en su tiempo pareció apenas embrionario, sale mejorado de nuestras manos; sus formas se han delineado con más precisión y se ha discriminado bien aquello a que es aplicable y los usos a que es aplicable y los usos a que es extraño”.

CONFERENCIA DE BUENOS AIRES DE 1910

Menos espectacular y posiblemente menos fecunda que la Tercera fue la Cuarta Conferencia, que se reunió en Buenos Aires del 12 de Julio al 30 de Agosto de 1910.

Los resultados de esta Asamblea fueron cuatro convenciones, diez y siete mociones y veinticuatro resoluciones, de las cuales gran parte fueron votos de simpatía, tributos a la memoria de americanos eminentes recientemente fallecidos, conmemoraciones y homenajes de diversas especies. De significación especial fue la resolución expedida en honor de Andrew Carnegie, Delegado a la Primera Conferencia, apóstol de la paz, donante del palacio de las Américas en Washington. La Conferencia declaró solemnemente que Carnegie “merecía la gratitud de las Repúblicas Americanas” y dispuso que se acuñara una medalla de oro para serle presentada, en la cual se le confirió el bien merecido título de “Benefactor de la Humanidad”.

Las cuatro convenciones versaban sobre patentes de invención, dibujos y modelos industriales, sobre protección de marcas de fábrica, sobre propiedad literaria y artística y sobre reclamaciones pecuniarias.

Esta última convención estableció el arbitraje obligatorio de todas las reclamaciones surgidas de pérdidas o daños pecuniarios,

conviniéndose en someter dichas reclamaciones a la recién creada Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, a no ser que se hubiese constituido otra jurisdicción por los Estados litigantes.

Si bien las veinte naciones representadas en Buenos Aires firmaron de buen grado esta convención y cerca de la mitad de los signatarios la ratificaron poco después,² esta forma de arbitraje restringido a una sola especie de controversias no ha despertado nunca mucho entusiasmo en la América latina. El arbitraje de reclamaciones pecuniarias se considera que favorece casi exclusivamente a los Estados Unidos, pues este género de litigios casi nunca ocurre entre las repúblicas latinas. En el pasado estas reclamaciones, casi invariablemente han sido presentadas por los Estados Unidos contra las otras naciones del continente, y ha habido numerosas ocasiones en que tales reclamaciones han venido acompañadas por fuerte presión diplomática; por el desconocimiento de la doctrina de que ningún gobierno es responsable por pérdidas o daños causados por guerras civiles y disturbios intestinos o durante unas y otros; y por marcada tendencia a la interposición diplomática antes de haberse agotado los recursos ante los tribunales locales, y a desconocer o calificar como denegación de justicia los fallos de esos tribunales.

Por estas razones no puede menos de deplorarse que la conferencia de Buenos Aires hubiera limitado sus actividades en materia de arbitraje al campo especial de las controversias surgidas de reclamaciones pecuniarias; que no hubiera aparecido en el programa de la conferencia una sola palabra acerca del arbitraje obligatorio general; y que ninguna de las convenciones, resoluciones o mociones aprobadas por aquella asamblea hubiera tratado sobre factor tan vital para la consolidación de la paz y de la justicia en el nuevo mundo.

Otro problema esencial que no recibió consideración en Buenos Aires fue el de la codificación del derecho internacional.

Las tres convenciones restantes introdujeron mejoras técnicas en las materias sobre que versan. En lo relativo a marcas de fábrica la nueva convención tomó como base la Convención de Berna, armonizando así el sistema americano con el europeo, co-

² En la actualidad se halla vigente entre once naciones.

sa muy deseable tratándose de asunto de naturaleza tan universal. Sobre patentes y sobre derecho de propiedad literaria y artística la nueva convención que se suscribió contiene reformas basadas en la experiencia y estipulaciones que regulan la materia en forma más precisa y pormenorizada.

Notable entre las resoluciones fue la que reorganizó la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas. Se cambió el nombre de la institución, dándosele el más conciso y expresivo de Unión Panamericana. Sus funciones fueron ensanchadas y con el fin de darle mayor estabilidad y significación se recomendó que el status de la institución fuera establecido no por medio de una simple resolución sino por medio de una Convención, para al cual fue formulado un proyecto.

Fue la Cuarta Conferencia zapadora en el fecundo campo del intercambio de profesores y estudiantes. La importancia de la cooperación intelectual para promover un mejor conocimiento interamericano y por ese medio una mejor inteligencia, se imponía cada vez más a la atención pública. Como observaba un conspicuo profesor argentino, el Dr. Ernesto Quesada, "la cátedra universitaria es la plataforma más adecuada para el mantenimiento del Panamericanismo". En este orden de ideas la Conferencia trazó un plan para el intercambio de profesores y estudiantes entre las universidades del continente que fue recomendado a la consideración de los gobiernos.

Los resultados de la reunión de Buenos Aires han sido apreciados de diversas maneras. Los adversarios del panamericanismo la calificaron con acritud como un completo fracaso. Escritores más ecuanímenes hacían hincapié en las apreciables labores técnicas y administrativas efectuadas en Buenos Aires. Lo cierto es que la opinión continental esperaba más de lo que se llevó a cabo y que el no haber considerado los más vitales problemas de las relaciones interamericanas causó positiva decepción. Es discutible si en lo general el panamericanismo sufrió retroceso en Buenos Aires; pero parece claro que no realizó ningún progreso. El pan-hispanismo y la yanquifobia tenían en el Sur sostenedores fervorosos. La "diplomacia del dólar" y la política intervencionista en el Caribe habían llegado a su apogeo. El panamericanismo atravesaba una crisis que debía tener renovada expresión por muchos años

pero que también estaba predestinada a culminar con brillantes éxitos en Santiago, en La Habana, en Montevideo y en el mismo Buenos Aires.

CONFERENCIA DE SANTIAGO DE 1923

Trece años transcurrieron entre la Cuarta y la Quinta Conferencia. Fue aquel un período cargado de sucesos trascendentales que habían creado en el mundo un nuevo orden de cosas y en nuestro hemisferio una nueva conciencia, cuando el quinto congreso de las Américas abrió sus sesiones en Santiago de Chile el 25 de Marzo de 1923.

La guerra mundial había producido, como bien sabemos, grandes trastornos y cambios profundos en lo social, en lo económico y en lo político. La entrada de los Estados Unidos a la guerra en defensa de la democracia y de la paz, y su actitud altruista e idealista después de la victoria de los aliados, había despertado sin duda simpatía y admiración profundas entre los pueblos latinoamericanos. Varias conferencias especiales habían contribuido a fortificar el sentimiento panamericanista, especialmente la reunión de la Comisión de Jurisconsultos en Rio de Janeiro para la codificación del derecho internacional, y el Segundo Congreso Científico Panamericano celebrado en Washington en 1916, que fue ocasión para un intenso intercambio de manifestaciones amistosas. Se habían fundado en Washington el Instituto Americano de Derecho Internacional, con el propósito de promover entre los juristas americanos el estudio, el culto y la preeminencia de la ley de las naciones. Algunas declaraciones del Presidente Wilson y de su Secretario de Estado Lansing acerca de la interpretación de la Doctrina Monroe y la formación de una unión o liga de los Estados americanos para la garantía mutua de su integridad territorial y de su independencia, habían sido recibidas con regocijo en Sur América; y la acción de Wilson al aceptar la mediación de la Argentina, Brasil y Chile, en la controversia con México en 1914 había revivido la fe en el panamericanismo.

Por otra parte, las agresividades de la política wilsoniana en materia de reconocimiento de nuevos gobiernos e intervención imprimieron renovado ímpetu al clamor contra el imperialismo y a los recelos latinos acerca de las miras y la sinceridad sajonas. El

Gobierno de Santo Domingo fue asumido integralmente por autoridades navales y militares de los Estados Unidos. Había soldados de infantería de marina en Haití y en Nicaragua. La provincia de Chiriquí en la República de Panamá había estado ocupada por fuerzas militares durante dos años. El puerto de Veracruz había sido bombardeado y una llamada "expedición punitiva" había invadido el territorio mexicano. Casi todas las repúblicas de América habían ingresado como miembros a la Sociedad de las Naciones o eran partes en el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional y se miraba con displicencia el alejamiento de los Estados Unidos en una época en que el mundo entero cifraba sus esperanzas y su fe en la eficacia de las dos instituciones.

Había insatisfacción por la manera como se desarrollaba la vida del panamericanismo. Se calificaba el movimiento como más oficial que popular. Críticos superficiales clamaban contra conferencias consagradas principalmente a patentes y marcas de fábrica, al derecho de propiedad literaria y a los procedimientos aduaneros. Escritores y oradores más serios, que comprendían la necesidad de regular y cultivar esas prosaicas materias, hacían hincapié en la preponderancia de los Estados Unidos en la Unión Panamericana, con su Consejo Directivo limitado a los representantes diplomáticos de las repúblicas americanas acreditados en los Estados Unidos; con la presidencia del Consejo atribuida permanentemente y ex-officio al Secretario de Estado de los Estados Unidos. México no asistió a la Conferencia de Santiago porque su Gobierno no había sido reconocido por los Estados Unidos y por consiguiente carecía de representación en la Unión Panamericana.³ La participación frecuentemente brillante en las labores de la Sociedad de las Naciones y de la Corte Mundial habían infundido a las repúblicas meridionales una conciencia creciente de su importancia internacional. Había inquietud en los espíritus y si se quiere, alguna desorientación. Pero es evidente que cuando las repúblicas americanas se congregaron en Santiago, dos cosas había que llenaban la mente de la gran mayoría de las Delegaciones: la necesidad de reorganizar la Unión Panamericana en forma tal

³ Peru y Bolivia también estuvieron ausentes, pero ello fue por razón de sus diferencias con Chile, cuya capital era sede de la Conferencia.

que no permitiera una repetición del caso mexicano y el anhelo de hacer la acción interamericana más efectiva en la obra de asegurar la paz y la justicia. Para algunos esto significaba lazos políticos más estrechos; para otros, esfuerzos intensificados en favor de métodos eficaces para la solución pacífica de los conflictos internacionales.

La Conferencia reflejó este estado de ánimo continental, este anhelo de acción colectiva fecunda. Sus labores fueron impresionantes. Un tratado, tres convenciones y sesenta y siete resoluciones fueron fruto de los debates. Las convenciones mejoraron los métodos existentes relativos a los sempiternos pero sin duda importantes asuntos de las marcas de fábrica, publicidad de los documentos aduaneros y uniformidad de la nomenclatura para la clasificación de mercaderías. Las resoluciones cubrieron ancho campo de intercambio comercial, agrícola, cultural, social y humanitario y pusieron de manifiesto una labor intensa, inteligente y elevada de panamericanismo práctico. Pero las realizaciones salientes de la Quinta Conferencia fueron el tratado para la prevención de conflictos y la reorganización de la Unión Panamericana.

La paz como condición permanente y el arbitraje como medio de asegurar la paz han sido siempre las normas que han marcado rumbo a la conciencia americana. Pero en el choque de esos ideales con intereses momentáneos, el vencedor frecuente ha sido el egoísmo, el apasionamiento o el temor. Hubo durante la Quinta Conferencia un vigoroso esfuerzo en favor del arbitraje amplio. El esfuerzo falló. También se trató con empeño de buscar un acuerdo entre Argentina, Brasil y Chile para la reducción de los armamentos navales. Las tres potencias meridionales no lograron ponerse de acuerdo. En aquella difícil situación un estadista verdadero y un fervoroso amante de la paz, el Delegado paraguayo Don Manuel Gondra tuvo una inspiración feliz. "Si no podemos asegurar el desarme —se dijo— ni podemos hacer avanzar el arbitraje, celebremos siquiera un acuerdo mediante el cual podemos impedir los conflictos entre las naciones americanas". Entonces propuso el bien conocido pacto que lleva su nombre. La idea fundamental del tratado Gondra, tomada de los tratados de paz de Bryan de 1913 y 1914, es la de que las controversias que no hayan sido arregladas por la vía diplomática o sometidas a arbitramento, sean sometidas a una Comisión para investigación e in-

forme, y que los Estados disputantes se comprometan a no comenzar movilización ni emprender ninguna forma de hostilidades hasta tanto que la Comisión de Investigación no haya rendido su informe. Dos comisiones permanentes, una con sede en Washington y la otra en Montevideo, y compuestas por los tres representantes diplomáticos más antiguos acreditados en dichas capitales, tienen a su cargo la iniciación del procedimiento de investigación. El mérito intrínseco del tratado Gondra, su influencia moral al tiempo en que fue suscrito y el efecto saludable que ha tenido en la paz del continente, son incontestables.

El debate acerca de la reorganización de la Unión Panamericana comenzó con una propuesta de la Delegación de Costa Rica de que el Consejo Directivo estuviese integrado por representantes especiales acreditados ante la misma Unión. A este plan se opuso la Delegación norteamericana haciendo presentes las dificultades que podría ocasionar la doble representación de cada república en Washington. Sin embargo, la Delegación se manifestó conciliadora y convino en que había buenas razones para la reforma, por cuanto el no reconocimiento de un gobierno significaba al mismo tiempo su ausencia de la Unión. Propuso en consecuencia una fórmula en virtud de la cual los gobiernos americanos que no tuvieran representante diplomático en Washington podrían confiar su representación en la Unión Panamericana a un miembro del Consejo Directivo o nombrar un representante no diplomático. Desgraciadamente faltó el tacto en la redacción de la fórmula. Hubo largo y acalorado debate. Finalmente el genio diplomático de Manuel Gondra encontró una solución. Armonizando los extremos de la divergencia sugirió que se aceptara el método propuesto y que la cuestión de principio quedara resuelta por medio de una declaración de que las Repúblicas americanas tienen *por derecho propio* representación en las conferencias continentales y en la Unión Panamericana. Otra cláusula estipulaba que el Consejo Directivo elegiría su Presidente y su Vicepresidente. En tal virtud, la presidencia del Consejo no recae *por derecho propio* en el Secretario de Estado, sino que es el resultado de una cortesía diplomática corriente en la vida internacional y que se repite de año en año. Esta reorganización ha eliminado viejas críticas y representa ganancia efectiva en la armonía continental.