



Revista Universitaria

Organo de la
Universidad Mayor
de San Marcos
Fundada en 1551

SUMARIO

	PÁGINAS
HERNANDÓ DE LAVALLE.—Los Impuestos sobre la Renta.....	3—60
J. M. MANZANILLA.—Programa Analítico de Economía Política y Legislación Económica del Perú (Continuación).....	61—80
JOSE JACINTO RADA.—Instituciones Pacifistas. El Arbitraje en la Historia.....	81—146
F. L. HERRERA.—Chloris Cuzcoensis. Algunas plantas del Departamento del Cuzco.....	147—169
FERNANDO SANCHEZ DE FUENTES.—Legislación Obrera Internacional, principalmente desde el punto de vista americano.....	170—197
Renuncia del Sr. Rector Dr. Manuel V. Villarán.....	198—208
Cátedra de Economía Política y Legislación Económica del Perú.....	209
Fallecimiento del Dr. Felipe de Osma.....	210—222



LIMA-PERU

REDACCIÓN, ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN MARCOS

CONSEJO UNIVERSITARIO

Rector

DR. D. MANUEL V. VILLARÁN

Decano de la Facultad de Teología

Dr. don Belisario A. Philipps.

Decano de la Facultad de Jurisprudencia

Dr. don Mariano I. Prado

Decano de la Facultad de Medicina

Dr. don Guillermo Gastañeta.

Decano de la Facultad de Ciencias Matemáticas, Físicas y Naturales

Dr. don Wenceslao Molina (con licencia).

Sub-Decano, Dr. don Eulogio S. Saldías

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas

Dr. don José Matías Manzanilla

Decano de la Facultad de Filosofía, Historia y Letras

Dr. don Luis Miró Quesada

Director del Instituto de Odontología

Dr. don Daniel Lavorería (interino)

Director del Instituto de Farmacia

Dr. don Enrique Arnáez (interino)

SECRETARIO DEL CONSEJO

Dr. don Arturo García Salazar

CONSEJO DE LAS FACULTADES

Rector

DR. D. MANUEL V. VILLARÁN

Facultad de Teología

Decano, Dr. don Belisario A. Philipps.

Delegados: { Dr. don Aquiles Gastañeta
» don Jerónimo Carranza

Facultad de Jurisprudencia

Decano, Dr. don Mariano I. Prado.

Delegados: { Dr. don Felipe de Osma
» don Alfredo Solf y Muro.

Facultad de Medicina

Decano, Dr. don Guillermo Gastañeta

Delegados: { Dr. don Carlos Villarán
» don Hermilio Valdizán

Facultad de Ciencias Matemáticas, Físicas y Naturales

Decano, Dr. don Wenceslao Molina (con licencia).

Sub-Decano Dr. don Eulogio S. Saldías

Delegados: { Dr. don Enrique Arnáez
» don Ricardo Ramos

Facultad de Ciencias Políticas y Económicas

Decano, Dr. don José Matías Manzanilla

Delegados: { Dr. don Alberto Ulloa Sotomayor
» don Luis Varela y Orbegoso.

Facultad de Filosofía, Historia y Letras

Decano, Dr. don Alejandro O. Deustua (con licencia)

Sub-Decano, Dr. don Luis Miró Quesada

Delegados: { Dr. don Horacio H. Urteaga
»

Instituto de Odontología

Director, Dr. don Daniel Lavorería (accidental)

Delegados: { Dr. don Daniel Lavorería
» don Alberto Gaillour

Instituto de Farmacia

Director, Dr. don Enrique Arnáez (interino)

Delegados: { Dr. don Angel Maldonado
» don Juan L. Hagué

SECRETARIO DEL CONSEJO

Dr. don Arturo García Salazar



Revista Universitaria

Organo de la
Universidad Mayor
de San Marcos
Fundada en 1551

SUMARIO

	PÁGINAS
HERNANDO DE LAVALLE.—Los Impuestos sobre la Renta.....	3—60
J. M. MANZANILLA.—Programa Análítico de Economía Política y Legislación Económica del Perú (Continuación).....	61—80
JOSE JACINTO RADA.—Instituciones Pacifistas. El Arbitraje en la Historia.....	81—146
F. L. HERRERA.—Chloris Cuzcoensis. Algunas plantas del Departamento del Cuzco.....	147—169
FERNANDO SANCHEZ DE FUENTES.—Legislación Obrera Internacional, principalmente desde el punto de vista americano.....	170—197
Renuncia del Sr. Rector Dr. Manuel V. Villarán.....	198—208
Cátedra de Economía Política y Legislación Económica del Perú.....	209
Fallecimiento del Dr. Felipe de Osma.....	210—222

LIMA - PERU

REDACCIÓN, ADMINISTRACIÓN

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN MARCOS

Los Impuestos sobre la Renta

SUMARIO

PRIMERA PARTE

Los problemas fundamentales de la Contribución sobre la Renta

- Capítulo I.—El Impuesto sobre la Renta y la Justicia Fiscal.
- Capítulo II.—Sistemas de Imposición sobre la Renta.
- Capítulo III.—El Concepto de la Renta.
- Capítulo IV.—La Discriminación.
- Capítulo V.—La Progresión.
- Capítulo VI.—Procedimientos de Imposición.
- Capítulo VII.—La Doble Imposición en las Contribuciones a la Renta.
- Capítulo VIII.—Necesidad de Acuerdos Internacionales.

SEGUNDA PARTE

Legislación vigente en el Perú sobre Impuestos a la Renta

- Capítulo I.—Exposición del sistema vigente sobre contribución a la Renta.
- Capítulo II.—Análisis crítico de la legislación vigente sobre impuesto a la Renta.

TERCERA PARTE

Proyectos de reforma de nuestra Legislación Tributaria sobre la Renta

- Capítulo I.—El Proyecto de Reforma de 1917.
- Capítulo II.—El Proyecto de 1920.

CAPITULO I.

El Impuesto a la Renta y la Justicia Fiscal

**LA DOCTRINA Y LA PRACTICA CONTEMPORANEA DAN PREFERENCIA
AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

El examen atento de las orientaciones contemporáneas de las finanzas públicas revela una manifiesta tendencia a considerar el impuesto sobre la renta como la forma menos imperfecta de tributación. GAMBETTA lo califica como el más justo, el más equitativo y el menos inmoral de todos los impuestos y SAVAGE afirma que es el único absolutamente conforme a la justicia fiscal al mismo tiempo que a una sana política financiera. El ideal de la justicia fiscal que hoy sirve de norma y anhelo a los regímenes financieros, ha llevado a todas las naciones a revisar, en los últimos años, sus sistemas de tributación y a dar en las nuevas organizaciones sancionadas manifiesta preponderancia a las contribuciones que encuentran su base en la renta o utilidad de los individuos.

CUALIDADES Y DEFECTOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL CAPITAL

GIRARDIN (1), esforzado defensor del impuesto sobre el capital le asigna como cualidades ventajosas el obligar a los capitales a circular buscando empleos lucrativos; el gravar la riqueza adquirida, la riqueza consolidada, dejando libre la riqueza en formación y el recaer sobre ciertas manifestaciones de la fortuna que

(1).—«Questions Financieres».

el impuesto a la renta, por su misma naturaleza, deja forzosamente de lado.

Las cualidades enunciadas por los partidarios de esta forma de tributación ejercerían, de ser ciertas, indudable influencia en los espíritus, para su aceptación. Sin embargo, las críticas dirigidas contra cada uno de los citados méritos son de tal fuerza que evidentemente no resulta conveniente a una nación dar preferencia en su régimen tributario a los impuestos que gravan el capital. Forzar a los capitales, con el látigo del impuesto en la mano, a buscar colocaciones ventajosas, a lanzarse en especulaciones lucrativas, manifiesta STOURM (1), no parece desde luego una combinación muy recomendable. La coacción en esta materia, cualquiera que sea el fin, es siempre impotente. Solo la confianza, por su propia acción puede llegar a sacar de su letargo los capitales «timoratos y retraídos». El pretendido estimulante se convierte, en opinión de Rossi, en una barrera al crecimiento del capital y consiguientemente al aumento de la producción.

Lo que es efectivamente cierto es que el impuesto sobre el capital grava ciertos valores, que la contribución a la renta, por su organización misma, no puede gravar. Esta y otras causas determinan como más adelante se ha de ver, la absoluta necesidad de concordar las varias clases de impuestos en todo régimen hacendario, pues es la única forma de morigerar los defectos que en su aplicación exclusiva puede ofrecer determinada categoría de contribuciones.

INCONVENIENTES DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

Conjuntamente con los impuestos a la renta y al capital existen los denominados impuestos indirectos. La distinción fundamental entre las contribuciones directas e indirectas, fué precisamente determinada en la Instrucción General Francesa de 1859. «La contribución directa, se dice, es aquella que recae directamente sobre las personas y sobre las propiedades, que se percibe en virtud de roles nominales y que pasa inmediatamente del contri-

(1).—«Systemes Generaux d'Impots», pág. 53.

buyenté cotizado al agente encargado de percibirlo. Los indirectos en lugar de ser establecidos directa y nominalmente sobre las personas, reposan, en general, sobre servicios prestados, y son, desde luego, indirectamente pagados por aquel que desea consumir las cosas o usar de los servicios gravados con el impuesto». STOURM, FOVILLE y PARIEU, se fijan de manera preferente en la permanencia o intermitencia de la producción de los hechos gravados. Otros autores, como CAILLAUX, hacen la distinción fundándose en la base del impuesto y en su incidencia.

Las contribuciones indirectas presentan desde el punto de vista exclusivamente financiero considerables ventajas, pues se resuelven en una pequeña serie de pagos, que el contribuyente verifica el día por él elegido; son de percepción fácil y progresivos en su rendimiento. THIERS ha dicho que «el impuesto directo no dá sino lo que se le pide, el indirecto varía como la prosperidad, es el cuerno de la abundancia que dá más de lo que se esperaba». Disimulan su peso, confundándose con el precio de las mercaderías sobre que recaen, cloroformizan, según expresión de STOURM, al contribuyente.

Mas si económicamente resultan admisibles y aún recomendables los impuestos indirectos, desde el punto de vista de la justicia fiscal presentan un defecto capital. La suma que los individuos consagran a la adquisición de los objetos gravados no está en relación con su capacidad económica, por lo cual recaen de manera mucho más intensa en las clases que gozan de rentas menores (1). Evidentemente que esto importa una derogación de una regla de justicia, que ADAM SMITH asignara como cualidad esencial del impuesto y que se expresa así: «Los súbditos de cada Estado deben contribuir a los gastos del gobierno en razón de sus facultades respectivas (2).

(1).—ENGEL afirma que la proporción de los gastos de alimentación crece en proporción geométrica en razón inversa del bienestar: que la nutrición absorbe el 73% de la renta en las familias pobres y el 57% en las acomodadas.

(2).—ADAM SMITH, «Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations».

VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

El impuesto sobre la renta sin llegar a ser perfecto presenta cualidades que lo hacen mucho más justificable que las otras categorías de contribuciones. Satisface a la conciencia social, que inspirándose en un ideal de evidente justicia, quiere que cada individuo aporte al Estado un contingente de efectos que esté en relación con la posición económica que ocupa. En la época moderna se considera la renta como el criterio más equitativo y más práctico para determinar la facultad individual y social. SISMONDI en su obra *«Les Nouveaux Principes de L'Economie Politique»* señala como condición esencial para la admisión de un impuesto el que recaiga sobre la renta y NITTI (1) invoca para la adopción de la renta como base del impuesto razones de justicia, de conveniencia práctica, de oportunidad financiera.

Al mérito de satisfacer en mayor grado la justicia fiscal agrega el impuesto a la renta su gran productividad y la adaptación precisa de sus rendimientos anuales a las necesidades de los presupuestos.

Conjuntamente con sus grandes ventajas, ofrece el impuesto sobre la renta algunos inconvenientes, derivados especialmente de la necesaria inquisición que ha de llevarse a cabo para determinar precisamente la utilidad que percibe cada individuo. Las vejaciones a que esto dá lugar y la gran facilidad que ofrece para evadir el pago del impuesto, dan margen para que algunos autores consideren los impuestos sobre la renta como una forma injusta y arbitraria de contribución. STUART MILL decía que el impuesto a la renta era siempre injusto en su aplicación porque gravaba más intensamente al contribuyente de conciencia.

(1).—NITTI, «Principes de Science des Finances».

LA EVOLUCIÓN EN LA MEDIDA DE LA CONTRIBUCIÓN CONDUCE
AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

En sus primeras manifestaciones el impuesto fué considerado, únicamente, como medio de obtener entradas para el sostenimiento de las funciones gubernamentales de la nación no pensándose ni remotamente en la necesidad de que su fijación y monto se inspiraran en razones de equidad o de justicia. El Estado necesitaba de efectos y servicios, y los individuos eran compelidos a suministrarlos en la forma de contribuciones per-capita o en otra igualmente injusta o desproporcionada. Para agravar aún más esta situación nada apetecible de imposición, se invertía el principio contemporáneo de exceptuar de contribución a los ciudadanos de escasos recursos económicos excluyendo o condonando a los grandes señores.

Más cuando se creyó con razón que la facultad impositiva debía reposar en principios de estricta justicia social y no en los arbitrarios designios del monarca o del príncipe, hubo de recurrirse al beneficio que los individuos obtenían de la vida del Estado organizado, de la acción gubernamental, para determinar el monto de su contribución.

La teoría del beneficio no representó sino una extensión al dominio de las finanzas de los principios dominantes en la política general. La doctrina de «Leviatham» se imponía a los espíritus; si el individuo ingresaba a la vida en Estado para librarse de la barbarie en que yacía, caracterizada en las tradicionales fórmulas de «homo homini lupus» y «bellum omnium contra omnes», era justo que retribuyera en forma de pagos al Erario los beneficios que obtenía. La imposición encontraba su justificación en el contrato innominado «do ut des». El impuesto, para HUGO GROCIO es simplemente el precio de la protección; y RAYNAL inspirándose en las ideas de MONTESQUIEU afirma que es el sacrificio de una parte de la propiedad, para la protección y conservación del resto.

En la teoría del beneficio, como la ha indicado SELIGMAN, el Estado aparece como una gran sociedad por acciones, en la que los ciudadanos son los accionistas, y cada individuo es considerado como obteniendo de la actividad de esta sociedad un monto determinado de provecho correspondiente a lo que él coloca en la empresa. Como las operaciones efectuadas por el Gobierno no tienen por fin proporcionar un dividendo en moneda efectiva, las utilidades son consideradas, sobre todo, como dividendo incorpóral con todo calculable y siendo la principal y casi única función del Gobierno, en concepto de los partidarios de esta teoría, la protección de la vida y de los bienes, el monto del beneficio recibido por cada individuo tiene cierta relación con su fortuna. Los impuestos así concebidos no representan sino una prima de seguro o un pago periódico efectuado por el individuo para asegurar la continuación de sus utilidades en esa empresa por acciones.

La defensa del beneficio como base de la contribución ha sido hecha por autores de la talla de HOBBS, GROCIO, PUFFENDORF, SULLY, VAUBAN, PETTY, MONTESQUIEU, LEROY BEAULIEU y otros de gran importancia. Sin embargo las brillantes defensas que estos autores hacen de la teoría del beneficio, es lo cierto que contra élla se han formulado dos objeciones que no han sido refutadas con razonamientos convincentes.

Se dice que del análisis de las relaciones entre los individuos y el gobierno resulta que los beneficios que éste confiere a aquellos no son correlativos a la riqueza o a la posición económica de los contribuyentes. La acción gubernamental no se reduce, como se había supuesto a la protección de la persona y a los bienes, sino que comprende un conjunto enorme de funciones cuyo crecimiento está en relación directa con el progreso de cada nación. En materia de instrucción, de asistencia social de seguros en caso de invalidez, por no citar otros casos semejantes, los beneficios ofrecidos por el Estado son manifiestamente inversos a la riqueza de los individuos.

La falta de correlación entre el beneficio y la capacidad individual es un serio obstáculo para la admisión de la teoría que se estudia.

El segundo error que se señala proviene de la Filosofía política, que sirve de base a la doctrina. «La teoría política moderna reposa en una concepción más orgánica del vínculo del individuo con el Estado; admite el hecho de que las necesidades colectivas públicas son una parte tan importante de la naturaleza del hombre civilizado como lo son sus necesidades individuales y privadas. El Gobierno debe hacer alguna cosa para la comunidad en cambio de los recursos que recibe, pero esta obligación recíproca del Gobierno no es debida al individuo como parte de un conjunto de más vasto. El beneficio particular está absorbido por el beneficio común» (1).

La teoría del beneficio por las razones indicadas no podía satisfacer la justicia fiscal que quiere que entre el monto del impuesto y la capacidad del contribuyente exista íntima y absoluta correlación. A llenar este gran vacío vino la denominada teoría de las facultades.

La teoría de las facultades se resuelve en esta fórmula: cada individuo debe contribuir al sostenimiento de las cargas del Estado en proporción a su capacidad. En los escritos de los filósofos griegos y en la legislación financiera de la Edad Media se encuentra en forma más o menos embrionaria idéntica fórmula. La contribución se repartía entonces *pro bonorum facultate*.

Las dificultades aparecen también aquí cuando se trata de determinar la esencia o el significado del principio de la facultad. En concepto de STUART MILL, la igualdad en el sacrificio, la igualdad en la intensidad del peso del impuesto constituía la base de la teoría de la facultad. Mas esta era una medida puramente subjetiva, pues la igualdad del sacrificio implicaba que «la intensidad de las necesidades que quedan sin satisfacer a causa del impuesto, debe ser igual». El profesor EDGEWORTH en «The Pure Theory of Taxation» propone sustituir la base del sacrificio igual por la del sacrificio proporcional o semejante.

SELIGMAN en sus varias veces citada obra, distingue tratándose de la teoría de las facultades, dos períodos. El primero está caracterizado por haberse tomado exclusivamente en cuenta el aspecto del consumo, y el segundo por la ampliación o refuerzo recibido como consecuencia de la inclusión en el concepto del

sacrificio del fenómeno de la producción. La antigua teoría solo consideraba el sacrificio llamado de disposición, en tanto que contemporáneamente se incluye tanto este sacrificio como el de adquisición. «La doctrina de la capacidad o de las facultades, así renovada, está no solo exenta de objeciones, sino que por esto mismo, es mas comprensiva, es superior a todas las concepciones rivales que dividen hoy a los pensadores financieros en diversos campos».

Admitido que el individuo debe contribuir en relación de sus facultades, de su capacidad, surge lógicamente la necesidad de fijar el índice revelador o el fenómeno que ha de servir de base para el cálculo de esa capacidad.

En un primer período se recurrió al individuo, sin tener en cuenta sus variadas posiciones, ni el diverso monto de sus ingresos. Esta fué la época del impuesto *per capita*. Un sistema así no podía florecer sino en una sociedad embrionaria donde reinara una cuasi igualdad económica. Pero cuando de la propiedad colectiva se pasó a la propiedad privada, cuando de la clase única se arribó a la diferenciación social, el sistema resultó inadaptable y hubo de pensarse en un nuevo criterio revelador de la capacidad.

El patrimonio fué la medida elegida. La fortuna, se dijo, es el signo específico de distinción entre las clases y entre los individuos en el seno de cada clase. El impuesto basado en el patrimonio coexistió primeramente, con las contribuciones de capitación, luego fue paulatinamente sustituyéndoles hasta llegar a excluirles. Sin embargo de un creciente éxito inicial, bien pronto hubo de comprenderse que el patrimonio como índice de la facultad no remediaba las injusticias de los primitivos impuestos personales. Un análisis más o menos detenido demuestra no existir una correlación absoluta entre el capital y la renta; el capital o el patrimonio, aún siendo iguales no producen la misma situación económica a sus poseedores. La diversa concepción que de la propiedad se tiene en la economía y en derecho fué causa que influyó eficazmente en el abandono de la teoría del patrimonio. Jurídicamente no interesa la ulterior repartición del producto de la propiedad, en tanto que económicamente la disposi-

ción de los productos y la cosa poseída constituye el elemento característico. Un último vacío del impuesto calculado sobre el capital es su incapacidad para gravar las múltiples formas de las riquezas, no adaptándose al principio de la universalidad exigido por el concepto más elemental de justicia.

PETTY y HOBBS preconizaron un sistema correctivo basado en los gastos verificados por los individuos en la forma de contribuciones directas e indirectas al consumo, al comercio, a los negocios. El capital, decían, sólo se refiere a condiciones de producción, mas la facultad también comprende el poder de usar el producto en la satisfacción de las necesidades. Esta teoría no llegaba a corregir los defectos de las contribuciones basadas en el capital e incurría en todos los defectos que conducen hoy a muchos autores a pedir la abolición de los impuestos indirectos. La objeción capital reside en que la adquisición de los artículos gravados, los gastos verificados por el individuo no guardan relación con su facultad. El moderno criterio democrático tenía que abolir el sistema de los gastos.

Al criterio del gasto sucedió el del producto como indicador de la facultad para el pago de las contribuciones. "Se sostiene con mucha fuerza que considerando el producto del capital más que el capital mismo se realizan diversos perfeccionamientos. En primer lugar, no se impone al individuo sino lo que efectivamente recibe y se evita inmediatamente los daños de un pago sin rentas; en segundo lugar, en vez de recaer sobre el conjunto de la fortuna y de ser así objeto de una repartición inquisitorial o de una evasión lícita, el impuesto sería tomado directamente sobre el producto mismo de la cosa que produce el beneficio. El capital sería dividido en sus elementos constitutivos y el impuesto sería percibido sobre el producto de cada uno de ellos". (1). Sin embargo del efectivo progreso que implica el nuevo criterio es de advertir su prescindencia respecto al esfuerzo personal desplegado por el individuo por proporcionarse un mayor producto. El mismo motivo de su éxito inicial, la imposición preferente de la cosa en vez de la persona, lo hizo aparecer defectuoso, pues hoy

(1).—ED. SELIGMAN, "L' Impot sur le Revenue". pag. 13.

las contribuciones tienden a ser personales en el sentido que las finanzas contemporáneas dan a esta palabra.

En una última etapa de evolución de la medida del impuesto se recurrió a la renta. Efectivamente lo que una persona percibe en virtud de las variadas manifestaciones de su actividad ó interés de sus capitales constituye el más seguro índice de su potencialidad económica, de su facultad para concurrir al sostenimiento de las cargas del Estado. El contribuyente podrá pagar las contribuciones tanto más fácilmente cuanto mayores sean sus ingresos.

La marcha definida hacia un ideal de estricta justicia fiscal adopta primero la facultad como base de la imposición, y luego la renta como manifestación de esa facultad. Ya ADAM SMITH había considerado entre sus máximas que los súbditos de cada Estado debían contribuir en cuanto fuere posible en razón de sus facultades, en proporción de la renta que gozan bajo la protección del Estado. (1). SISMONDI (2), en sus reglas complementarias de las de SMITH, incluyó idéntico principio.

Las sugestivas bondades del impuesto a la renta, han conducido a numerosos autores a proponer la abolición de todas las otras contribuciones, subsistiendo solo aquel con el carácter de único.

(1).—ADAM SMITH, ob. cit.

(2).—“Nouveaux Principes d' Economie Politique”.

CAPITULO II.

Sistemas de imposición sobre la renta

DIVERSAS FORMAS QUE REVISTE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Razones de orden práctico más bien que conceptos diferentes en el orden doctrinario, han creado diversos sistemas respecto al funcionamiento del impuesto sobre la renta. La diversidad proviene del momento elegido para la valorización de las entradas; el sistema del impuesto por cédulas hace efectiva la contribución en forma inmediata, en el momento mismo de producción de la renta y separadamente en cada categoría productora de utilidades; el de la renta global establece la totalización de las rentas después de su percepción por el contribuyente. Conjuntamente con estas formas extremas funciona el sistema mixto, que reconociendo por base la contribución cedular establece un nuevo impuesto sobre la totalidad de la renta.

Algunos tratadistas entre los cuales figura SELIGMAN, consideran como otro tipo de impuestos sobre la renta el basado en los indicios ofrecidos por los signos exteriores. No estoy conforme con la inclusión de este nuevo término en la clasificación tratada. Los signos exteriores, las presunciones legales no dan vida a una forma especial de impuesto sobre la renta, distinta de la que acabo de indicar. Constituye un sistema, una medida de administración empleada para determinar con más o menos firmeza, las entradas que percibe un contribuyente y como tal más bien que ir en contra del impuesto por cédulas o del global, halla su oposición en los denominados "métodos de apreciación directa" que son la imposición de oficio por la autoridad financiera y las declaraciones del contribuyente.

EL IMPUESTO POR CEDULAS

El mencionado impuesto por cédulas recibe en la literatura financiera denominaciones muy variadas. En unos casos atendiendo al momento en que se valoriza la base se le llama impuesto de percepción, de imposición o de pago en el origen; en otros atendiendo sobre todo a la forma como se hace efectiva la contribución denominasele impuesto indirecto sobre la renta; finalmente por gravar separadamente las varias fuentes de ingreso recibe también el nombre de impuesto sobre las rentas.

Defendiendo las bondades del impuesto por cédula decía con razón MR. ASQUITH, en el Parlamento Inglés, que gravando la renta en su origen, sorprende lo que el contribuyente iba a colocar en forma definitiva en su Caja y que indudablemente es más fácil detener una parte de renta antes que entre al bolsillo del contribuyente que pedir esta misma porción de su renta cuando la haya efectivamente guardado. El impuesto por cédulas gravando directamente la materia imponible con prescindencia de las condiciones personales del contribuyente, pertenece al grupo de los impuestos reales y por tanto al mismo tiempo que goza de las cualidades de esa forma de contribución, adolece correlativamente de todos sus vicios y deficiencias. La facilidad de su determinación, las dificultades que ofrece al fraude, la seguridad de su percepción, la elevación de su rendimiento son cualidades que evidentemente recomiendan la elección de este sistema.

Más al lado de estas ventajas ofrecidas por el regimen cédular, su funcionamiento y aplicación dan margen a variadas objeciones que encuentran su fundamento en los nuevos postulados de la justicia fiscal. En efecto hoy se señalan como condiciones indispensables a todo regimen tributario que recae sobre la renta: la progresividad en la tasa, la deducción proporcional a las cargas de familia y la excepción del mimimun de existencia.

En otros lugares de este trabajo se estudia en forma detenida el funcionamiento de estos tres principios financieros, interesando ahora determinar tan sólo la medida en que su aplicación es posible dentro del sistema cédular.

La progresión solo puede funcionar sobre la base de la renta global. Es solo justa cuando encuentra la razón de su crecimiento en la diversa facultad de los contribuyentes; y la facultad de un individuo no depende de las entradas que pueda obtener de una de sus varias fuentes de ingreso perteneciente a tal ó cual cédula, sino de la totalidad de su renta, de la suma de todos sus ingresos. La progresión en el sistema del impuesto por cédulas implica una injusticia pues grava en forma desigualmente intensa a los individuos que perciben la totalidad de su renta como interés o como auxiliar de una sola fuente.

La deducción de las cargas de familia y la excepción del minimum de existencia, admitidas hoy financieramente como reglas elementales de equidad, tampoco pueden tener aplicación en el impuesto por cédulas. Si cada categoría de ingresos tiene una tasa especial, un procedimiento de percepción diferente, una evaluación distinta, si constituyen entidades independientes, cuyo conjunto no interesa conocer a la administración cabe preguntarse en cual de estas varias cédulas ha de hacerse la deducción de las cargas de familia, en cual ha de exceptuarse el minimum de existencia. Si se determina una deducción general en la base en cada categoría, se repetiría aquí la injusticia señalada al tratar de la progresión, estos es, crearía una desigualdad injustificable entre los que perciben su renta de una sola cédula y aquellos que la obtienen de varias; los primeros gozarían de una cierta cantidad exceptuada de impuesto, los segundos de tantas cantidades como fuentes tuvieran de ingresos.

EL SUPERTAX INGLES

El sistema progresivo, pese a los opiniones de sus numerosos opositores es considerado hoy como expresión indudable de un principio de evidente justicia. Si el primitivo sistema de impuesto a la renta por cédulas no permitía la aplicación de las escalas progresivas, era indispensable variar su forma o agregarle nuevos elementos. Este anhelo de reforma dió vida al sistema mismo, representado por el super tax ingles.

Cuando en 1906 llegó nuevamente al poder el partido libe-

ral las ideas de discriminación y progresividad se habían extendido en tal forma que el gabinete CAMPBELL-BANNERMANN creyó conveniente el nombramiento de especiales comisiones parlamentarias de estudio.

La comisión, que fué formada por DILKE, HARDIE y WHITTAKER, CAVENDISH y otros, recomendó como un medio de introducir la progresión en el INCOME-TAX ingles, la creación de un impuesto distinto y complementario del existente, exigido de los particulares por una personal directa y especial evaluación. El conservadorismo inglés impidió incluir en las leyes de 1907 la totalidad de las innovaciones propuestas por la mencionada comisión. Las cuestiones relativas a la discriminación y al fraude fueron consignadas más no la relativa a la progresión

LLOYD GEORGE, al presentar en 1909 el presupuesto manifestó estar de acuerdo con la comisión en la necesidad de introducir la progresión en la forma de impuesto complementario sobre toda renta que excediera de 5000 libras anuales. El proyecto fue aprobado y el supertax comenzó a regir en Inglaterra desde 1910. También en este sistema se incluyeron ciertas deducciones en vista de las denominadas cargas de familia. SELIGMAN resume en pocas líneas el régimen inglés: "cada vez que la renta total pasa de cinco mil libras, se impone un derecho complementario de seis peniques por libra previa deducción de tres mil libras de la renta total. De otro lado, en lo que concierne a las pequeñas rentas, a más de las deducciones ya en vigor, se decide que el monto del impuesto será reducido en diez libras por niño para todas las rentas menores de quinientas libras. Se tienen así los dos extremos de la escala de modificaciones del income tax que nos aproxima al principio de la capacidad contributiva" (1).

Al mismo tiempo que en Inglaterra se llevaba a cabo la aprobación del super tax, en Francia la introducción de un impuesto complementario daba lugar a grandes discusiones en el seno de la cámara de diputados. CAILLAUX en su memorable proyecto de impuesto sobre la renta, que implicaba un notable cambio en el tradicional regimen tributario frances, preconizaba

(1).—Seligman, ob. cit.

un impuesto especial sobre la suma de las distintas rentas, sobre la renta global, a fin de dar aplicación al principio de la progresividad. El impuesto complementario, como la totalidad del proyecto CAILLAUX fué rudamente combatido por JULES ROCHE, RIBOT, REINACH, AYNARD Y PIERRE LEROY BEAULIEU y defendido brillantemente por su autor, por JAURES por PELLATIN y por RENOULD. Resultado de esta brillante discusión fué la aprobación del proyecto ministerial en la Cámara de Diputados por 407 votos contra 166, en la sesión del 9 de Marzo de 1909. El impuesto complementario aprobado gravaba el conjunto de la renta que excediera de cinco mil francos.

En las nuevas reformas tributarias belgas, contenidas en la ley de 29 de Octubre de 1919 e inspiradas especialmente por INGENBLERK, se adopta el supertax, con caracter personal como complemento de los impuestos cedulares, que son estrictamente reales.

En Italia el proyecto de reforma presentado por el ministro de finanzas MEDA contiene un impuesto complementario sobre la renta global como superposición a los impuestos por cédulas. Grava las rentas mayores de mil doscientas liras, es progresivo y tiene en cuenta las cargas de familia. "Es esencialmente personal, pues, de un lado, no grava sino las personas físicas, y de otro tiene en cuenta la situación individual del contribuyente. Recae sobre la renta global neta, es decir deducción hecha en la renta bruta, de los gastos y pérdidas sufridas durante el año comprendiendo aquí los impuestos y arbitrios de toda naturaleza (pero excluyendo el impuesto complementario del impuesto sobre el patrimonio), las cargas anuales, las retenciones de las pensiones y las primas de seguro, en fin, las contribuciones a las obras de previsión y asistencia social" (1).

Desde 1907, pues, se ha hecho sensible un movimiento general en las legislaciones financieras tendientes a corregir los defectos provenientes de la aplicación exclusiva del régimen cédular por la agregación de un impuesto complementario.

(1).—W. OUALID, "La Reforme financiere en Italie", en la Revue d' Economie Politique. Febrero de 1920.

Esta nueva forma, si bien no satisface estrictamente los postulados de la justicia fiscal, representa ciertamente un notable adelanto sobre el antiguo sistema, cuyas bondades y excelencias conserva y acentúa.

Abiertamente me declaro partidario de esta modalidad de contribución sobre la renta que consulta hasta donde es posible la justicia y la equidad en la repartición de las cargas del Estado y la necesidad que éste tiene de recursos elevados, fácil, rápida y seguramente percibidos.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA GLOBAL

Desde un punto de vista estrictamente teórico el impuesto sobre la renta global, merece absoluta aprobación, pues habiéndose erigido en medida de la contribución la facultad o capacidad del sujeto, nada la expresa en forma tan fiel y estricta como la renta global, la renta total percibida de sus varias categorías de ingresos.

Si el impuesto por cédulas pertenece a la clase de las contribuciones reales, la contribución sobre la renta global es el tipo por excelencia del impuesto personal, pues tiene en cuenta muy especialmente la situación individual del contribuyente, el monto efectivo de su renta y la naturaleza de las cargas que sobre él pesan.

El impuesto sobre la renta total ofrece la indudable ventaja de permitir el funcionamiento de los tres postulados de la ciencia financiera contemporánea, cuales son la progresión en la tasa, la deducción en vista de las cargas de familia y la excepción del mínimun de existencia, principios inaplicables en un régimen estrictamente cédular.

Al lado de estas bondades teóricas el impuesto global ofrece serias dificultades en su aplicación práctica. La determinación exacta del verdadero monto de la renta es operación sumamente difícil y exige en los designados para llevarla a cabo el más alto grado de capacidad administrativa al mismo tiempo que estar provisto de las más amplias facultades.

El conocimiento de las condiciones personales del contribuyente, base indispensable de todo sistema global, ofrece inconvenientes gravísimos y "si falta este conocimiento y si un cierto número de obligados logran inducir en error a las autoridades que verifican la imposición, todo el sistema se torna falso y todas sus ventajas desaparecen al mismo tiempo: las más bajas tarifas y las exenciones totales o parciales del impuesto instituidas a favor de los contribuyentes más pobres beneficiarían a los menos escrupulosos" (1).

En efecto, ninguna forma del impuesto sobre la renta ofrece mayores facilidades al fraude que éste de la renta global. El contribuyente puede fácilmente disminuir la verdadera masa imponible prestando una declaración falsa de verdad o disminuyendo su tren de vida, según que la forma adoptada para conocer la renta, sea la declaración o los signos exteriores.

El income tax inglés en sus primeros años de existencia esto es desde 1798 hasta 1803 fué un verdadero impuesto sobre la renta global. Mas las dificultades de su apreciación, las vejaciones a que daba lugar el empleo de las extraordinarias prerrogativas concedidas a los empleados de la administración, los frecuentes fraudes que de año en año disminuían su rendimiento, indujeron a PITT, a presentar un nuevo sistema de impuesto sobre la renta. El proyecto fué convertido en ley en 11 de Agosto de 1803, y su contenido ha permanecido casi sin alteración hasta nuestros días por obra del espíritu conservador inglés. La comparación estadística de los rendimientos del income tax en los dos períodos de su existencia, revela la mayor productividad del impuesto cédular.

Idéntico fracaso experimentó el impuesto global cuando se le aplicó en Austria y en Suiza. Sólo en Alemania ha podido subsistir como una forma permanente de contribución; las muy especiales condiciones de su vida política y social, difíciles de repetirse en otros Estados, han permitido su funcionamiento continuado desde 1891. El caso de Alemania es una ratificación del

(1) F. SAVAGE. "Les Impôts sur les Revenus et les moyens de control du Fisc" Págs. 23—

principio de que en materia de impuestos no hay sistemas absolutamente malos o absolutamente buenos pues, el éxito de ellos depende en muchos casos de la idiosincracia de los pueblos en que han de aplicarse, de su cultura y de su moralidad cívica. El éxito del impuesto global en Alemania habla muy alto del concepto que sus habitantes tienen de los deberes de tributación.

Pero este caso excepcional, no exime al impuesto global de las fundadas críticas que se le dirigen y que no hacen deseable su adopción por los regímenes contemporáneos de finanzas.

El impuesto personal sobre la renta global, manifiesta un autor no puede ser sino un impuesto complementario, destinado a reparar las injusticias de los otros procedimientos de imposición y en particular la desigualdad de los impuestos al consumo; son los impuestos por cédulas los que deben suministrar al presupuesto la parte más elevada de las entradas tomadas directamente de la renta.

CAPITULO III.

El concepto de la Renta

IMPORTANCIA DE SU DETERMINACIÓN

El problema fundamental tratándose de la contribución sobre las utilidades es determinar el concepto exacto de renta. Si la base en que reposa todo el sistema no es fijada con precisión, es imposible exigir que el funcionamiento del sistema sea perfecto. Las grandes dudas y controversias que frecuentemente se presentan tratándose de los impuestos sobre las utilidades, encuentran su origen, en la mayoría de los casos, en una imprecisa y oscura definición de la renta.

RENTA BRUTA Y RENTA NETA

La renta imponible no está constituida por el total de los ingresos que obtiene un sujeto, ya sea como intereses de sus capitales, como rendimiento de su trabajo personal o como producto de la acción combinada de lo uno con lo otro.

En el concepto fiscal es preciso prescindir de lo que en lenguaje común se denomina renta bruta, pues, ésta no expresa con la fidelidad deseable la facultad económica individual.

De la renta bruta es preciso deducir para obtener una exacta expresión de la capacidad contributiva, «los gastos necesarios de producción, seguro y conservación, los intereses de las deudas y rentas pagadas por el contribuyente, el monto de ciertos im-

puestos directos e indirectos, las pérdidas anuales y normales por deterioro de construcciones, máquinas, útiles, etc., las primas de seguros contra las enfermedades, los accidentes, la vejez, etc.» (1). Debe igualmente comprenderse la amortización del material empleado en las industrias. El monto de la renta que subsiste después de hecha la serie de deducciones a que me he referido, recibe el nombre de renta neta, y sobre ella, y nada más que sobre ella, debe recaer la contribución.

En Inglaterra las rentas provenientes de la propiedad de tierras, casas de habitación, enfiteusis, etc, que constituyen la cédula A del income tax, fueron gravadas hasta 1894 sobre la entrada bruta que producían, no verificándose deducción alguna. A partir de ese año y en vista de la injusticia del procedimiento se permitieron ciertas deducciones, determinables a forfait.

LA PERIODICIDAD EN LA MANIFESTACIÓN DE LA RENTA

SELIGMAN advierte con razón que siendo la renta un «flux» de riqueza, se le debe siempre considerar en relación con un período definido y fijo. Las legislaciones han adoptado diversas medidas de tiempo, mas la generalidad establece el periodo anual.

Admitida la periodicidad como elemento indispensable en la determinación de la renta neta, resulta inaceptable la tesis sostenida por muchos autores en virtud de la cual las cantidades percibidas en calidad de herencia, donaciones, seguros de vida etc, constituyen verdaderas rentas estando por consiguiente afectas a la contribución correspondiente.

Estas extraordinarias entradas, por ser irregulares, esporádicas y absolutamente confiadas al azar, no constituyen propiamente rentas; son más bien incrementos del capital, que serán gravados posteriormente en virtud del aumento de renta que han de producir. Ellos deben ser gravados indudablemente pero la razón debe buscarse en otros fundamentos de imposición, mas no recurriendo a su identificación con las rentas.

(1).—Savage, ob. cit.

LAS RENTAS DE GOCE O PSÍQUICAS

El sujeto puede obtener de los capitales u objetos de que es propietario dos clases de rentas: la renta en moneda metálica o en productos de fácil valorización y la renta en forma de goce de uso, denominada también renta psíquica. Si se quisiera fundar un sistema tributario que se basara absolutamente en principios de justicia, habría que comprender en la contribución sobre la renta estas dos categorías de rendimientos. Pero la imposibilidad de valorizar y medir la intensidad de los goces psíquicos hace que su imposición, si bien deseable desde el punto de vista teórico no pueda prosperar tratándose del funcionamiento práctico.

Sin embargo de que la renta de goce no puede ser gravada en forma normal y constante, los sistemas tributarios actuales sancionan casos en que siendo fácil la valorización de ésta modalidad de la renta, recae inmediatamente sobre ella el impuesto correspondiente. Se salva así la realización de gran número de excepciones, que no encuentran justificación en principio financiero alguno. El ejemplo tradicional alegado para justificar esta aplicación de impuesto al goce psíquico, presenta a dos propietarios de inmuebles, uno de los cuales lo da en locación para beneficiarse con una determinada renta, mientras el otro lo conserva para su alojamiento y el de su familia. Sería verdaderamente injusto imponer contribución tan sólo al primer propietario, exceptuando totalmente al segundo. En estos casos las legislaciones computan la tributación considerando como equivalente de la renta de goce, el monto de lo que el propietario podría percibir si cediese su casa en locación a tercera persona.

Se puede concluir afirmando con SELIGMAN (1), que la renta al menos considerada desde el punto de vista fiscal, designa en general la renta en dinero, comprendiendo solo ocasionalmente la psíquica, notoria y fácilmente calculable.

LA RENTA LIBRE

Hay autores que creen deseable la sustitución de la renta

(1).—«L'Impôt sur le Revenu» pag. 21.

neta, como índice de la facultad contributiva, por la que denominan renta libre. La renta libre está constituida por el sobrante de las entradas generales despues de haber deducido los gastos de producción, conservación y demás indicados en éste capítulo y de las cantidades necesarias para la satisfacción de las necesidades propias y regulares del individuo.

La simple indicación de la nueva medida propuesta demuestra la debilidad de los fundamentos en que se apoya. Si se concede al individuo la facultad de deducir de su renta total las cantidades que estime necesarias para la amplia satisfacción de sus necesidades, sucedería que en la mayoría de los casos la materia imponible habría totalmente desaparecido. Además, un impuesto semejante induciría a gastar la totalidad de las entradas percibidas, yendo así contra la política contemporánea universal que tiende a desarrollar, cada vez más, entre los asociados, el espíritu de ahorro y de previsión.

La excepción del mínimun de existencia y las deducciones por las cargas de familia suavizan la rigidez del concepto de la renta absoluta, sin producir los desastrosos efectos de la renta libre. La legislación financiera contemporánea patrocina decididamente la adopción de la renta neta como índice de la capacidad de los individuos para concurrir al sostenimiento de las cargas gubernamentales, acordando deducciones y excepciones de estricta justicia.

CAPITULO IV.

La Discriminación

CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA DISCRIMINACIÓN

La discriminación desde el punto de vista fiscal es, según STOURM (1) una operación que consiste en distinguir las rentas en relación con su naturaleza u origen a fin de aplicar a cada clase un impuesto diferencial.

Encuentra su fundamento la discriminación en la distinta naturaleza de las varias categorías de rentas gravadas por la contribución. Unas sólo se producen por el trabajo personal, por el esfuerzo de aquél que ha de gozarlas; algunas en cambio no suponen trabajo respecto a aquél que con ellas se beneficia; otras, en último término suponen una acción combinada de capital y trabajo. Hay rentas como aquellas que provienen del ejercicio profesional, que solo subsisten mientras el individuo se halla en condiciones de trabajar; las provenientes del capital en cambio son permanentes, sobrepasando en su duración la vida humana. Gravar mas intensamente aquellas rentas cuya producción no demanda esfuerzos del beneficiario, a aquellas rentas que tienen el carácter de permanentes, fijas, seguras, aquellas que GLADSTONE, gráficamente denominara rentas perezosas, y rebajar la tasa de las que deben su origen al trabajo y a la labor personal, de las que sólo son temporales, espontáneas, precarias, es hacer obra de bien entendida justicia.

(1).—STOURM, ob. cit. pag. 158.

PARET, traductor y comentador de SELIGMAN por medio de expresiones algebraicas, demuestra como de 2 rentas de igual cuantía, es inferior el capital correspondiente a la temporal respecto a la perpetua.

«Llamando a la anualidad; C al valor actual; r, al tanto por ciento del interés; y n al tiempo, la renta temporal será:

$$a = \frac{Cr(1+r)^n}{1+r)^n - 1},$$

y la renta perpetua:

$$a = Cr;$$

por consiguiente, el capital o valor actual de una temporal es:

$$C = \frac{a [(1+r)^n - 1]}{r (1+r)^n} = \frac{a (1+r)^n - 1}{r (1+r)^n}$$

y el de una renta perpetua:

$$C = \frac{a}{r},$$

término, este último, evidentemente mayor que el primero porque siendo:

$$\frac{(1+r)^n - 1}{(1+r)^n} < 1$$

es evidente que:

$$\frac{a}{r} > \frac{a}{r} - \frac{(1+r)^n - 1}{(1+r)^n}$$

M. DENIS, decía hace algunos años, que la discriminación era uno de los más grandes esfuerzos hacia la justicia presentados por la historia fiscal del siglo XIX e IVES GUYAU considera a la

ley italiana creadora del sistema como la ley más completa que haya sido dada; producto de experiencias, de tanteos, que han tenido lugar durante más de diez años, última expresión de trabajos numerosos, constituye una armonía grandiosa, como las grandes leyes fiscales de la Revolución, como el *income-tax* inglés.

La discriminación reposa en la doctrina de la proporcionalidad del sacrificio en relación con la creación de la renta, con el denominado sacrificio de producción. Se persigue que las llamadas rentas ganadas paguen un impuesto bastante inferior al de las rentas no ganadas. SPICER y PLEGER, en su obra "*Income Tax in Relation to Accounts*" han señalado con bastante precisión el criterio para distinguir unas rentas de otras. "Si la renta proviene del trabajo personal, o de una pensión, o de un capital que forme parte de los emolumentos de la función o del ejercicio del comercio o de una profesión, siempre que el beneficiario esté en él activamente ocupado y no goce de la protección de la responsabilidad limitada, se tratará de una renta ganada; en todo otro caso, es renta no ganada". Esta definición difiere poco de la contenida en la ley inglesa de 1907, que fué la que estableció la discriminación en Inglaterra.

OBJECIONES FORMULADAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Los adversarios del sistema de la discriminación manifiestan que la verdadera justicia no aconseja variar las tarifas en razón de la naturaleza de las rentas. "El impuesto, dicen, es por esencia anual. Grava, pues, cada año las rentas, en tanto que se manifiestan y por el monto que se descubren, cesando de gravarlas cuando desaparecen, gravándolas menos cuando disminuyen, tornándose así en precario y vitalicio como ellas. Este juego natural de imposición proporcional parece ofrecer suficientes condiciones de rectitud fiscal, sin que sea necesario diferenciar las tarifas, con riesgo de complicaciones a menudo contrarias a la igualdad y aún a la justicia" (1).

Las objeciones formuladas contra la discriminación se fun-

(1).—STOURM, *ob. cit.* pag. 167.

dan también en el carácter indudablemente arbitrario de las diferentes tarifas aplicables a las diversas fuentes de ingresos. No hay, no puede haber un criterio estricto para fijar el porcentaje que el contribuyente ha de abonar por las rentas que obtiene del empleo de sus capitales, de la que obtiene en remuneración de sus trabajos personales, o de la acción combinada de uno y otros.

Además se combate el sistema manifestando que tal como él se halla establecido no llena los requisitos derivados inmediatamente de la idea que da vida a la discriminación, pues una sola tarifa para cada cédula, no puede gravar diferentemente las muy diversas categorías productoras de renta que el legislador ha querido incluir en una misma cédula. Esta objeción no tiene fuerza sino en cuanto se refiere al funcionamiento actual de la discriminación, pues el sistema puede perfeccionarse aumentando cada vez más el número de las tarifas hasta llegar a comprender la totalidad de las diferentes rentas gravadas por el impuesto.

Al iniciarse el funcionamiento del sistema se pensó en las serias dificultades a que daría lugar su aplicación práctica, mas el trascurso del tiempo ha probado lo erróneo de esta infundada suposición. Desde su inclusión en la legislación italiana hasta la época presente, la discriminación ha venido manifestando la sencillez de su funcionamiento. En 1906, Mr. ASQUITH, expresa su opinión al parlamento británico en los siguientes términos: «Creo poder decir, sin falsa modestia, que la discriminación, siempre tenida como justa y equitativa, ha sido constantemente considerada como inaplicable en la práctica por casi todas las grandes autoridades. La experiencia ha demostrado que la diferenciación era no solo aplicable, sino de rápida y fácil adaptación».

LA DISCRIMINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ITALIANA

La idea de la diferenciación en la tasa del impuesto según la diversa categoría de rentas, recibió desde su aparición muy favorable acogida de parte de los financistas y políticos italianos, siendo elevada a principio legislativo por ley de 24 de Agosto de 1877. En principio distingue las rentas del capital, los intereses de las acciones y obligaciones; la segunda las rentas mixtas del

capital y del trabajo; la tercera las rentas del trabajo y la cuarta la renta de los funcionarios y empleados del Estado. En cuanto a las tasas, impone una contribución de 15 y 20%, a las rentas de la primera categoría, distinguiendo los intereses de los valores de bolsa, acciones de sociedades independientes, préstamos hipotecarios, etc. de las rentas provenientes de valores del Tesoro y de sociedades protegidas por el Estado; la segunda cédula paga 10%; la tercera 9% y la cuarta 7.50%. Sin embargo de tarifas tan elevadas, el rendimiento de este pliego de ingresos de la hacienda italiana, es relativamente bajo. Las facilidades que la contribución sobre la renta en Italia, ofrece para la comisión de fraudes y ocultaciones, y el enorme peso de las mencionadas tasas que impulsa al contribuyente a incurrir en ellos, son las verdaderas causas que han impedido un verdadero progreso en el funcionamiento del sistema de la discriminación.

LA DISCRIMINACIÓN EN LAS LEGISLACIONES CONTEMPORANEAS

La discriminación se aplicó desde 1893 a los impuestos mixtos sobre el capital y la renta vigentes en Prusia y otros Estados de Alemania y en los Cantones de Suiza. En Inglaterra después de una brillante defensa del sistema hecha por MR. ASQUITH, fué incluida en el *Financial Act de 1907*. La tendencia general conduce hoy a una distinción en la intensidad del impuesto según que la producción de la renta demande los esfuerzos del beneficiario o se produzcan sin su personal intervención.

En el prefacio a la tercera edición de la ya mencionada obra de STOURM se decía: "La discriminación merecería toda nuestra simpatía, si sus buenas intenciones bastasen. Pero no existe ningún medio de atribuir un carácter cierto a su tarificación diferencial, donde sólo la arbitrariedad regula las relaciones de cédula a cédula. Es preciso pues eliminar la discriminación de los sistemas aceptables". No en vano han pasado diez años desde la fecha de aquella declaración: la distinción de las rentas y su variada imposición constituyen conforme a los nuevos postulados de la justicia fiscal, un elemento de necesaria inclusión en todo sistema que pretenda verificar la distribución de las cargas del Estado en forma justiciera y equitativa.

CAPITULO V.

La progresión

La discusión de las bondades respectivas de las escalas proporcionales y progresivas ha constituido, durante muchísimos años el problema de mayor importancia en la ciencia de las finanzas. Hoy dicho problema ha casi desaparecido; la opinión puramente científica, como la opinión pública, han consagrado la progresión como elemento indispensable de todo régimen tributario que pretenda basarse en principios de estricta justicia.

CONCEPTO DE LA PROGRESION Y DE LA PROPORCION

LEROY—BEAULIEU define en los siguientes términos la proporcionalidad y la progresión. Impuesto proporcional es el que toma siempre una misma cuota parte de la renta de los ciudadanos, cualquiera que sea la importancia de esta renta; el divisor es siempre constante, variando sólo el dividendo. Impuesto progresivo es aquel que grava una cuota parte de la renta, tanto más grande, cuanto más considerable es esta renta; el divisor es variable y crece a medida que se eleva la renta individual que desempeña así el rol de dividendo (1). Más sintética y más clara es la definición dada por Seligman, cuando dice que un impuesto es proporcional cuando se conserva invariable la relación matemática entre su importe y el de la materia imponible; y es progresivo cuando esa relación varía de tal modo que, a medida que

(1). "Traité de Science des Finances". Pág. 153 T. I.

menta la cuantía imponible, el impuesto representa cada vez mayor fracción de esa cuantía (1).

JUSTIFICACION DEL IMPUESTO PROGRESIVO

La aceptación o el rechazo del impuesto progresivo encuentra en muchos casos, su explicación en el diferente concepto que se tiene, acerca del criterio que debe predominar en la fijación de las contribuciones. Cuando el criterio dominante es que el individuo debe contribuir a los gastos del Estado en razón de los beneficios que de éste recibe, la proporción aparece como la justa tasa del impuesto. Y tal deducción es lógica pues el amparo que recibe un individuo cuya renta anual es de \$ 20,000 es precisamente el doble y no más del que sólo tiene \$ 10,000; un impuesto proporcional de 5% no implicaría injusticia ni desigualdad alguna. La proporcionalidad, pues, corresponde a la idea del Estado gendarme; debe su origen a la creencia de que el impuesto es una especie de seguro por los gastos del servicio público, que debe ser reglado en proporción a las rentas cuyos capitales el Estado asegura un goce tranquilo.

En cambio si, como lo proclama la ciencia financiera contemporánea, el índice para la fijación del impuesto, está constituido por la facultad, por la capacidad económica de los individuos, el sistema de tributación progresiva ofrece más justicia y mayor equidad. Efectivamente la facultad de un individuo para hacer frente al pago de las contribuciones no está en relación exacta con el monto de su renta: a medida que ésta es mayor la cuota de la contribución, aunque permaneciendo igual, grava de manera mucho menos intensa. Suponiendo un impuesto de 5% es evidente que el pago de \$ 120 en aquel cuya renta asciende a \$ 2,400 anuales, representa mayor sacrificio respecto a aquel que teniendo utilidades anuales por valor de \$ 4,800 paga \$ 240 como contribución. El primero tendrá que dejar de satisfacer necesidades primordiales en tanto que el segundo sólo es afectado en lo superfluo.

(1). EDWIN R. SELIGMAN. "El Impuesto Progresivo en la Teoría y en la Práctica". Madrid, 1903. Pág. 4.

Los sistemas tributarios modernos basados en su totalidad en el principio de que el ciudadano debe contribuir a los gastos de la nación en proporción a sus facultades, deben para ser consecuentes con esta idea madre, introducir la progresión como medida del impuesto.

Hay otra razón de justicia, que se podría denominar "compensadora", de fuerza bastante para la adopción de la progresividad. Es un hecho notorio que, a pesar de todas las condenaciones que doctrinariamente se formulan en contra de los impuestos indirectos al consumo, ellos constituyen pliego muy elevado del presupuesto de entradas nacionales. Y como las sumas invertidas en la adquisición de los artículos destinados a la subsistencia personal de los individuos, no guarda relación con la posición económica de los mismos, es justo buscar en la progresión el remedio a esta desigualdad. "Se encontrará hoy difícilmente, dice CAILLAUX, un economista, un profesor de derecho financiero, aún perteneciente a la escuela más moderada que no reconozca que, pesando fuertemente los impuestos indirectos sobre los presupuestos de las clases menos favorecidas de la fortuna, un impuesto progresivo, jugando el rol de contribución de rectificación es indispensable" (1). Más la influencia compensadora de la progresión en orden a las otras contribuciones, no debe llevar, como sucede a numerosos autores, a considerarla como suprema compensadora de todas las injusticias, como instrumento capaz de realizar, lentamente pero con certeza, la nivelación de las fortunas, en una palabra, como panacea de todas las desigualdades (2).

Muchos autores inclinándose manifiestamente a favor del sistema proporcional, al pedir excepciones para determinadas rentas y deducciones para ciertas circunstancias personales, son sin pensarlo partidarios del impuesto progresivo; "porque si se exceptúa por completo cierta suma de capital o renta, el impuesto seguramente no es proporcional a la totalidad del capital o de la renta; sin duda puede ser proporcional al exceso sobre cierta suma pero entonces es virtualmente un impuesto degressivo

(1) J. CAILLAUX, "L' Impot sur le Revenu", pág. 116.

(2) Tal la consideran WAGNER, SCHEEL y SYBEL.

sobre el total". BENVENUTI declara, con razón, que los partidarios del impuesto proporcional que solicitan la exoneración del mínimo de subsistencia no son lógicos.

OBJECIONES CONTRA LA PRODUCCIÓN

JOLIVET (1) califica al impuesto progresivo "como buitre que devora sus propias entrañas"; MILL le denomina "hurto graduado" WOLOWSKI "principio destructivo y funesto", LEROY BEAULIEU sostiene que "la progresión tiene por madre la envidia y por hija la opresión". La forma apasionada como estas opiniones están emitidas, revela desde el primer momento su carencia de base científica. La progresión desde luego, no está libre de críticas, no sólo desde el punto de vista práctico sino también en el orden puramente doctrinario.

Muchos autores han combatido y combaten la adopción del impuesto progresivo por creer que éste supone la admisión de la más exageradas ideas del socialismo. Más como afirma SELIGMAN es erróneo suponer que la progresión implica necesariamente el socialismo y la confiscación; es posible rechazar la teoría socialista y al mismo tiempo abogar por la tributación progresiva sobre fundamentos puramente económicos; se puede ser archi individualista y creer, sin embargo, en el impuesto progresivo. Lo que ha sucedido es que se ha involucrado en la campaña anti-socialista todos los elementos que componen su programa de acción, sin un detenido estudio de sus bondades y de sus defectos propios. Ha bastado que la progresión, si bien en forma exagerada e inadmisibile, fuera patrocinada por algunos de los grupos llamados genéricamente socialistas, para que se le condenara en principio como inadmisibile por las injusticias y expropiaciones que produce y por la destrucción o paralización de la vida económica que implica. Se ha llegado a decir que aprobar la progresión es abrir las puertas al colectivismo,

La objeción más generalizada contra la progresión es la que se basa en la confiscación que ella parece implicar, objeción que

(1).—"De L' Impot Progresif et du Morcellem ent des Patrimoines".

contiene muchos de los reparos que dan vida a otras oposiciones, tales como que es contraria a todo desarrollo de la producción; que absorbe la renta, que va contra el ahorro y hace emigrar al capital. El sistema progresivo con una tarifa que crece sin cesar, dicen, llega en un momento dado a representar el 100 % de la renta sobre que recae, lo que resulta verdaderamente injusto y arbitrario. Esta argumentación no tiene un origen reciente, pues data de la época de GIURCCINI y es objeción que se dirige a la técnica más bien que al principio. Tal como hoy se plantea la adopción del régimen progresivo, la discusión carece de importancia. Habiendo desechado en forma absoluta la primitiva idea de la progresión constante y general y adoptándose el criterio del retorno a la proporcionalidad, a partir de un límite previamente fijado, se ha eliminado el peligro de que la renta sea totalmente absorbida por la contribución. En cuanto a que la progresión representa una multa impuesta al trabajo y al ahorro, es argumento que bien puede dirigirse contra cualquier clase de impuestos directos y no exclusivamente contra el progresivo.

STUART MILL defendiendo la proporcionalidad, dice que esta supone fijeza y certidumbre en tanto que la progresividad es arbitraria y no ofrece grado alguno de certeza. Esta objeción es solo parcialmente fundada, pues si es cierto que la progresión ofrece más campo a lo arbitrario en la fijación de la base de la tarifa, en el cuociente del ascenso y en el punto de detención, la fijación del tanto por ciento en el impuesto proporcional no es menos arbitrario ni incierto. Además como ya ha sido dicho un tipo incierto si se orienta en la dirección general de la justicia, puede ser preferible a un tipo que como el de proporción, puede ser más cierto sin ser más equitativo.

El poco rendimiento de las contribuciones sujetas al régimen progresivo, es otra de las críticas que se dirigen con frecuencia contra el sistema que se estudia. Si es tendencia general, se dice, que los sistemas de tributación progresivos establezcan tarifas de iniciación muy bajas y si es de experiencia financiera, que dentro de las utilidades generales que se producen en un país la mas fuerte proporción corresponde a las pequeñas rentas ha de concluirse que en su producción el régimen progresivo es inferior al propor-

cional. Los que así piensan olvidan uno de los dos elementos que se deben tener siempre en cuenta al establecer una contribución: se fijan sólo en el aspecto de la productividad y prescinden de la indispensable intervención de un elemento de justicia. El método progresivo no tiene por único o principal objeto aumentar los recursos fiscales, sino verificar una equitativa repartición de las cargas tributarias. WAGNER hace sobre esta base una distinción en las finanzas públicas entre el periodo fiscal y el sociopolítico. "La esencia del primero consiste en que el gobierno trata simplemente de obtener recursos suficientes para sus necesidades. La esencia del segundo en el predominio de las razones sociales sobre las puramente fiscales. El Estado no se satisface ya simplemente con obtener ingresos bastantes sino que considera deber suyo intervenir en los derechos de la propiedad privada para determinar una más equitativa distribución de la riqueza". (1).

Por último, GUTHRIE y LUCKY consideran la progresión como el supremo peligro de la democracia, pues "una clase impone a otra gravámenes que no ha de compartir, e impulsa al Estado a vastos planes de gasto en la creencia de que el costo ha de recaer sobre otros". En el funcionamiento práctico del régimen progresivo no se ha presentado el peligro que los mencionados autores señalan.

Comparadas las bondades del impuesto progresivo con los inconvenientes que su ejercicio puede producir, hay que concluir aceptándolo plenamente en teoría y anhelando que su funcionamiento vaya siendo cada vez más perfecto.

Creo, pues, que la inclusión de las tarifas progresivas en los regímenes tributarios, constituye hoy un postulado de la democracia, cuyo cumplimiento es exigido por razones de estricta justicia.

DIVERSOS SISTEMAS PROGRESIVOS

Si las grandes discrepancias han desaparecido casi en el terreno de la doctrina, tratándose de la progresión, en orden a la

(1).—Wagner, "Science de Finances".

adopción de las formas como debe funcionar prácticamente no existe uniformidad de criterio. En la determinación del índice creciente del impuesto del punto inicial de su vigencia, del límite donde debe detenerse, donde el concepto matemático debe ceder el puesto a la tarifa arbitraria y libre. Y esta libertad con que el legislador puede proceder, dá nacimiento a diversos sistemas. En tesis general, la medida de la progresión reside exclusivamente en el criterio y en la moderación del legislador, quien ha de compulsar la capacidad económica de su país, el tipo medio de la fortuna privada, la forma más o menos intensa como gravitan sobre los ciudadanos las otras contribuciones, a fin de que la progresión represente verdaderamente un elemento de justicia y no un medio de exacción y de arbitrariedad.

Los sistemas empleados en la aplicación de la progresividad pueden ser clasificados en tres categorías: sistema progresivo propiamente dicho, sistema degresivo y sistema regresivo.

En el sistema progresivo el tanto por ciento que representa el impuesto va creciendo en forma "desproporcionada" en relación con el aumento de la renta. Este es el tipo normal teórico, más no el tipo medio práctico, pues la aplicación continuada del índice progresivo llegaría a representar el 100% de las utilidades, esto es, implicaría la absorción de la renta. Como remedio a este fatal resultado se señala comunmente un límite a partir del cual la tarifa progresiva cede su lugar a la proporcional. LEON SAY recomienda como procedimiento sencillo para limitar la progresión hacer que el aumento de la imposición no sobre la base o fortuna entera, sino sobre el exceso que esta ofrezca relativamente a la categoría inferior así si una renta de \$ 1,000 paga el 2%; \$ 2,000 deben satisfacer 2 % sobre los primeros 1,000 y 2.50 % para los otros. Este es el método de progresión limitada patrocinado por MONTESQUIEU ROUSSEAU, CONDORCET, QUINET, GARNIER y otros.

Bajo el método degresivo, el tipo de imposición crece desproporcionadamente "hasta cierto límite a partir del cual se hace "proporcional". A primera vista no ofrece este sistema caracteres distintos especiales respecto al de progresión limitada. La distinción reside en la clase de contribución que se considera

normal; en el progresivo, sólo para evitar la confiscación se admite la proporción; en el degresivo la base del sistema es la proporción acordándose rebajas en forma de decrecimiento de la tasa a las rentas que no llegan al tipo medio fijado. Para afirmar que un régimen tributario pertenece a una u otra categoría es preciso analizar dos elementos la cuantía de la renta, a partir de la cual se aplica la proporción y el tanto por ciento que constituye el impuesto proporcional. Así de dos legislaciones una de las cuales establece el impuesto progresivo hasta una renta de \$ 125,000 y a partir de esta una contribución proporcional de 12%, y otra que sanciona también la progresión hasta \$ 5,000 y luego una tarifa proporcional de 6 % se puede afirmar sin riesgo de equivocarse que la primera pertenece al sistema progresivo y la segunda al degresivo. Esta ha tomado como base el tipo de renta media y el tipo normal de impuesto proporcional; aquella renta tan elevada e impuesto tan fuerte, que claramente revelan el carácter subsidiario de la proporción.

El sistema degresivo que los franceses denominan progresión al revés (progrèssion a rebours) funciona cuando el tipo decrece a medida que aumenta la renta, cuando la tributación es mayor para el contribuyente que tiene una porción pequeña de la base, que para el que tiene una grande. "Se le considera por lo común como una forma injusta de tasación y cuando ocurre es por lo general un resultado accidental y no intencional. A veces se produce por la evasión total o parcial de los que deberían ser los mayores contribuyentes. En ocasiones se adopta intencionalmente como cuando se desea exterminar a los pequeños salones y a los sitios de beber, por una tarifa de licencia más alta que la que se impone a los salones más grandes. Es seguro decir que donde existen tarifas regresivas son accidentales y sin ningún propósito fiscal". (1).

Entre estos tres sistemas tipos las fórmulas de conciliación tienen amplia cabida y los distingos teóricos aparecen también con frecuencia.

(1).—A. SALOMON, "Lecciones de Finanzas Públicas".

Así GARNIER (1) hace distinción entre el impuesto progresivo y el que denomina "progresional" el primero es rápido ilimitado, el segundo crece lentamente se detiene en un modudo máximo el primero debe ser rechazado por conducir a la expoliación, el segundo debe en su concepto ser aceptado. SELIGMAN manifiesta no existir entre ambos diferencias sustanciales, yo creo que los separa la misma diferencia que existe entre progresión y degresión, pues en último análisis el impuesto progresivo racional de GARNIER no es otra cosa, que un impuesto degresivo.

CONDICIONES DE APLICACIÓN

Si se alega para la admisión del impuesto progresivo su carácter correctivo de desigualdades creadas por algunas de las comunes formas de contribución, es evidente que no puede entenderse que su aplicación sea general y absoluta a todas las clases de impuestos existentes en un país. Así opinan BOUCARD y JEGE (2) que si admiten y consideran conveniente la progresividad en ciertos casos y aplicada como correctivo no patrocinan el impuesto general progresivo por ser contrario al interés individual, a la producción nacional y al Estado. Y NITTI (3) que aboga resueltamente por la progresión considera que ella no excluye la proporción, al contrario la completa. Los impuestos proporcionales regirán en lo que se refiere al consumo y a los directos reales, los progresivos en los personales.

La contribución sobre las utilidades y la alcabala de herencias ofrecen el mejor campo para la aplicación de las tarifas progresivas. La renta como ya se ha indicado en el capítulo primero de este trabajo constituye el índice más seguro de la capacidad económica de los sujetos, la periodicidad de su producción y demás condiciones ya señaladas permiten mejor que otras formas de tributación realizar la función de compensador al régimen progre-

(1).—J. GARNIER "Traité des Finances":

(2).—"Traité de Science des Finances".

(3).—NITTI, "Principes de Science des Finances".

sivo. Las utilidades obtenidas por vías de herencias y donaciones que pertenecen a la categoría de rentas no ganadas cuya producción no exige sacrificios del beneficiado, han sido especialmente elegidas por las diversas legislaciones para someterlas a la contribución progresiva.

Económicamente también podría imponerse la progresión a los impuestos indirectos. Es una doble forma como afirma SELIGMAN en primer lugar los tipos de ciertos impuestos tales como los de timbre, negocios o productos pueden crecer con arreglo al importe de la transacción, de las ventas, del capital, de la capacidad o de la producción; en segundo lugar el principio progresivo puede introducirse en un sistema tributario por una organización en virtud de la cual los artículos de lujo sean gravados a tipos crecientes mayores que los señalados para los artículos de comodidad o necesidad (1).

VAUTHIER sostiene que la progresión desde el punto de vista de la lógica y de la aritmética puede ser aplicada a cualquiera categoría de impuesto (2). Más si esta extensión es conveniente económicamente no es aceptable desde el punto de vista de la justicia y las modernas legislaciones que al resolver las cuestiones tributarias tienen en cuenta, tanto el aspecto económico como el de justicia, han procedido uniformemente a sólo aplicar la progresión al impuesto sobre la renta y a la alcabala de herencias.

El régimen progresivo cuando es aplicado al impuesto sobre las utilidades exige la totalización de las diversas rentas percibidas por el contribuyente. Su aplicación dentro de un sistema estrictamente cédular con tarifas progresivas independientes para cada categoría de ingresos implicaría injusticias y desigualdades pues el impuesto sería mucho más intenso para aquellos que perciban sus utilidades de una fuente única que para los que las obtienen de varias categorías. Supongamos un sistema progresivo, cuyo punto inicial sea la renta de \$ 1,000 con un impuesto de 5% y con elevación de 1% por cada \$ 1,000; supongamos

(1).—SELIGMAN, "El Impuesto Progresivo en la Teoría y en la Práctica". Págs. 8 y 9,

(2).—VAUTHIER "De l'Impot Progresif, Etude sur l'application de ce mode de prelevement a un impot quelconque".

igualmente a dos contribuyentes, el primero obtiene anualmente \$ 1,000 como réditos de su capital fijo, \$ 1,000 como renta de su capital movable, \$ 1,000 de la la industria ejercida y \$ 1,000 como rendimiento de su profesión liberal; el segundo se dedica exclusivamente al ejercicio de su profesión y obtiene anualmente utilidades equivalentes a \$ 4,000. Pues bien estos dos individuos cuya renta es exactamente igual, pagan dentro del sistema enunciado un impuesto bastante diferente: el primero una contribución uniforme de 5 % que equivale a \$ 200; el segundo 8 % o sea \$ 320. La injusticia de la progresión cuando se aplica al régimen cédular queda así plenamente demostrado.

Los impuestos complementarios o super-tax discutidos y aprobados para Inglaterra, Italia Francia y otros países encuentran especialmente su razón de existir en lo indispensable que son para la aplicación del régimen progresivo.

En cuanto a la graduación del impuesto respecto a las sumas intermedias entre dos cantidades con impuestos indicados en la escala debe hacerse buscando la proporción en que les corresponde la diferencia entre el tipo anterior indicado y el nuevo. Así si la escala indica una contribución de 5% para una renta de \$ 1,000 y 6% para la de \$ 2,000, la de \$ 1,250 ha de pagar 5 $\frac{1}{4}$ %, la de \$ 1,500 5 $\frac{1}{2}$ %, la de 1,750 5 $\frac{3}{4}$ % etc.

El tránsito de un tipo a otro, esto es la tarifa progresiva puede ser regular e irregular; en la primera el crecimiento es matemático fijo elegido el índice de progresión la escala se forma por operaciones aritméticas en las segundas el aumento entre término y término no sigue regla alguna es completamente arbitrario.

CONCLUSIÓN.—La justicia fiscal contemporánea exige como medio de morigerar los efectos de los impuestos indirectos al consumo la inclusión de la progresión en los actuales regimenes tributarios. Las dificultades presentadas en su funcionamiento práctico no deben interpretarse como defectos del principio, sino como deficiencias de la organización y del control actuales y debe servir de estímulo para intensificar su perfeccionamiento. La aceptación cada vez mayor que de la progresión hacen las legislaciones modernas es prueba de que sus bondades exceden en mucho a los defectos que se le imputan.

CAPITULO VI.

Procedimientos de Imposición

IMPORTANCIA DE SU DETERMINACIÓN

La aplicación del impuesto sobre la renta implica la resolución de un problema básico, cual es el de fijar los medios de que puede valerse la administración para conocer con certeza el monto de los ingresos de cada una de las personas llamadas a contribuir. Las excelencias de esta forma de contribución, que han llevado a considerarla como un anhelo universal en las finanzas contemporáneas, se reducen bastante, en la práctica, por la aplicación defectuosa de métodos impropios de investigación.

El éxito de funcionamiento y sobre todo de su rendimiento depende casi exclusivamente de la forma que se adopte para el conocimiento de la efectiva renta; las medidas de que disponga la administración deben ser empleadas en tal forma, que procurándole un conocimiento lo más exacto posible de la materia imponible no llegue a las formas extremas de la inquisición vejatoria.

SISTEMAS EXISTENTES

BOUCARD y JEZE, MERLE, GAUTHIER, BIERRE SELIGMAN, están acordes en distinguir tres medios de evaluación o constatación de las rentas: primero, el sistema de las presunciones legales por los signos exteriores o método indiciario; segundo el de la

evaluación administrativa y tercero el de la declaración del contribuyente.

En el régimen de las presunciones legales, que STOURM con gran propiedad denomina tasación de los valores ostensibles, "la administración no busca el cálculo del monto de las rentas del contribuyente; ante la dificultad que existe de conocer ciertas rentas, el Fisco renuncia a su persecución; el impuesto es establecido no en razón de la riqueza real del contribuyente, sino en razón de ciertos signos exteriores limitativamente numerados por la ley y fácilmente constatables. La ley presume que tal índice revela la riqueza y el impuesto es calculado en razón de esta presunción" (1).

En cambio en el sistema de la apreciación directa, que comprende el de la declaración individual y el de la tasación o evaluación administrativa el Fisco ensaya determinar cuales son las rentas que los propietarios obtienen de sus inmuebles, cual es el monto de los cupones puestos en caja por los rentistas, a cuanto se elevan los beneficios de los industriales y comerciantes; busca, en una palabra, evaluar de una manera tan exacta como sea posible, las sumas que en el curso del año, entran en la caja del contribuyente" (2).

MERITOS E INCONVENIENTES DEL SISTEMA DE LAS PRESUNCIONES LEGALES

Si los signos, exteriores representaran exactamente la capacidad financiera de los individuos, evidentemente que el sistema de las presunciones legales, debería ser elegido como procedimiento para determinar la renta imponible. La administración en vez de recurrir a declaraciones de dudosa exactitud o a investigaciones, vejatorias y de difícil realización, procedería sencillamente valorizando hechos reales ofrecidos por los mismos contribuyentes, bajo la forma del monto del arrendamiento, del personal usado en el servicio doméstico, de coches y caballos, y de las múltiples manifestaciones de la vida social.

(1).—PIERRE SELIGMAN, «La Reforme Fiscale». Paris, 1913, Pág. 11.

(2).—SELIGMAN, *ibid.*

A esta cualidad muy apreciable de sencillez se agrega la facilidad de percepción en las rentas que revela, y la disminución casi absoluta de los fraudes tan frecuentes bajo el régimen de la imposición directa por la autoridad o por la declaración del contribuyente.

Ofrece también la ventaja de no exigir un cuerpo de funcionarios tan selecto, como el que se hace indispensable cuando se les encomienda labores de control y revisión de los datos suministrados por el contribuyente. La imposición resulta casi automática, pues conocido el monto de la merced conductiva, o el índice que la ley señale, el porcentaje de la contribución aparece inmediatamente en la respectiva escala.

Mas el sistema de los valores ostensibles se hace una objeción, en mi concepto, capital, cual es la que los índices generalmente elegidos, no revelan la verdadera renta de que goza el contribuyente. Grave deficiencia, que conduce al sistema a sancionar desigualdades e injusticias. En efecto, resulta que rentas iguales no pagan impuestos igual; que el pobre es gravado más intensamente que el rico, pues las cantidades que uno y otro consagran a gastos de habitación no son proporcionales a su renta; que el célibe goza de privilegios sobre el cargado de familia.

El Senador GAUTHIER, humorísticamente ha dicho "que deducir la renta por los signos exteriores es una fantasía semejante a la de calcular la edad del capitán por la altura de los mástiles del barco que comanda" (1).

Los errores de este procedimiento se intensifican con el progreso de las naciones, a medida que las diferencias por razón de fortuna son mayores.

Además los signos exteriores dejan libres de la imposición, sin razón justificativa alguna, una numerosa serie de rentas. Así los intereses de las acreencias quirografarias, los valores extranjeros que no son vendidos y negociados, en fin toda la categoría de las actividades personales no clasificadas, como las denomina LEROY BEAULIEU, quedan por los defectos inherentes al sistema, en una privilegiada situación de excepción.

(1).—«La Reforme Fiscale par l'Impot sur le Revenu».

La elasticidad y productividad cualidades de evidente necesidad económica, no aparecen en el sistema de los valores ostensibles. Los crecimientos en el monto de las rentas, no se manifiestan correlativamente, en los hechos elegidos como índices, de los cuales exclusivamente la Administración puede derivar el monto de la renta. En cuanto a la productividad bastará citar el hecho de que en Francia, donde existía el culto del método que se critica, los impuestos directos representaban hasta 1914, solo el 16.79% de los ingresos presupuestales.

Tratándose de los beneficios de la industria, del comercio, de las profesiones liberales, las injusticias son mayores. PROUDHON, decía con gran verdad, que "un Harpagón puede residir en una habitación, que escapa impuesto, en tanto que el médico, el agente de negocios están obligados por su clientela a darse lujo en su habitación, a menudo fuera de proporción con sus provechos. Con este sistema de presunciones el Fisco prueba una vez más su impotencia y sin razón" (1).

Sin embargo de los marcados errores, deficiencias y omisiones, que caracterizan el sistema de imposición por los valores ostensibles, hay autores, que continúan considerándolo como el procedimiento recomendable para la época actual. Así LEROY BEAULIEU, en su "Traité de la Science des Finances", declara que observaciones prolijas demuestran que el impuesto sobre los alquileres es de ventajosa aplicación; no es ciertamente perfecto, pero se le puede proporcionar con la importancia de la renta y con las facultades de los ciudadanos, con toda la aproximación posible en los negocios fiscales. BOUCARD y JEZE declaran igualmente "que el mejor procedimiento práctico parece ser el de las presunciones legales según los signos exteriores" (2). Y GIDE manifiesta que si se quiere establecer un impuesto sobre la renta en un país democrático, lo mejor sería buscar el medio de establecerlo, según ciertas presunciones legales fundadas sobre los signos exteriores que denunciarían nada más que lo que cada uno puede ver con sus ojos (3).

(1).—PROUDHON, «Theorie de l'Impot». Pág. 132.

(2).—BOUCARD y JEZE, Ob. cit. Pág. 650.

(3).—Revue d'Economie Politique. Octubre de 1889.

Mas a pesar de las defensas que del método estudiado se hacen y se han hecho en libros y revistas en la cátedra y en el Parlamento, las finanzas contemporáneas, por razones de justicia y de economía, han eliminado, al menos como método principal, el sistema de las presunciones legales como medio de determinar la renta imponible.

EL EJEMPLO DE FRANCIA

Francia ha sido el país, donde con más ardor se ha defendido el sistema de imposición sobre los valores ostensibles. Instaurado por la Revolución, para la mayor parte de las contribuciones que gravan la renta, ha subsistido hasta la dación de la ley de 1917. El proyecto de CAILLAUX sobre una reforma general de la contribución sobre las utilidades si bien fué aprobado por la Cámara de Diputados, no pudo vencer el conservadorismo del Senado francés. La base esencial de la reforma estaba constituida por la sustitución del método de los signos exteriores por el de la apreciación directa. CAILLAUX en uno de sus grandes discursos, dijo: "Nuestro sistema de contribuciones directas, inspirado en teorías olvidadas y en tradiciones abandonadas, aparece hoy como un organismo viejo y disparatado, que no corresponde a ninguna concepción neta, ni se concilia con las necesidades modernas".

Pero el fracaso del proyecto CAILLAUX en el Senado contribuyó en forma muy eficaz, a que las cuestiones de impuestos fueran tenidas en especial consideración por las masas electoras, figurando en primer término en los programas eleccionarios de los partidos políticos.

Los partidarios del proyecto CAILLAUX que patrocinaban un impuesto sobre la renta con declaración del contribuyente, alcanzaron mayoría en las elecciones de 1914, y obtuvieron la dación de la ley de 15 de julio de ese año. En esa ley la declaración era sólo facultativo; el contribuyente, si bien perdiendo las considerables ventajas que la declaración le otorgaba, podía dejarse imponer de oficio. Posteriormente, por ley de 30 de diciembre de 1916 la declaración se hizo obligatoria, preparando así el

campo para la reforma completa de la legislación sobre la renta; realizada por la ley de 31 de julio de 1917. La contribución personal mobiliaria y la de puertas y ventanas han sido suprimidas, la de patentes para los profesionales industriales, comerciales y liberales han sido también reemplazadas por contribuciones con declaración obligatoria.

La reforma fiscal francesa debe servir como argumento de gran fuerza para combatir a los que todavía creen que los signos exteriores pueden servir como procedimiento principal para conocer la renta imponible. Su funcionamiento continuado durante muchísimos años y los peligros inherentes a una reforma radical no han detenido a Francia en su obra de reorganización tributaria, poniendo de lado un régimen que al mismo tiempo de ofrecer graves inconvenientes de orden económico, infringe gravemente los principios de la justicia fiscal.

LA APRECIACIÓN DIRECTA

La apreciación inmediata y directa por el Fisco de las rentas que deben ser gravadas, comprende dos clases de operaciones: la primera corresponde al contribuyente en forma de declaración; la segunda que es ejercitada por la administración, consiste en la verificación de las declaraciones ofrecidas. La coexistencia de estos dos elementos es indispensable pues como expresa STUART MILL un impuesto sobre una declaración no controlada o mal controlada, es un impuesto sobre las conciencias, en el que sólo los contribuyentes honestos pagan su parte exacta, y que erige en privilegiados a los menos escrupulosos (1).

La ventaja esencial del sistema de la apreciación directa consiste en que se grava efectivamente la renta misma no en su sombra como sucede bajo el régimen de las presunciones legales. La serie de rentas que escapan a la contribución cuando solo se tiene en cuenta los valores ostensibles, son obligatoriamente declaradas y consiguientemente devengan impuestos.

La declaración permite, además, tener en cuenta las cargas

(1).—STUART MILL, «Principes de Economi Politique».

personales acordando disminuciones a las familias numerosas y excepciones a las rentas poco elevadas.

El Fisco conociendo con certeza y anticipadamente la masa de rentas que deben tributar, las condiciones a las necesidades presupuestales, elevando o disminuyendo la tasa del impuesto. La apreciación directa ofrece así los caracteres de elasticidad y producibilidad, tan necesarias a las finanzas públicas.

Los inconvenientes que en orden a la inquisición y rectificación y a las facilidades que concede a los que proceden inescrupulosa y fraudulentamente el sistema de la apreciación directa, no llegan a alcanzar tan grande importancia que los hagan comparables a sus grandes ventajas.

La muy amplia aceptación que el sistema merece en el orden doctrinario, se refleja también en el orden práctico; la legislación financiera de las naciones europeas y americanas han erigido en método principal para conocer la renta imponible la apreciación directa.

El income tax, la einkommensteuer, el sistema australiano, italiano, suizo, ruso, español, portugués, holandés, sueco, norteamericano, francés (desde 1914), determinan que el conocimiento de la renta imponible debe verificarse por medio de la apreciación directa.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE APRECIACION DIRECTA

El funcionamiento del sistema de la apreciación directa es semejante en todos los países. Se inicia con una declaración hecha por el contribuyente en la época señalada por la ley respectiva, del monto de las diversas rentas que percibe, indicando también el lugar de su residencia, la composición de su familia y todas aquellas circunstancias que produzcan mejor conocimiento de su condición económica y financiera.

Sin embargo, tratándose de los detalles que ha de contener la declaración, las legislaciones difieren por su mayor o menor exigencia y por razón de las personas obligadas a prestarlo.

En la legislación inglesa tratándose de las rentas prove-

nientes de la propiedad de las tierras y de las casas de diversión, la declaración que debe ser hecha por el ocupante del inmueble o en su defecto por el propietario, sólo debe enunciar la renta bruta. En las entradas provenientes del ejercicio de una profesión, de una industria, la declaración que anualmente debe hacerse ha de comprender el beneficio bruto, los gastos de explotación, alquileres, salarios, gastos de reparación, amortizaciones.

En Alemania la declaración puede ser escrita o verbal, y en ella deben figurar el monto de su renta total y las rentas provenientes de valores mobiliarios, de las tierras, del comercio, de la industria, de ocupaciones lucrativas, etc. No se exige otra noticia que la del monto de las rentas, más por lo general los contribuyentes por propio interés, suministran declaraciones más detalladas.

En Italia se solicita la declaración del contribuyente; de las provincias, comunas, sociedades acerca de los salarios, pensiones, intereses que pagan; los establecimientos comerciales e industriales deben declarar los sueldos asignados a su personal.

El sistema de retención que se ha adoptado en los Estados Unidos, por la aprobación del income-tax de 1913, implica evidentemente una declaración de parte de aquellas entidades a quienes la ley faculta para el descuento de la contribución correspondiente.

LOS MEDIOS DE CONTROL

La exactitud de las rentas imponible, conocida por la declaración del contribuyente, reposa únicamente en la honestidad y capacidad de éste; el sistema resultaría, en efecto, absurdo si no se franqueara a la Administración los medios necesarios para comprobar la certeza de los datos ofrecidos por los sujetos del impuesto. El éxito del método de apreciación directa depende no tanto de la cantidad de noticias que se solicita cuanto de la eficacia de los métodos de control mediante las cuales puedan verificarse los esclarecimientos.

La disposición tan simple a primera vista que contiene la generalidad de las legislaciones tributarias de que el controlador

verificará las declaraciones da lugar a serias dificultades cuando se trata de determinar con exactitud cuales son los medios de que puede valerse el Fisco.

EL PESO DE LA PRUEBA

Facilitada la declaración de controlador puede considerarse que la renta manifestada en ella es sensiblemente inferior a la que él supone como real. En este litigio en que se trata de decidir cual de las dos cifras, la ofrecida por el contribuyente o la señalada por el funcionario es la expresión de la verdadera renta imponible es preciso determinar sobre quien recae el peso de la prueba.

Cuando en 1916 se discutía en el senado frances el nuevo impuesto sobre la renta el "rapporteur" ante una objeción de Mr. LEON BARBIER dijo que "cuando el contribuyente ha hecho su declaración, si la cifra es modificada por el controlador es éste quien debe ofrecer la prueba; la prueba no incumbe al contribuyente sino en los casos en que no ha hecho declaración o en que no ha ofrecido los esclarecimientos que le fueron demandados (1).

Efectivamente si el funcionario encargado del control de las declaraciones manifiesta ser inexacta la cifra ofrecida por el contribuyente debe probar este hecho de acuerdo con el principio jurídico que informa la legislación procesal.

Es innegable que solucionando en esta forma la cuestión de la prueba se dilata el procedimiento del cobro de los impuestos dando ello cabida la inescrupulosidad de los contribuyentes. Mas se pueden remediar estos defectos imponiendo fuertes multas y recargos a aquellos cuyas declaraciones resultan falsas o deficientes.

El control de los datos ofrecidos por el contribuyente pueden ser comprobados demandando aclaraciones y explicaciones a la misma persona que suministra la declaración o bien confrontando los datos ofrecidos con los que se desprenden de ciertos documentos auténticos. La legislación francesa ha introducido

(1).—«Journal Officiel» 31 de Diciembre P. 1117.

recientemente un término para determinar esta última forma de investigación, "el control por medio de elementos ciertos".

Los elementos ciertos de que puede hacer uso la administración deben ser claras y fijamente determinados por la ley tributaria pues de lo contrario fácilmente ha de llegarse a la vejación y al abuso. Los elementos elegidos deben además ofrecer caracteres de plena certeza y autenticidad a fin de servir de prueba del error o del abuso del contribuyente.

Los principales elementos de este orden de que puede valerse la Administración son los datos que han servido para la fijación de otras contribuciones, las escrituras privadas o públicas las declaraciones de sucesión, los inventarios, las declaraciones y pruebas ofrecidas en litigios judiciales y otros de índole y caracteres semejantes.

También puede la Administración hacer uso del "derecho de comunicación", que SAVAGE define diciendo como el derecho que pertenece a los funcionarios del Registro para exigir de ciertas personas o sociedades la presentación de documentos relativos a sus operaciones profesionales". El derecho de comunicación, en cuanto sirve para determinar la verdadera renta imponible, puede ejercitarse respecto de los Bancos, de los agentes de cambio y bolsa, notarios, escribanos, de las sociedades y compañías, de las oficinas públicas etc.

Por este medio el Fisco puede seguir día a día los aumentos o disminuciones que puedan sufrir las entradas de los contribuyentes.

La otra forma de control se ejercita por medio de aclaraciones solicitadas de los mismos contribuyentes, ya bajo la forma de nuevos datos, ya en la de explicación de los ofrecidos en la declaración. Generalmente esta forma de control se pone en práctica después que el controlador ha hecho uso de los elementos ciertos de investigación, y sirve como medio de coordinación entre las rentas señaladas por el contribuyente y las que resultan de otro medio de control.

Las facultades del controlador deben ser limitadas en este

orden para evitar averiguaciones odiosas sobre la vida privada de los individuos.

La declaración del contribuyente, perfectamente verificada por el control de los elementos ciertos y completados posteriormente por actos del mismo contribuyente, parece ser el sistema que más se armoniza con las necesidades económicas y de justicia de la vida fiscal contemporánea. Su aprobación doctrinaria y práctica, revelan la bondad del sistema, que si no está exento de toda crítica, por lo menos ofrece inconvenientes de entidad menor que los derivados de la aplicación del método impositivo de los signos exteriores.

CAPITULO VII.

**La doble imposición en las contribuciones
sobre la renta**

CAUSAS DE LA DOBLE IMPOSICION

La doble imposición tiene lugar cuando una misma cosa o una misma persona es dos veces gravada con una contribución o con un impuesto.

Su origen en los tiempos antiguos se encontraba en la arbitrariedad e injusticia con que procedían los que estaban provistos de autoridad, quienes reemplazaban los aportes que debían prestar los grandes señores exigiendo a las clases bajas impuestos que equivalían al doble o al triple de lo que les correspondía por la capitación.

En los tiempos modernos la doble imposición proviene de la enorme complicación de la vida económica que no permite una estricta diferenciación en los diversos elementos elegidos como base del cálculo del impuesto.

CLASIFICACION

Por su origen se distingue la doble imposición, según que encuentre su nacimiento en actos de autoridades o jurisdicciones diferentes o en actos de una misma autoridad o jurisdicción; y en ambos casos puede hacerse una ulterior distinción en personal, real y mixta según el carácter de los impuestos que conjuntamente recaen sobre el sujeto.

Creo que tratándose de la clasificación de la doble imposición puede incluirse un nuevo término que la distinga en voluntaria e involuntaria. La primera es aquella que existe por voluntad del legislador y con conocimiento de los obligados, es aquella cuyo conocimiento es previo y no aparece como una sorpresa del funcionamiento de la ley tributaria. Las dobles imposiciones a que manifiestamente dan lugar el Einkommensteuer alemán, el super-tax inglés, el impuesto complementario francés, fueron conocidos antes de entrar en vigencia las respectivas contribuciones. En cambio la doble imposición es involuntaria, cuando no habiéndola querido el legislador, aparece como resultado del funcionamiento práctico del impuesto, como derivada de deficiencias, errores, omisiones, excesos de la ley que establece la contribución.

Siguiendo la clásica distinción de las dobles imposiciones voy a estudiar solo aquellas que directamente nos interesan, por recaer sobre el impuesto a la renta.

I.—DOBLE IMPOSICION POR LA MISMA AUTORIDAD CAPITAL Y RENTA

Un caso común, mas muy importante que se presenta en el funcionamiento de los sistemas tributarios es el de gravar al mismo tiempo las tierras y las rentas que en el laboreo o en la locación de aquellas encuentran su origen.

SELIGMAN (1) no halla injusta esta modalidad de la doble imposición, considerada como un simple desdoblamiento de un fuerte impuesto único sobre la tierra, exigiendo que exista para todos los individuos sin excepción. Puede esta provenir de la creencia u opinión del legislador que no considera suficiente criterio de la facultad o capacidad de los individuos la renta o el capital y busca su expresión en la suma de estos dos elementos. Sistemas inspirados en estas ideas han sido adoptados por Francia, Suiza, Holanda, y en algunos Estados de Norte América, con la denominación de impuestos mixtos sobre el capital y la renta.

(1). SELIGMAN, «Essai sur l'Impot» T. 1 Pag. 161.

DOBLE IMPOSICION DE LA RENTA

La doble imposición puede recaer también en uno de los dos elementos señalados: en el capital o en la renta, gravándolos dos veces. Prescindiré del primer caso por no tener interés inmediato.

La doble imposición de la renta es uno de los ejemplos típicos de doble imposición voluntaria. En algunas legislaciones se ha presentado este fenómeno desde la adopción del impuesto sobre la renta, mas en la mayoría de ellas, ha sido el resultado de la inclusión en el sistema de tipo cédular de la idea de progresión.

Recayendo igualmente sobre todas las rentas y sobre todos los contribuyentes esta doble imposición no es injusta ni arbitraria y ha venido como único medio para incluir un elemento, la progresión que la justicia fiscal exige en todo sistema tributario sin hacer necesario un cambio radical es inconveniente en la legislación y en la vida financiera de la nación.

La contribución sobre la renta se fracciona así en un impuesto real sobre cada categoría de ingresos y en un impuesto personal sobre la totalidad de las rentas. El pago parcial hace menos sensible la contribución y consiguiente más fácil el cobro.

II.—DOBLE IMPOSICION POR DISTINTAS AUTORIDADES

Las complicaciones a que da lugar la intervención de autoridades distintas en materia de contribuciones son una característica de los tiempos modernos. Ellas no pudieron presentarse anteriormente por razones que SELIGMAN señala con precisión; en primer lugar las relaciones internacionales en materia de comercio y de industrias carecían de la importancia de que hoy están revestidas; en segundo término, el extranjero en la sociedad primitiva era considerado como enemigo no estando sometido a las leyes tributarias; por último no preocupando que la justicia informara la imposición, tampoco se atribuía importancia al hecho de que una persona pagara el doble o el triple de lo que le correspondía en tanto, que otra estaba arbitrariamente exceptuada.

Modificados radicalmente estos conceptos en la época contemporánea, esta modalidad de la doble imposición reviste hoy gran importancia y es objeto de muy detenidos estudios.

AUTORIDAD COMPETENTE

Tratándose exclusivamente de la contribución sobre la renta el problema de la doble imposición por intervención de diversas autoridades queda planteado en esta forma: ¿la autoridad competente es la del país donde la renta se produce o aquella donde reside o tiene su domicilio el que se beneficia con ella?

Dos medios han sido ofrecidos para solucionar esta cuestión; por el primero se atiende preferentemente a la situación del sujeto, y en este sentido la denomino "subjctiva"; el segundo, se basa preferentemente en el hecho del nacimiento de la renta, es "objetivo".

La teoría subjctiva quiere que todos los habitantes de un Estado, paguen al Fisco la contribución sobre la renta, sin distinguir si esa renta ha sido, producida en el país o en el extranjero; apareciendo así como una derivación de la adopción del domicilio como criterio para gravar al individuo. Estas ideas han cristalizado tradicionalmente en la legislación francesa sobre contribución a la renta, El Art. 6º de la reciente ley de 15 de Julio de 1914 declara que el impuesto general sobre la renta "es debido por todas las personas que tienen en Francia residencia habitual". Las soluciones que a los diversos casos de doble imposición se desprenden naturalmente de esta teoría son las siguientes: 1º El ciudadano no residente no abona contribución por las rentas que obtienen en el extranjero; 2º El ciudadano no residente no tributa por las rentas obtenidas en su país; 3º Los extrajeros residentes deben ser gravados por las rentas que obtienen en el país de su residencia; 4º Los extranjeros residentes deben pagar por las rentas que obtienen en el extranjero; 5º Los extranjeros no residentes no están obligados a pagar contribución en el país en que obtienen la renta.

Estas conclusiones que son derivaciones fieles de los princi-

pios que informan la teoría subjetiva o de la residencia demuestran plenamente la falta de eficacia y su poca adaptabilidad en otras legislaciones.

Los sostenedores de la teoría objetiva quieren que la contribución sobre la renta se haga efectiva por la autoridad del país donde aquella se produce invocando la justicia de que aquel que se beneficia con una renta sea nacional o extranjero contribuya al sostenimiento de las cargas del Estado que le presta amparo y protección. El fondo de esta teoría recuerda remotamente los argumentos invocados por los que consideran el beneficio como la mejor medida para determinar el monto de la tributación individual.

Entre las legislaciones que han adoptado el criterio objetivo figura la española declarando una Real Orden que "está sujeta al pago de esta contribución toda persona natural o jurídica nacional o extranjera por razón de utilidades que haya obtenido dentro del territorio español".

Siguiendo el mismo procedimiento empleado respecto de la teoría subjetiva voy a iniciar las soluciones que naturalmente ofrecen la teoría objetiva a los varios problemas de imposición a la renta: 1º El ciudadano residente no debe ser gravado en las rentas que percibe del extranjero; 2º el ciudadano no residente no debe pagar por las utilidades que obtiene fuera de su país; 3º los ciudadanos no residentes deben pagar contribución por las rentas que sacan de su país; 4º los extranjeros residentes deben contribuir por las utilidades que ganan en el Estado de su residencia; 5º los extranjeros residentes no deben ser gravados por las rentas que reciban de su país o de otros países extranjeros; 6º los extranjeros no residentes deben pagar por las rentas que obtienen en el Estado.

Frente a estas dos escuelas antagónicas me permito ofrecer una solución, que encuentra su base en una distinción de la contribución sobre la renta. El movimiento universal hacia la inclusión de la progresión en el impuesto que se estudia, ha llevado a todos los países a establecer conjuntamente con el impuesto real proporcional por cédulas una contribución personal y progresiva sobre la totalidad de las rentas.

Aparecen claramente señalados los dos impuestos sobre la renta, el real y el personal, que son conocidos por la autoridad en distintos momentos y hechos efectivos en distintas épocas.

El impuesto real en mi criterio debe ser percibido en el país donde la renta se produce; el que con ella se beneficia bien sea nacional o extranjero debe resarcir al Estado de los gastos que la protección que presta le ocasiona.

El criterio ofrecido consulta tanto los intereses económicos nacionales e individuales como las exigencias de la justicia fiscal.

CAPITULO VIII.

Necesidad de acuerdos internacionales

CAUSAS DE ESTA NECESIDAD

Doş causas antagónicas, que revelan la imperfección del funcionamiento de los actuales regímenes financieros, tienden a hacer deseable y conveniente a las naciones la celebración de tratados y convenciones que establezcan un sistema uniforme en la determinación y en el cobro de las contribuciones sobre la renta. En efecto, de un lado ha podido apreciarse ya, como muchas rentas, por actos fraudulentos de sus poseedores escapan de la contribución aprovechando que los medios de control que la ley dá al Fisco terminan con el territorio nacional. De otro lado, la falta de uniformidad en los principios informantes de las diversas legislaciones, conducen muchas veces a la repetida imposición de una renta por autoridades de distinta jurisdicción nacional. La excepción por obra del fraude y el recargo, como fruto la doble imposición representan una quiebra del principio en virtud del cual el individuo debe contribuir en relación con sus facultades. La política contemporánea considera los tratados internacionales como el medio mas eficaz de combatir estos defectos, que a la vez que entrañan una infracción de la justicia fiscal, constituyen una sangría en los presupuestos nacionales.

CONDICIONES DE EFICACIA DE LOS TRATADOS

CAILLAUX, en uno de sus magistrales discursos pronunciados en defensa del proyecto ministerial de contribución sobre la renta y su respuesta a una crítica basada en el éxodo de los capitales, dijo: "No tengo el hábito de gritar muy fuerte mis pro-

yectos, que son los del Gobierno, ni las negociaciones que puedo dirigir; pero advierto a aquellos de mis compatriotas que partirán con ligereza, con sus títulos bajo el brazo para Suiza o para Bélgica, no alarmarse si dentro de algún tiempo, tienen una pequeña sorpresa". La sorpresa preparada por CAILLAUX, no era otra que la celebración de convenciones de orden financiero con los países limítrofes y con aquellos a donde con mayor frecuencia se verificaban las evasiones fiscales.

Condición indispensable para que los tratados internacionales cumplan ampliamente los fines que se les asigna, es la uniformidad de los medios de investigación en los países afiliados, pues es evidente que los funcionarios de un Estado no podrán ofrecer a los de otro relaciones acerca del patrimonio de los contribuyentes, si no establece la identidad en forma de conocerle.

A esta falta de uniformidad se debe el fracaso de la convención Franco-Belga de 1843, pues como expresara el Ministro de Finanzas, M. LIEBAERT, "el gobierno belga no sabría comprometerse, por una convención con otro gobierno, para procurar a éste, datos o elementos de prueba que no está en situación de procurarse así mismo" (1).

Los tratados deben ser celebrados con todas aquellas naciones hacia las cuales es presumible la evasión fiscal, pues, bastará la exclusión de una de ellas para privar de toda eficacia a las demás convenciones.

Generalizadas las convenciones de esta índole desaparecerán todas las formas de fraude que se basen en la evasión hacia el extranjero así como las dobles imposiciones originadas en la intervención de autoridades de distinta jurisdicción nacional; "Los solos procedimientos de disimulación que quedarán a disposición de los contribuyentes sería incompatibles con un empleo fructífero del capital o de la renta capitalizada: el defraudador del siglo XX sería reducido como el ávaro de otros tiempos a amasar y a ocultar sus piezas de oro". (2).

HERNANDO DE LAVALLE

(1).—CH. LESCOEUR «POUTQUOI ET COMMENT ON FRAUDE LE FISC» P. 125.

(2).—SAUVAGE, Ob. cit. P. 129.

Programa Analítico de Economía Política y Legislación Económica del Perú

(Continuación)

LA EMISIÓN DE BILLETES DE BANCO EN EL PERÚ

Los antecedentes históricos sobre la emisión de billetes de banco en el Perú.—El régimen de la libertad anárquica.—La consagración de este régimen: el decreto de 26 de abril de 1873.—Los límites a la libertad de emitir billetes de banco.—Las condiciones de la autorización para emitirlos: decreto de 18 de diciembre de 1873.—El origen de esta autorización.—La inconvertibilidad del billete de banco: decreto de 1º de agosto de 1875.—Los bancos asociados.—Su contacto con el Gobierno y la concesión autorizándolos a elevar el volumen de sus billetes hasta la cantidad de quince millones de soles: decreto de 10 de septiembre de 1875.—La prohibición a los municipios de hacer emisiones fiduciarias: decreto de 22 de mayo de 1876.—Obligación de los bancos de retirar anualmente sus billetes por el valor de un millón de soles: decreto de 31 de enero de 1877.—La amortización de los billetes de banco y la responsabilidad fiscal de los quince millones de soles de billetes emitidos por los Bancos Asociados y de los cinco millones, trescientos treinta y tres mil soles de billetes emitidos por la Compañía de Obras Públicas y Fomento del Perú: decreto de 17 de agosto de 1877.—La prohibición de nuevas emisiones fiduciarias: decreto de 22 de agosto de 1877.—El plazo de tres meses para el retiro de la totalidad de los billetes en circulación: decreto de 15 de noviembre de 1877.—La confirmación de la res-

ponsabilidad fiscal sobre los billetes emitidos por los bancos y la prohibición de emitirlos en el porvenir: ley de 27 de enero de 1879.—Los impuestos para amortizar los billetes fiscales: ley de 4 de febrero de 1879.—La nueva emisión de nueve millones setecientos mil soles de billetes fiscales: ley de 25 de Octubre de 1879.—El límite máximo de sesenta millones de soles para la emisión de billetes fiscales y el tipo oficial de doce peniques por cada sol para amortizarlos: decreto de 14 de enero de 1880.—Las obligaciones del Estado: decretos de 1880.—El examen de este papel moneda en el Perú es del resorte de la Ciencia de las Finanzas.—El repudio del billete fiscal en 1888.—El billete fiscal convertido en vales de la deuda pública: ley de 12 de junio de 1889.

La reaparición del billete de banco en el Perú.—La Gran Guerra de 1914.—El volumen de las emisiones del billete de banco.—Sus garantías: el coeficiente obligatorio de oro.—El sistema para su automático acrecentamiento: el interés sobre la parte de exceso de los billetes emitidos sobre la garantía oro.—El tipo de los billetes.—El plazo para convertirlos.—La acción ejecutiva de los tenedores para el reembolso de su valor.—Los certificados de depósito en oro: su tipo y su conversión.—El poder cancelatorio de los billetes de banco en el Perú.—La Junta de vigilancia de los billetes de banco.—La situación actual de estos billetes en sus relaciones con la garantía oro.—Leyes sobre cheques circulares: ley 1968 de 22 de agosto de 1914; ley 1977 de 16 de setiembre de 1914; ley 1982 de 1º de octubre de 1914; ley 2776 de 14 de setiembre de 1918; ley 3,063 de 30 de diciembre de 1918; ley 4017 de 27 de diciembre de 1919; ley 4,454 de 4 de enero de 1922; ley 4,471 de 27 de enero de 1922; y ley 4,527 de 28 de setiembre de 1922.—Vista de conjunto de la tendencia y de los efectos de este régimen legal de nuestros billetes de banco, impropriamente llamados cheques circulares.—Leyes sobre los certificados de depósito de oro: ley 2,426 de 10 de agosto de 1917; ley 2,429 de 17 de agosto de 1917; ley 2,702 de 26 de enero de 1918; ley 2,722 de 12 de mayo de 1918; ley 4,471 de 27 de enero de 1922; y ley 4,527 de 28 de setiembre de 1922.—Vista de conjunto de la tendencia y de los efectos de este régimen de certificados de oro o de billetes de banco de tipo mínimo.

La falsificación y la imitación de billetes de banco: ley 4,195 de 16 de diciembre de 1920.

El Banco de Reserva del Perú y la emisión de billetes: ley 4,500 de 9 de marzo de 1922.—El privilegio de la emisión: su plazo.—Los fines, las condiciones y las garantías de las emisiones de billetes.—La conversión de los billetes del Banco de Reserva del Perú.—Época de la conversión: el establecimiento de la normalidad en la situación financiera internacional. — Los balances del Banco de Reserva.—Antecedentes de la ley sobre el Banco de Reserva.—Comparación entre el sistema de emitir billetes de banco según esta ley y el sistema de emitirlos según las leyes de 1914. — La prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso: artículo 11 de la Constitución de 1919.

El capital del Banco de Reserva.—Las reservas obligatorias.—Las acciones: sus dos categorías. — Las operaciones del Banco de Reserva: reglas prohibitivas sobre ellas. — El Estado y el Banco de Reserva: la Inspección y vigilancia, por funcionarios gubernativos, la intervención del Gobierno en la administración del Banco, la participación en sus beneficios, las exoneraciones fiscales.

El Estado y los Bancos Extranjeros: ley de 22 de marzo de 1923.

LOS BANCOS POPULARES

El objeto de los Bancos Populares: la organización del crédito popular.—Dos tipos de bancos populares: el tipo Schulze y el tipo Reiffeissen—Rasgos comunes de ambos sistemas: la responsabilidad solidaria e ilimitada de los socios y el carácter personal del crédito.—Caracteres específicos del sistema Schulz: el fin estrictamente económico, el capital suscrito solo por los socios, los préstamos con la tendencia a favorecer la industria mercantil y la industria manufacturera.—Caracteres específicos del sistema Reiffeissen: el fin filantrópico, la ausencia de capital suscrito por los socios y la ausencia de pago de dividendos, la conversión de la totalidad de los beneficios en reservas: el aumento, por la acumulación de reservas, del fondo de los préstamos. Transformaciones

forzosas impuestas al sistema Reiffeissen por las leyes alemanas: la existencia obligatoria del capital social y el reparto obligatorio de dividendos.—La federación en Alemania de esta clase de bancos populares.

La reciente organización francesa de los Bancos Populares —Los rasgos fundamentales de esta organización: accionistas participantes en todas las ventajas bancarias y accionistas participantes únicamente en los dividendos, el límite máximo en los dividendos, las reservas obligatorias, la participación de los clientes en los beneficios, los préstamos, los descuentos y las aceptaciones de garantías exclusivamente a los comerciantes, a los manufactureros, a los artesanos y a las sociedades para el ejercicio normal de sus industrias o de su oficio y el fomento del Estado en la forma de préstamos, por el plazo máximo de cinco años y por la cantidad máxima del doble del capital bancario.

Breve resúmen sobre los bancos populares en España e Italia.

Resultados de conjunto de las experiencias hechas en estos diversos países sobre la organización y las funciones de los Bancos Populares.

LOS BANCOS AGRÍCOLAS

Objeto de los Bancos Agrícolas: la organización del crédito agrícola.—Diferencias entre el crédito agrícola y el crédito hipotecario.—Caracteres del crédito agrícola: proveer al agricultor de capitales circulantes, sea con la garantía de los materiales de la explotación, o de los productos de las cosechas, sea sin garantías reales por presumir su solvencia.

Las operaciones de los Bancos Agrícolas corresponden a las necesidades del desarrollo de la agricultura.—Imposibilidad de la satisfacción de estas necesidades por los Bancos Hipotecarios y por las demás clases de Bancos.—Su influencia para contrarrestar el éxodo de los habitantes de los campos y para precaver la atracción a las ciudades.—El fomento del Estado a los Bancos Agrícolas.—Los préstamos de los Bancos Agrícolas: los préstamos a largos plazos y los préstamos a plazos breves.

Los warrants agrícolas y la prenda agrícola en el desarrollo del crédito agrícola.—Referencia a los warrants sobre productos agrícolas: ley 1922 de 14 agosto de 1914.—El fundamento económico de la ley 2402 de 13 de diciembre de 1916 sobre la prenda agrícola.

El Instituto Internacional de Agricultura en Italia y el crédito agrícola.—Necesidad de crear Bancos Agrícolas en el Perú. La actual forma de los préstamos a nuestros agricultores.—El papel de nuestros capitalistas y de nuestros Bancos de Depósitos y Descuentos en esta clase de préstamos: las consignaciones de los productos, las comisiones de venta, el tipo de cambio internacional y el tipo de interés por los préstamos.

LOS BANCOS HIPOTECARIOS

Los caracteres y la importancia de los Bancos Hipotecarios.—Los Bancos Hipotecarios movilizan la propiedad territorial y movilizan el crédito hipotecario.—El préstamo hipotecario es por su naturaleza a largo plazo.—La experiencia comprueba los defectos esenciales de la hipoteca a breve plazo.—Los Bancos Hipotecarios satisfacen la necesidad de los préstamos a largo plazo.—Imposibilidades técnicas para los bancos de depósitos y descuentos y para todas las demás clases de bancos de realizar las funciones de los Bancos Hipotecarios, organizados con el fin de hacer préstamos a largo plazo, de garantizarlos con hipotecas, de amortizarlos paulatinamente y de emitir títulos representativos del valor del préstamo.

El mecanismo de los Bancos Hipotecarios: los préstamos, las hipotecas, las cédulas y los privilegios para el reembolso de los préstamos.

Los préstamos: el largo plazo, el interés módico, los intereses penales, las amortizaciones ordinarias, las amortizaciones extraordinarias, el pago de comisión al banco.—Las tablas de amortización: el interés compuesto.

Las garantías de los préstamos: las primeras hipotecas; la relación entre el valor de los bienes en cada hipoteca y el valor de

los préstamos; la relación entre la totalidad de los préstamos y el capital y las reservas del Banco; la relación entre la cuantía de los préstamos y la cuantía de las cédulas; y los privilegios legales de ejecución a los deudores morosos.—La eficacia de las garantías radica en la certidumbre del reembolso total y rápido de los préstamos, sin eventualidades de pérdidas para el Banco.

Las cédulas hipotecarias.—La emisión de las cédulas y su paralelismo con el otorgamiento de los préstamos.—Garantías de las cédulas; el capital del Banco, las reservas bancarias y los bienes hipotecados al Banco por sus deudores.—La amortización de las cédulas por sorteo; el seguro contra sorteo.—Las amortizaciones ordinarias y las amortizaciones extraordinarias.—Unas y otras subordinan a las amortizaciones ordinarias y a las amortizaciones extraordinarias de los préstamos.—El retiro por los Bancos de la totalidad de las emisiones de sus cédulas: la compensación a los cedulistas por las pérdidas provenientes de ese retiro.—La especulación de los bancos con las cédulas hipotecarias.

La influencia de las garantías de las cédulas hipotecarias sobre su poder circulatorio y sobre la solidez de su cotización bursátil.—Los diversos tipos del valor de la cédula hipotecaria y su carácter al portador, la hacen que circule con más amplitud y con más facilidad que los créditos hipotecarios, sujetos en sus transferencias a las reglas del Derecho Común.—Los bonos hipotecarios o las obligaciones hipotecarias que emiten los grandes propietarios de bienes rústicos o urbanos carecen de la amplitud y de la celeridad de circulación de las cédulas hipotecarias de los Bancos.—Las cédulas hipotecarias y su poder circulatorio facilitan los préstamos a largos plazos y sus amortizaciones paulatinas.—La valuación de las cédulas hipotecarias en la emisión de los billetes de banco, según la ley 1982 de 1º de octubre de 1914; y su valuación en las garantías de los préstamos del Banco de Reserva según ley 4,500 de 9 de marzo de 1922.

Ventajas para los deudores de la existencia de Bancos Hipotecarios: los largos plazos de los préstamos, el tipo módico del interés, la amortización paulatina y la liberación automática del deudor al vencimiento del plazo de la deuda.—Consecuencia: los

contratos de mutuo con los Bancos Hipotecarios tienden a representar préstamos de desarrollo para el deudor y los contratos de mutuo hipotecario con los capitalistas tienden a representar préstamos de liquidación para él.

Ventajas para los capitalistas de la existencia de Bancos Hipotecarios: la colocación de sus capitales en cédulas hipotecarias.—Ventajas económicas de orden general en la existencia de Bancos Hipotecarios.—La movilización de la propiedad; la movilización del crédito hipotecario; la disminución de las ejecuciones sobre los bienes hipotecados; y la influencia sobre la baja del interés en los préstamos hipotecarios de los capitalistas particulares y sobre la disminución de los préstamos usurarios, especialmente en la forma de dar a los contratos de mutuo el nombre del contrato de compraventa con pacto de retroventa.

La libertad de los Bancos Hipotecarios: la naturaleza de sus operaciones y su influencia en la producción de la riqueza, en la capitalización y en el crédito, excluyen el sistema liberal de Bancos Hipotecarios. El monopolio por el Estado de las operaciones de los Bancos Hipotecarios subordínase a motivos históricos, políticos y económicos.—La organización de los Bancos Hipotecarios, la naturaleza de sus operaciones y su influencia en la capitalización y en el crédito, imponen reglamentar estrictamente los Bancos Hipotecarios y determinan el intervencionismo del Estado sobre ellos.—El régimen de los Bancos Hipotecarios en el Perú: antecedentes de la ley de 2 de enero de 1889.—Examen de sus disposiciones sobre los préstamos y las cédulas: las anualidades.—Los elementos de la anualidad: el interés, la amortización y los gastos de administración.—El examen de las disposiciones de la ley de 1889 sobre el procedimiento de ejecución en contra de los deudores, corresponde a la cátedra de Procedimientos Civiles.—Rasgo característico de esta ley.—La intervención del Estado en el régimen de los Bancos Hipotecarios, según la ley 1889.—La autorización para elevar el interés de los préstamos: ley de 5 de septiembre de 1892.—La autorización para hacer préstamos en cheques circulares y la obligación de aceptarlos en las amortizaciones: ley 2,218 de 18 de diciembre de 1915.

LAS CAJAS DE AHORROS

Fin de las Cajas de Ahorros: fomentar el ahorro popular.—Consecuencia: la intervención del Estado.—Formas del régimen intervencionista del Estado en las Cajas de Ahorros: determinación del mínimo de capital, obligación de reservas, aprobación de sus estatutos, inspección de sus operaciones, publicación y examen de sus balances.—Necesidad de favorecer el establecimiento de Cajas de Ahorros: obligación del Estado de contribuir a fomentarlas y desarrollarlas.—Las Cajas Postales de Ahorros: el ejemplo de Inglaterra en 1861.—Cajas Escolares de Ahorros.

El mecanismo de las Cajas de Ahorros: las imposiciones, las libretas y las colocaciones.

Las imposiciones: necesidad de recibir y de estimular las imposiciones de valor mínimo, límite máximo de cada imposición límite máximo del total de las imposiciones, abonos de intereses por todas estas imposiciones, tipo bajo del interés, plazo para devolver las imposiciones.—Excepción a la regla del límite máximo del total de las imposiciones: consecuencias.—El ritmo en las imposiciones y en el retiro de ellas: sus máximos y mínimos.—El aumento y la disminución de las imposiciones en función con el espíritu de ahorro y con el valor de la unidad monetaria.

El ahorro femenino: necesidad de considerar bienes propios de la mujer casada sus imposiciones de ahorro y de reconocerla el derecho de retirarlas y emplearlas sin la intervención marital.

El ahorro infantil: necesidad de considerar bienes propios del niño sus imposiciones de ahorro y de reconocerle el derecho de retirarlas y emplearlas sin la intervención paterna.

Las libretas de ahorro: motivos económicos para establecer reglas excepcionales sobre su trasmisión por causa de muerte de los imponentes y sobre su embargo.—Este régimen excepcional es inaplicable a las imposiciones superiores al límite máximo previsto a ellas.—La libreta familiar: necesidad de crearla y de exigir el consentimiento de los cónyuges para retirar las imposiciones de esa libreta.

Las colocaciones de las Cajas de Ahorros: la naturaleza de las impositivas y el abono de intereses determinan el carácter de la gestión de las Cajas de Ahorros.—Las colocaciones en préstamos con prenda, las colocaciones en préstamos con hipoteca, las colocaciones en depósitos bancarios con intereses, las colocaciones en bienes inmuebles—Examen de cada una de las anteriores categorías de colocación de los fondos de las Cajas de Ahorros.—Ley de 16 de octubre de 1901, sobre ahorro y Bancos de ahorro.—Obligación del Estado de fomentar los establecimientos de ahorros: Artículo 56 de la Constitución de 1919.—Ley 3022, de 18 de diciembre de 1918, autorizando a la Caja de Ahorros de Lima a comprar terrenos y a construir casas para obreros nacionales y empleados públicos; y autorizándola, también, a emitir «Bonos de casas para obreros y empleados».—Encaje obligatorio e inversiones obligatorias del capital de las Cajas de Ahorros: decreto gubernativo de 28 de mayo de 1921.—La inspección fiscal de los Bancos de ahorros: decreto gubernativo de 3 de septiembre de 1921:—Resumen de las reglas de la organización y de las funciones de la Caja de Ahorros de la Beneficencia Pública de Lima. — Las Secciones de Ahorros en los Bancos de depósitos y descuentos.

LOS MONTES DE PIEDAD Y LAS CASAS DE PRÉSTAMOS SOBRE PRENDAS

Tendencia filantrópica de los Montes de Piedad y fin estrictamente económico de las Casas de Préstamo.—Las dos organizaciones desarrollan el crédito prendario y el crédito para el consumo.—Su influencia mínima en la producción de la riqueza.—Consecuencias: necesidad de la estricta intervención del Estado.—El examen de la legislación y de los detalles funcionales de estos organismos de crédito prendario, corresponden al Derecho Administrativo.

LOS ALMACENES GENERALES

El depósito de las mercaderías en los Almacenes Generales: los certificados de depósitos y el warrant.

El mecanismo del retiro de las mercaderías,—La influencia de los Almacenes Generales en la movilización del valor de las mercaderías y en el desarrollo del crédito.—La fecundidad del ejemplo del warrant comercial: el warrant agrícola y el warrant hotelero.

La intervención del Estado en los Almacenes Generales: la autorización para constituirlos, la aprobación de sus Estatutos, las garantías para los depositantes de las mercaderías y para los tenedores de los warrants, el señalamiento de las tarifas para el depósito de las mercaderías y las prohibiciones conducentes a la eficacia de estos organismos de crédito.

Ensayo de los Almacenes Generales en el Perú; ley de 5 de septiembre de 1896.—Importancia de la idea de warrant en la ley 1,968 de 22 de agosto de 1914 sobre cheques circulares; y su evaluación para garantizar préstamos en el Banco de Reserva según la ley 4,500 de 9 de marzo de 1922.—Las bases económicas de la ley 2,763 de 27 de junio de 1918 sobre Almacenes Generales.—La participación financiera del Estado en las compañías anónimas para establecer los Almacenes Generales.

LOS SEGUROS Y LAS COMPAÑÍAS DE SEGUROS

Definición del seguro.—La solidaridad y la previsión en los seguros.—La comparación del seguro con el ahorro.—Las bases científicas del seguro.—La teoría de las probabilidades.—Las tablas de probabilidades: acontecimientos que la modifican.—La ley de los grandes números.—Los datos estadísticos.—Condiciones fundamentales para la aplicación del seguro.

La cosa asegurada. — Necesidad de mantener diferencia entre su valor y el valor del seguro.—Excepción a esta regla: la influencia del elemento daño y del elemento valor de las primas en el seguro sobre la vida. La mensurabilidad del daño.—Los riesgos. — La generalidad del riesgo. — El coeficiente del riesgo.—El riesgo y el caso fortuito, el riesgo y la voluntad humana.—La naturaleza económica del seguro determina a incluir, en él, riesgos provenientes de algunas categorías de culpa.—La asociación

y la división de los riesgos.—La agrupación de los riesgos independientes y la división de los riesgos solidarios.—Efectos de la solidaridad de los riesgos sobre el conjunto de los asegurados y sobre las víctimas del siniestro.—El seguro disminuye los efectos económicos de la realización del riesgo.—El peligro de reparar totalmente los daños.—Riesgos comunes y riesgos excepcionales.—Los riesgos continuos y comunicantes.—El seguro y los riesgos sucesivos: la influencia del factor tiempo en los seguros.—Los riesgos simultáneos.—La evaluación de los riesgos: la probabilidad de su realización, la intensidad probable de ellos, la cifra del valor asegurado, el tiempo de duración del seguro.

Las primas: la conversión de una pérdida incierta, pero máxima, en pérdida cierta, pero mínima.—Elementos de la prima: el valor asegurado, la probabilidad del riesgo, la necesidad del asegurador de constituir reservas, el tipo del interés, los gastos de administración del asegurador.—La prima pura, la adición a la prima.—Las primas altas y las primas caprichosas.—Las primas altas y el sistema de la capitalización o de la garantía; y las primas y el sistema de la repartición.

Los premios o las indemnizaciones.—Su objeto: la simple reparación de los daños.—Malos efectos de los premios susceptibles de enriquecer al asegurado. Excepción a esta regla: premios en el seguro sobre la vida.

Ventajas individuales del seguro: dar la certidumbre de conservar el nivel de existencia, inspirar el sentimiento de confianza en el porvenir, desenvolver la educación económica, desarrollar el ahorro, disminuir las consecuencias de los casos fortuitos funestos al hombre, impulsar el espíritu de empresa.—Ventajas sociales del seguro: conservar y reconstituir los capitales, continuar, sin interrumpirla, por el siniestro, la remuneración de los trabajadores, disminuir la miseria, desarrollar el crédito real y el crédito personal, precaver la suspensión indefinida de la obra de producir la riqueza.—Atenuaciones de las ventajas del seguro.—La cuantiosa diferencia entre las primas y los premios.—Corolario: la necesidad del auto seguro de los grandes propietarios y de las grandes empresas de transportes.—Aptitud y posibilidades de los grandes organismos económicos para constituir el fondo

de seguros de sus bienes.—Mal empleo de las rentas públicas en el pago de primas a las Compañías de seguros; excepción a esta regla.—La especulación y los seguros.—Otra atenuación de las ventajas del seguro: el aumento de los siniestros.—La acción de la voluntad humana en los siniestros.—La previsión para evitarlos y la previsión para repararlos.—Consecuencias: las relaciones entre el valor del seguro y el valor de la cosa asegurada.

Las Compañías de seguros: compañías mutuas, compañías capitalistas o por acciones y compañías mixtas: diferencias entre ellas.—Los riesgos adecuados para el seguro de las compañías mutuas y los riesgos adecuados para el seguro de las compañías capitalistas.—Los gastos de administración en las compañías de seguros: las causas de insolvencia en ella.—Bases de la organización de las Compañías de seguros: la cuantía del capital y el número de asegurados.—Los reaseguros en compañías situadas en países extranjeros.—El movimiento de concentración de los seguros.

Diversas clases de seguros: seguros individuales y seguros colectivos, seguros personales y seguros reales, seguros repartición y seguros responsabilidad, seguros privados y seguros sociales: el análisis de los seguros sociales integra el capítulo de la distribución de la riqueza.—Principales seguros reales: seguros contra incendios, seguros agrícolas, seguros sobre transportes, seguros contra riesgos de guerra, seguros contra robos.—Seguros personales.

El seguro sobre la vida.—Dos formas del seguro sobre la vida: el seguro en caso de muerte y el seguro en caso de vida, sea de capital diferido, sea de anualidades diferidas.—Las sociedades tontinas.—Diferencias entre las antiguas y las actuales sociedades tontinas.—Bases del seguro sobre la vida: el cálculo de las probabilidades y las tablas de mortalidad.—La vida probable y la edad.—La relación de las primas en los seguros sobre la vida, con los premios y la edad de los asegurados.—Las pólizas de vida y su caducidad por la falta de pago de las primas: beneficios de las compañías de seguros sobre la vida por consecuencia de las pólizas caducas.—Necesidad de garantizar al asegurado contra la declaratoria de póliza caduca.—La incorporación en las

pólizas de la cláusula de «no caducidad».—Límites y condiciones de la cláusula de «no caducidad».—Razones económicas de imponer esta regla a las compañías de seguros sobre la vida. La obligación del seguro de vida, según la ley 3022, de 18 de diciembre de 1918, sobre casas para obreros nacionales y empleados públicos.

El seguro dotal.—Las primas y la edad del asegurado.—El premio al contraer matrimonio y el premio al vencimiento del período dotal.

Desarrollo creciente del seguro.—Su tendencia a abarcar toda clase de riesgos, a disminuir las causas resolutorias de él y a atraer nuevas categorías de asegurados.—La hipótesis de la existencia de seguros contra todas las múltiples formas de riesgo: ventajas sociales de la realización de esa hipótesis.—Dificultad individual de asegurarse en contra de toda clase de riesgos.—El sistema del garantismo de Carlos Fourier.

El Estado y los seguros.—Diferencia entre el campo del Estado en los seguros sociales y el campo del Estado en las demás formas de seguros.—El examen de la intervención del Estado en los seguros sociales pertenece al capítulo del reparto de la riqueza.—Diversas formas de la intervención del Estado en los seguros privados. — La obligación del seguro.—El monopolio del seguro.—Aspecto económico, aspecto financiero, aspecto social y aspecto político del régimen de la obligación del seguro y del régimen del monopolio de los seguros por el Estado.—El monopolio de los seguros sobre la vida: la experiencia italiana.—La libre concurrencia entre el Estado y las compañías de seguros.—El fomento de seguros por el Estado y su obra de contribuir a vulgarizarlos: el empleo de fondos públicos en organizar y propagar algunas formas de seguros; la imposición de tarifas mínimas en el seguro de mobiliarios pobres y de capitales pequeños; y la disminución o la exoneración de impuestos.—La reglamentación de los seguros por el Estado; la autorización y las garantías para organizar sociedades de seguros; el examen de las tablas y de las cláusulas de las pólizas; la vigilancia sobre el empleo de los capitales; la obligación de reservas; la publicación de balances minuciosos, frecuentes y precisos; la participación en los beneficios; las tarifas

mínimas en el seguro de los bienes públicos excepcionalmente susceptibles de asegurarse; y la revisión periódica, por vía de concordato, de las tarifas.—Las combinaciones entre las compañías de seguros: efectos de estas combinaciones sobre el régimen de la libre concurrencia y sobre el tipo de las tarifas: la acción del Estado en estas combinaciones.

El Estado y las Compañías de seguros de países extranjeros.—La extracción de capitales a consecuencia del seguro o del reaseguro en compañías extranjeras.—Necesidad de imponer a las compañías extranjeras de seguros, extraordinarias garantías de solvencia y de conservación de capitales en el país.—Acentuaciones de esta necesidad para las Compañías extranjeras de seguros sobre la vida.—Fundamentos económicos y sociales del tratamiento excepcional a las compañías extranjeras de seguros.—Ausencia de motivos políticos y ausencia de propósitos de hostilidad a los extranjeros al imponer a las compañías extranjeras de seguros tratamiento legal inexigido a las compañías nacionales.

El seguro y las Compañías de seguros en el Perú: su desarrollo. El valor bursátil de sus acciones, sus ganancias, sus tarifas.—El Comité de Aseguradores.—Leyes de 20 de diciembre de 1895 y 9 de diciembre de 1897 sobre organización y garantías de las Compañías de Seguros.—Ley 3,022 de 28 de diciembre de 1918, autorizando a las Compañías nacionales de seguros a adquirir terrenos y a edificar casas para obreros nacionales y empleados públicos y autorizándolas, también, a emitir «Bonos de Casas para obreros y empleados».—La Inspección Fiscal de las Compañías de seguros: decreto gubernativo de 3 de septiembre de 1921.

LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS

La evolución de la empresa a organizarse en la forma de sociedad anónima.—Los rasgos esenciales de la Compañía anónima: la pluralidad de sus miembros, la representación del capital social en títulos indicativos de partes alicuotas de él, la responsabilidad limitada.—Excepciones históricas de la responsabilidad

limitada: los antiguos bancos de Escocia y los bancos de emisión de billetes en Estados Unidos de América, antes de existir el régimen de los bancos federales de reserva.—Motivos económicos de la evolución de la empresa a la forma anónima y de los rasgos esenciales de esta clase de sociedades.—Objetos de la Compañía anónima: las grandes empresas y las empresas aleatorias.—Resultados antieconómicos de constituir las empresas pequeñas y las empresas de riesgos mínimos en la forma de sociedades anónimas.—Utilidad de mantener el organismo de la industria con empresas en la forma de compañía colectiva y en la forma de patrón individual conjuntamente con empresas constituidas en sociedades anónimas.—Creciente desarrollo de la sociedad anónima en las manufacturas, en los transportes, en la minería, en las construcciones, en los bancos, en los seguros y en la agricultura.—La acción de las sociedades anónimas en la obra de producir, de repartir y de consumir la riqueza: sus reflejos en la intensidad y en la fisonomía de la circulación de ella.—Influencia de la sociedad anónima en el fenómeno de la legislación del trabajo y en el fenómeno de los conflictos entre empresarios y trabajadores.—Atracción de la sociedad anónima sobre los ahorros y sobre los pequeños capitales: el factor de los bancos y de los grandes capitales en esta atracción sobre los pequeños capitales y sobre los ahorros.—Conjunto de fenómenos constitutivos de la interdependencia entre las sociedades anónimas, los Bancos y las Bolsas de Comercio.

El capital de las sociedades anónimas.—Los aportes de capital en moneda, los aportes de capital en bienes de distinta naturaleza a la moneda, las estimaciones del capital en los inventarios, los aportes ficticios de capital, el aumento del capital en moneda o en otras clases de bienes, el aumento del capital por la fusión de la sociedad con otras sociedades, la inflación del capital, las nuevas aplicaciones del capital por la transformación o ampliación de los fines sociales.—Causas y resultados de orden económico del aumento en la cuantía del capital de iniciación de la sociedad anónima.—La representación del capital social: las acciones.—La insuficiencia del capital social: las obligaciones o los bonos.

Las acciones y los accionistas.—La suscripción de la totalidad de las acciones y el pago de parte del valor de ellas, antes de comenzar las operaciones sociales.—Las acciones nominativas y las acciones al portador: las acciones al portador y la evasión de los impuestos.—Las acciones liberadas, las partes de fundador, las acciones privilegiadas.—Las acciones de trabajo y las acciones de capital.—Las series sucesivas de acciones.—La transferencia y la negociabilidad de la acción: sus condiciones y límites.—Los dividendos de la acción.—Los dividendos y los beneficios de la sociedad.—Los dividendos y el fondo de reserva.—Los dividendos y la participación de los obreros y empleados en los beneficios. El derecho de los accionistas al reparto de los dividendos, según las previsiones de los estatutos de la sociedad: el abuso de la mayoría de los accionistas, inobservando las reglas sobre reparto de dividendos.—La cuantía de los dividendos: los dividendos cuantiosos, los pequeños dividendos.—Las devoluciones de capital.—El tipo del interés de los capitales y los dividendos.—Los dividendos y el valor suscrito de la acción.—Los dividendos y la cotización bursátil de la acción.—Los dividendos ficticios.—Los accionistas y la dirección y vigilancia de las sociedades anónimas.—La psicología del accionista. La situación real de las asambleas de accionistas. El predominio de los fundadores en la hora inicial de constituir el Consejo de Administración de la sociedad anónima: los nombramientos por cooptación.—Los datos de la realidad económica sobre los efectos en la dirección y vigilancia abstractamente concedidas a los accionistas en las sociedades anónimas: necesidad de organizarlas para la eficiencia de los poderes inherentes a los accionistas.—La acción en la sociedad anónima y los poderes de vigilarla y dirigirla.—La representación de la mayoría y de la minoría de los accionistas en los Consejos de Administración: ley 4020, de 7 de enero de 1920.—Incompatibilidades y prohibiciones para los miembros de los Consejos de Administración.—Los acreedores de los accionistas y los Consejos de administración.—Los acreedores de los accionistas y las asambleas generales: la simulación de la transferencia de acciones.—Motivos experimentales de la teoría económica sobre la acción en la sociedad anónima.

Las obligaciones o los bonos y los obligados o bonistas.—Diferencias entre la obligación y la acción.—Las transformaciones de la obligación en acción privilegiada.—Las series sucesivas de obligaciones. — Condiciones y límites para preferir la emisión de obligaciones a la de acciones y, recíprocamente, la emisión de acciones a la de obligaciones.—La atracción de las obligaciones sobre los grandes capitales.—La suscripción de obligaciones y el otorgamiento de primas por el sistema de loterías.—El servicio de los intereses y la amortización de las obligaciones: la amortización por sorteo.— Base experimental de la teoría económica sobre la obligación en la sociedad anónima.

Ventajas de la sociedad anónima: el tiempo indefinido de su existencia, la responsabilidad limitada, la naturaleza transferible y negociable de los títulos representativos del capital social, el impulso al espíritu de empresa, el aumento de las posibilidades de formar grandes y riesgosas empresas y de la extensión del campo de aprovechamiento de sus ganancias, la concentración de los capitales para emplearlos en la industria, el aumento de ocasiones para la producibilidad de los capitales, la movilización de los capitales y de la propiedad, el desarrollo del crédito, la atracción de los capitales extranjeros hacia las empresas nacionales y la atracción de los capitales nacionales hacia las empresas en países extranjeros.

Defectos de la sociedad anónima: la tendencia al despilfarro y al encarecimiento del coste de producción, el desarrollo de la especulación, la tendencia a sustituir el patrón individual y la compañía colectiva en todas las empresas, el aumento general del número de empleados y la disminución del número de productores autónomos, el peligro de poner a los pequeños tenedores de acciones al arbitrio de los grandes tenedores de ellas, la falta de publicidad detallada y de vigilancia eficaz sobre las operaciones sociales, la ausencia en el público del exacto conocimiento sobre la empresa por desarrollar, las posibilidades de antagonismo entre el interés colectivo de la masa de accionistas y el interés personal de los miembros del Consejo de Administración, la falta de seguridad sobre el empleo cuidadoso de aportes de capital provenientes de pequeños ahorros, la creación de motivos de conflictos

entre el capital y el trabajo, las nuevas formas de influencias sociales y políticas de la riqueza y la falta de legislación eficaz para garantizar en estas sociedades el interés público, los intereses de los accionistas y los intereses de los acreedores sociales.

Las compañías anónimas y la cultura económica: necesidad de difundirla para realizar en el organismo y en las funciones de ellas, la teoría económica sobre el capital social, sobre las acciones, sobre las obligaciones y sobre la gestión de los intereses sociales.—El estado actual de la cultura económica dificulta las realizaciones espontáneas de la teoría económica sobre la sociedad anónima.—La lección de los hechos comprueba la prescindencia de la teoría económica en el proceso espontáneo de formación y desarrollo del organismo de la sociedad anónima.—Efectos perniciosos de las violaciones de los principios de la Ciencia Económica sobre las sociedades anónimas.

Las Compañías anónimas y el Intervencionismo del Estado.—La legislación represiva en la sociedad anónima: las ilusiones sobre la eficacia de este sistema de legislación.—Insuficiencia de la legislación represiva para contener las corrientes peligrosas en la sociedad anónima.— El sistema preventivo en las sociedades anónimas.—El gran motivo de esta legislación preventiva: colocar a la sociedad anónima en situación jurídica de producir todas sus ventajas económicas y colocarla en situación jurídica de aminorar sus defectos de orden económico.—El campo de aplicación del Intervencionismo del Estado en la sociedad anónima: el prospecto y los anuncios sobre su objeto y sobre el nombre de los promotores y fundadores; sobre el capital social y el fondo de reserva; sobre las acciones y los dividendos; sobre las obligaciones; sobre los consejos de administración y las asambleas generales; sobre los balances; sobre los límites de la autonomía de la sociedad anónima al establecer sus estatutos y sobre las cláusulas obligatorias y las cláusulas prohibitivas de ellos; sobre la vigilancia de los accionistas; y sobre la vigilancia del Estado.—Límites de la legislación preventiva en la sociedad anónima. Motivos de las dificultades para convertir en instituciones de derecho los principios de Economía Política sobre las sociedades anónimas.—Los votos del Congreso Internacional de socie-

dades por acciones de junio de 1900; su fundamento económico.—El voto del cuarto Congreso Científico Primero Panamericano de 1908; su fundamento económico.

LAS BOLSAS DE COMERCIO

Clasificación de las Bolsas de Comercio.—Bolsas de mercaderías y Bolsas de efectos públicos o de valores.—Importancia de las Bolsas de Comercio: su influencia sobre los precios.—Condiciones imprescindibles de las operaciones bursátiles: el elemento de la especulación en ellas.

Clasificación de las operaciones bursátiles; operaciones al contado, a término, con prima y firmes.—Operaciones al contado: sus tendencias a la realidad de los efectos de la operación.—Estas operaciones son colocaciones; excepcionalmente constituyen especulación.—Operaciones a término; su tendencia a la especulación.—Excepcionalmente estas operaciones producen efecto de colocaciones.—Formas de saldar las operaciones a término: la ejecución, la liquidación y el report.—El report en las operaciones a término.—Cuestión sobre la legitimidad de esta clase de operaciones bursátiles.—Las operaciones a firme y las operaciones con prima.—Diversos casos en las operaciones con prima: la opción reservada al comprador; la opción reservada al vendedor; y la acción de comprador y vendedor reservada a uno solo de los contratantes.

La cotización en las Bolsas de efectos públicos o de valores: su reflejo sobre las sociedades anónimas y sobre los Bancos.—El Boletín de la Cotización: manera de formarlo. — Necesidad de establecer reglas legales autoritativas y prohibitivas sobre la admisión de efectos públicos en el Boletín de la Cotización.—Las admisiones de pleno derecho a la cotización.—Efectos públicos susceptibles de ser cotizados.— Los efectos públicos extranjeros.— Los valores internacionales: los arbitrajes.—La cotización extra oficial en las Bolsas de efectos públicos.

La cotización en las Bolsas de Mercaderías.—Circunstancias especiales del Boletín de la Cotización de esta clase de Bolsas:

el señalamiento de los diversos tipos de productos y el señalamiento de las formas de verificar la conformidad de las entregas de los productos comprados con sus tipos de cotización.—Las operaciones en la Bolsa de mercaderías: la liquidación de ellas.

El Estado y las Bolsas de Comercio. — Razones en contra de la libertad de las Bolsas de Comercio; y razones justificativas del intervencionismo del Estado en las operaciones bursátiles.

La Cámara de Comercio de Lima: su objeto.—La cotización oficial: requisitos de los valores para la posibilidad de su cotización.—Las operaciones a plazo.—Resoluciones gubernativas de 29 de agosto de 1898 y de 29 de abril de 1914 sobre la Bolsa Comercial de Lima. — La Inspección fiscal de Bancos y el Boletín de la Bolsa de Comercio: decreto gubernativo de 2 de mayo de 1921.

J. M. MANZANILLA.

(Continuará)

INSTITUCIONES PACIFISTAS

El Arbitraje en la Historia

El arbitraje es acaso una institución tan antigua como el derecho mismo. Si en las edades embrionarias de la formación de la jurisprudencia no tuvo el desarrollo que los tiempos ulteriores elaboraron hasta su definitiva constitución fué por el estado natural de los pueblos, en que la coacción y la fuerza era el distintivo en las relaciones interdependientes de los grupos humanos. Empero, dentro de ese ambiente y esa moral imperantes, no faltó el generoso espíritu de paz que procurara sembrar la justicia entre los hombres, ya que esa misma justicia regulaba algunos actos de su vida civil y privada.

Pero la institución del arbitraje solo había de rendir benéficos resultados cuando, más tarde, la necesidad social y la evolución jurídica, la introdujeran como una de las más bellas realidades en el imperio de la razón, de la política, de la internacionalidad.

Así, vemos en las tribus bárbaras, como en todas las agrupaciones primitivas de la especie, que no son motivos racionales ni conveniencias colectivas las que forman el cuerpo de su estabilidad y existencia. La caprichosa naturaleza del hombre antiguo, impedíale la concepción de altos y magnánimos sentimientos por el bienestar humano.

Se creía en la violencia y se adoraba la fuerza. Las ciudades constituían perennes campamentos, donde dominaba la manifestación intensiva de la lucha y del duelo corporal. En este

estado, los bárbaros no concibieron el amor a la paz. Las guerras y las formas brutales de la arbitrariedad y de la conquista fueron medios de solución y de término.

Debió, también, contribuir el concepto religioso de que las sociedades antiguas se consideraban en el mundo real representantes del poderío y soberanía de la Divinidad, en la que cada pueblo encarnaba los especiales atributos de su raza, convirtiendo la tierra en campo de dominación y de lucha.

Sin embargo, algunos autores como Mérignhac y Laurent (1) mencionan casos de mediación encomendados a reyes o jefes de tribus con el fin de dificultar conflictos guerreros. Creemos, que esas intervenciones no respondían a un sentimiento de paz totalmente desconocido por las primitivas agrupaciones, sino a una tregua o forma especial de distanciar las guerras entre ellas para reanudarlas en la primera oportunidad, ya que, como dice Martens los pueblos bárbaros consideran la guerra como un medio legítimo de apoderarse de los bienes del enemigo, y suprimir rivales, exterminándolos. Esta es, desde su punto de vista la ocupación más digna del hombre. Y la afirmación del profesor ruso se halla confirmada por la creencia general, de que los poetas y los bardos entonaban himnos en honor de las guerras y de los guerreros valerosos.

Lejos, pues, los pueblos bárbaros de motivos de paz y de concordia, ninguna de sus instituciones o expresiones sociales, tuvieron un sentimiento de humanidad, por que no amaban sino el oficio de la aventura, de la extorsión, de la conquista. Toda su filosofía era profundamente individualista y beligerante, refractaria de toda comunidad superior. Su moral profana les autorizaba la ambición del patrimonio ajeno representado en los trofeos y glorias militares. Más, hay quien afirma, como lo hace Strabón, que los Druidas o sacerdotes galos eran símbolos de la paz entre los bárbaros, a los cuales su benéfica intervención evitó o entorpeció sus continuas y ensañadas guerras, interponiéndose a menudo entre los combatientes próximos a entrar en la pelea.

(1). *L'Arbitrage International*, Mérignhac.

Otro autor, añade, que estos mismos sacerdotes desempeñaron el mismo oficio en la Iberia (1).

Ateniéndonos a estas dos autorizadas opiniones que se hallan corroboradas por muchos historiadores, habremos de concluir que, los bárbaros pensaron en hacer menos cruel la existencia de sus colectividades, preocupándose por impedir sus continuas guerras, laborando así, secretamente, por la permanencia de las intervenciones, que en el fondo constituían primitivas mediaciones o incompletos arbitramentos que ya de origen patriarcal o sacerdotal evitaban conflictos públicos o facilitaban el avenimiento entre las naciones discordes.

(1). El Arbitramento Internacional Pag. 35. J. Miguel Vargas.

GRECIA

En este gran pueblo que, con razón, fué llamado cuna de la humanidad se encuentran los gérmenes del principio del arbitraje. La influencia de la filosofía, las sanas doctrinas de los sabios, el ambiente general de las instituciones, el sentido de la democracia en Grecia, contribuyeron a iniciar en la conciencia de los helenos el sentimiento de la paz. Por eso, Aristóteles exclamaba: trabajamos para procurarnos el reposo y hacemos la guerra para gozar de la paz. Y Sócrates, decía: hacemos el mundo para la paz y para la justicia.

Pero Grecia con ser el pueblo más adelantado de la civilización antigua no pudo sustraerse a las guerras de conquista y dominación que constituían los motivos formales de toda existencia colectiva. Con todo, las nuevas corrientes morales operaban una renovación que, más tarde, habían de cristalizarse en la magnánima institución de los Consejos Anfictiónicos.

Creer, algunos autores, que el origen de los Consejos se remonta a la época del primer gobierno de Grecia presidido por Anfición (1520. a. de J. C.), tercer Rey de Atenas quien formó una asamblea encargada de sostener la paz entre sus súbditos. De aquí la génesis del nombre que tomó esta institución (1).

«Los Consejos Anfictiónicos, eran corporaciones o congresos de carácter principalmente religioso, sin que por esto pueda negárseles una intervención directa e importante en los negocios políticos. Los fines principales, a que obedecía la institución eran

(1). International Tribunals. Evans Darby. Trad. J. M. Vargas.

la defensa del Estado contra las invasiones extranjeras, y el mantenimiento de la armonía entre las diversas agrupaciones que componían la nación (1).

Los Consejos aun cuando eran de origen religioso propendían manifiestamente a la unidad política del Estado. Como corporación pública de derecho estricto procuraba la mutualidad entre los doce pueblos de Grecia moldeando el singular espíritu de la nacionalidad helénica.

Estaban establecidos en casi todas las ciudades, distinguiéndose los de Argos en el Templo de Ceres, y el de Delfos, en el Santuario de Apolo.

«Componían los Consejos Anfictiónicos doce individuos, representantes de las tribus griegas, pues las naciones extranjeras no tenían en ellos ninguna representación. Los delegados escogidos entre los ciudadanos sabios y prudentes, eran sagrados, mirados como sacerdotes y gozaban de completa inmunidad durante la época de las reuniones que se verificaban dos veces al año: en Delfos en la primera (Focida), y en Antea en Otoño» (2).

Los Consejos eran, pues, sagrados, considerándose como la mayor herejía discutir sus veredictos o atentar contra la integridad de la institución o de cualquiera de sus miembros. Los ciudadanos griegos tenían fé y profundo respeto en sus resoluciones por lo mismo que las dictaban los maestros mas venerables por su saber o virtud cívica.

Por eso «las decisiones tomadas por el Consejo eran obligatorias, y su violación autorizaba el empleo de las armas para hacerlas ejecutar el destierro de los ciudadanos que a ellas se oponían» (3).

Los árbitros estaban constituidos por los sabios seleccionados que reuniéndose en Consejo se colocaban bajo el amparo y la protección de los Dioses que vigilaban la ciudad previamente elegida en cuyo nombre y representación expedían la sentencia.

(1). Op. ct. The Amphictyonic Council. E. Darby. Trad. ct.

(2). Op. ct. E. Darby. Trad. cit.

(3). Op. ct. Evans Darby.

Sucedía muy a menudo, que la elección de los árbitros recaía, también, entre los poetas y gladiadores coronados, los cuales, como dice Laurent «gozaban entre los helenos del atractivo y del respeto de que disfrutaban hoy los nobles y los poderosos» (1).

Así «Pontarco, célebre vencedor de los juegos olímpicos sirvió de intermediario entre los eslenos y los aqueos. Pytalo, popular atleta, desempeñó idéntico oficio entre los arcadianos y los eslenos».

«El poeta Simónides de Amorgos impidió una guerra inminente entre Hieron de Siracusa y Teron de Agrigante».

Los Consejos Anfictiónicos eran, también, llamados por el nombre de Anfictionias, que según un autor, «fueron el mejor vínculo de unión, en una misma nacionalidad de intereses y bajo el manto de la religión, de un pueblo desunido si lo hubo, como el antiguo pueblo helénico», ya que, como dice Demóstenes, luchan entre sí por el poder y por la gloria; pero contra las oligarquías combaten por la existencia y por la libertad.

El arbitraje fué, pues, un medio conocido por los griegos para mantener la paz o para dificultar o entorpecer las guerras próximas, afirmación que confirma el procedimiento que se instauraba ante el árbitro.

Previamente debía designarse el nombre y la calidad y las facultades del árbitro. Estudiado el pleito por los jueces, las partes ofrecían las pruebas legítimas de su pretensión o exponían los móviles de su disputa por intermedio de sus respectivos procuradores quienes debían abogar para su defensa.

Terminada esta faz del proceso, el árbitro pronunciaba la sentencia en ejemplares que se entregaban a los interesados, guardándose otro igual en los archivos sagrados de la ciudad.

El litigio concluía por la sentencia que debía cumplirse. Como se vé este procedimiento, aunque rudimentario, tiene algo del mecanismo secular que se observa para la solución de los arbitrajes modernos, sobre todo, en lo que se refiere a las diferencias

(1). Estudios sobre la Historia de la Humanidad. Laurent. Pag. 148.

surgidas entre el capital y el trabajo, entre el obrero y el empresario.

Pero son muchos los ejemplos de arbitrajes producidos en la vasta historia de Grecia. Cuéntanos Laurent, que Plutarco refiere un arbitraje memorable por el nombre del gran legislador que figura en él y por los medios de que se valió para sostener la causa de su patria. Atenas y Megara se disputaban la posesión de Salamina, ambas repúblicas, acaso por inspiración de Solón, eligieron por árbitros a cinco lacedemonios. Se dice que el legislador ateniense alegó la autoridad de Homero para probar el derecho de Atenas, los oráculos de la Pitonisa pensaron, sin duda, más en el ánimo de los espartanos que decidieron la cuestión en favor de la ciudad de Minerva (1).

Cítanse, también, los arbitrajes entre Atenas y Mitilena y entre Tebas y Atenas. Los ardenios y los aricinos nombraron árbitro al pueblo romano, como Corfú y Corinto libraron sus diferencias a las ciudades del Peloponeso.

De modo que en Grecia el arbitraje no solo facilitó la solución pacífica de los diferendos promovidos entre sus propias tribus, sino que sostuvo el poderío de la nación manteniendo latente la continuación histórica de su raza.

Los helenos amos y señores de todas las exaltitudes alimentaron con calor generoso la unidad de su pueblo. Esta fué, si se quiere, la única finalidad de la corporación que analizamos: sostener el vínculo moral entre ellos para acercarse aun más en la comunidad política.

Por eso cuando Roma sojuzga a Grecia aspira la tradición clásica de su rica cultura, que después, había de infundir en todas sus instituciones de las cuales surgiría el Colegio de Feciales que, a imitación de los Consejos Anfictiónicos de las ciudades helénicas, serviría para contener el poder avasallador del pueblo Rey o por lo menos para justificar sus ilimitadas conquistas invocando el arbitraje para dirimir las cuestiones entre sus provincias o estados vasallos.

(1). Op. ct. Laurent.

De este ligero examen se nos revela el sentido que al arbitraje dieron los griegos y el respeto que por él guardaban al considerarlo como fórmula jurídica propia de su organismo social que contribuyera a la grandeza y consolidación política de las Repúblicas democráticas.

ROMA

La civilización latina infiltróse en la cultura helénica. Cuando Roma llegó a las orillas del Iliso bebió en las mas puras fuentes del clasicismo jurídico y filosófico de la antigua Grecia transplantando al desarrollo itálico el gérmen de las nuevas concepciones humanas. Las corrientes ideológicas de los países sometidos purificaron el imperialismo intransigente del Imperio. Así Roma, en su cesarismo cada vez ilimitado y en su tendencia al poderío universal, siente crecientes anhelos por distanciar sus guerras, humanizar sus conquistas, generalizar los frutos de una dominación pacífica menos sangrienta, más humana.

El sentimiento de la paz surge a la sombra de una nueva institución que, patrocinada por el Derecho de Gentes, había de constituirse bajo el poder de los Feciales o Guardianes de la Paz que en Grecia eran reconocidos con el nombre de Yrenophilacos, pero que en Roma tendrían la autoridad de la ley.

Si las guerras heroicas entre los pueblos de la antigüedad de que nos habla Tito Livio eran el resultado de un desagravio o del deseo de una expansión territorial no por eso dejaron de comprender las consecuencias dolorosas para el vencido y vencedor. De aquí, que las largas guerras de Roma desgastaran, también, el poder maravilloso de su organismo moral. Bien lo decía Cesar: que mientras mas victorias alcanzaba, menos debía tentar la experiencia de otras, por que lo que adquiría en aquellas no compensaba la calamidad que cuestan. Estas frases en labios del más glorioso de los conquistadores romanos trasuntan la necesidad que había de una institución que reglamentara los procedimientos

guerreros y que procurara las facilidades de la paz sentando bases de mejores relaciones entre los pueblos. Si a esta necesidad se agrega la falta de justicia de que se quejaban los pueblos sometidos y la dolorosa esclavitud en que quedaban respecto del vencedor, hace suponer, pues, que la guerra con todas sus calamidades debió tener sus límites y sus leyes para establecer las condiciones de los vasallos y resolver los conflictos entre ellos por medio de arbitrajes, introduciéndose así esta nueva fórmula entre los postulados del derecho internacional.

Pero al arbitraje en forma de procedimiento o de organización solo se le encuentra cuando la jurisprudencia del *jus gentium* lo introduce en la constitución y legislación romanas.

Se ha dicho que en «Grecia se hallan los gérmenes del derecho fecial de los Romanos que junto con el arbitraje fué importado de las instituciones griegas en las cuales existían una destinada a mantener la armonía entre los súbditos de sus doce tribus. Pero solo el criterio eminentemente jurídico de los pueblos itálicos se preocupaba de dar al arbitramento forma tangible y realidad efectiva. Y aunque esta forma y realidad están muy lejos del posterior desarrollo que más tarde había de alcanzar esta doctrina en la evolución progresiva del derecho, no puede observarse sin admiración los resultados obtenidos en un estado social «en que los pueblos y los individuos, no pudiendo obtener por vías legítimas la reparación de sus injurias recurrían a la fuerza» (1).

En Roma el arbitraje estaba en poder de los *feciales* o recuperadores cuya misión consistía en arbitrar y juzgar conforme a la *lex sacra*, encargada de aplicar la justicia reparadora del imperio.

Los *Feciales* «eran un augusto cuerpo de veinte sacerdotes que tenía bajo su jurisdicción privativa vigilar y cuidar la observancia del Derecho de Gentes, consagrar bajo ciertas ceremonias la celebración de la paz, de las treguas, de las alianzas, dirimir por arbitraje las diferencias con estados extranjeros (Strabon XI); prevenir guerras injustas, llamadas *impías*, pedir satisfac-

(1). Op. ct. Laurent.

ción de agravios cuando habían sido fundados, juzgados y justos, y solo una vez agotados los medios pacíficos, declarar la guerra; sin cuya venia no era legítima ni podría ser hecha» (Varro. LL. 5, 15, 586, y Ciceron, República. 3, 13, 22).

Sin embargo, se afirma que el orgullo político de los Romanos jamás convino en someter a arbitraje sus disputas con otras naciones. «Mal podía el pueblo que se llamaba Rey, convenir en igualarse en derecho con los demás pueblos, a su juicio inferiores. En cambio el Senado Romano y más tarde los Emperadores actuaron varias veces como árbitros absolutos en las disputas entre otros Estados, especialmente entre Estados vasallos de Roma. Generalmente, el arbitraje romano terminaba por la toma de posesión por el árbitro del territorio disputado».

Pero es de creerse como dice Varro, que ya por necesidad o ya por las dificultades de una guerra con un país lejano para la cual no hubiera fondos en el erario romano, sobre todo, en las épocas de crisis o de elecciones consulares, se redujera Roma a someter sus diferencias a juicio de árbitros, que las mas veces, eran los propios feciales encargados en otras de justificar los despropósitos de una conquista o de una mutilación territorial.

Desde luego, el principio del arbitraje era reconocido y se aplicaba por excepción en muchos casos. El Colegio de Feciales laboraba pacientemente por que esta regla se adaptara al organismo político de los Romanos.

Las violencias y las guerras eran la consecuencia natural de las relaciones internacionales. Pero los emperadores y el senado preocupábanse de motivar sus agresiones, justas o injustas que llevarían a realizar el vasto plan de su dominación universal. Guerras y conquistas que se autorizaban por los comicios curados en tiempo de la República, que según Yhering, era una asamblea de ejército que debía decidir acerca de la guerra, y en tiempo del Imperio por la declaración pública del Tribunal Permanente de los Feciales. Por que la ley fecial prescribía la previa declaratoria de la guerra hecha por medio de heraldos o mensajeros que debían pedir satisfacción por las ofensas o, en caso contrario, se procedía a las hostilidades poniendo a los Dioses por testigos de la justicia de su causa.

Los Feciales se hallaban diseminados por la mayor parte de las ciudades del Imperio. El Colegio Fecial estaba encargado de ser el guardián o mediador de la paz, y para facilitarla solían los mismos Estados discordes nombrar un tribunal arbitral compuesto de los feciales de ambas partes, llamándolo *reciperatore* (recuperación y recuperadores) por su ministerio de hacer recuperar a cada uno su derecho. Se constituía, a menudo, permanentemente por convenio o alianza de los pueblos o ciudades interesadas en someter invariablemente al arbitraje los diferendos de sus pueblos o de sus ciudadanos. En este caso, el tribunal procedía oyendo las razones de cada parte y juzgando, según la ley, fecial, en asuntos de la guerra, de la paz, y en general, en toda clase de negocios con naciones extranjeras.

Así, los feciales no solo eran jueces sino, también, enviados y mediadores encargados de negociar la paz, como resulta de las atribuciones mencionadas por Cicerón que dos feciales sean los oradores expositores y jueces en los tratados de paz, de guerra, de treguas en todas las relaciones internacionales.

Sin duda, el arbitraje fué en Roma una institución pública destinada a morigerar los apetitos de los emperadores y a mantener la paz en la sociedad romana.

Sus tradiciones clásicas nos revelan que el principio del arbitraje constituyó una de las formas de su derecho escrito y que la función común de los feciales evitó muchas guerras y que labó por dulcificar las absolutistas ambiciones del Imperio, rindiendo homenaje a los sentimientos de justicia y equidad, que, más tarde, al influjo de una civilización mejor fructificarían en el terreno generoso de la conciencia.

EDAD MEDIA

Destruído el mundo antiguo por la irrupción de los bárbaros desaparece el poderío ilimitado de Roma, relajado desde mucho antes por la anarquía de su gobierno, la corrupción de sus costumbres y la inmoralidad de la sociedad itálica.

Las hordas invasoras se precipitan en medio del desconcierto general. Absorben su riqueza y se aprovechan de la cultura latina.

El territorio del más grande imperio se fracciona en pequeños reinos gobernados por la vanidad de señores improvisados. Las guerras se suceden una tras otra sin tregua alguna. Cada comarca pretende crecer a la sombra de la destrucción y de la muerte. Un fárrago de leyes y ordenanzas a la par extrañas como impropias desenvuélvese en el caos general. Y, en medio de esta lucha constante y de esta desorganización desatada nadie piensa en la paz ni en los beneficios que procura, ni menos en someter pretensiones al criterio racional de la inteligencia y de la concordia.

«Ese individualismo exagerado salido de los bosques de la Germania y de la Galia, refractario de toda unidad superior que puede limitar o subordinar su libertad absoluta, que era el ideal de su espíritu, una vez dominado por sus duques, príncipes y reyes, se condensó en estos y sus soberanías políticas forjadas, mutiladas y reformadas al través de muchos siglos en la fragua de guerras incesantes que estrechaban o dilataban las fronteras de las comunas, comarcas, provincias, y reinos amasados en sangre». (1).

(1). Derecho y Arbitraje Internacional. José F. Lopez. Pag. 3.

Mientras más naciones mutilábanse al amparo de la violencia y de la extorsión, el espíritu del Cristianismo laboraba pacientemente por el acercamiento y tranquilidad de los pueblos invocando la fuerza moral del Pontificado.

La autoridad espiritual de la Iglesia se levantaba incólume sobre tantas iniquidades y vino a ser el puerto de refugio para los débiles, los oprimidos y los desamparados, «aun para los poderosos incapaces de sostener un estado que en vez de levantarlos los aniquilaba rápidamente».

La soberanía política del apostolado cristiano en estos tiempos era reconocida por todas las monarquías y por todos los reinados. Su poder exterior se difunde de un extremo a otro, sostenido en las practicas de la caridad y del amor, únicas armas que sirvieron para morigerar el apetito de los reyes, para dificultar las dolorosas consecuencias de las guerras y para impulsar el sentido del progreso y de la civilización humanas.

En esta época es el Papado propulsor ardiente del arbitraje, por que la Iglesia "con un poder que importa la falta de territorio y la ausencia de fuerza, que no pretende ejercitarse dentro de determinadas fronteras con violencias, por el hierro y por el fuego; por que actúa siempre sobre todo el mundo, sin otras armas que no sean, según las frases de León XIII, las espirituales; con un poder que no declara la guerra a los hombres si no a las ideas; que no conquista pueblos sino conciencias; que no destruye sino conserva y edifica; que no predica el odio, sino el amor. Esa es la mayor de las soberanías por excelencia, la verdadera, porque la sentimos efectivamente siempre respetada, porque la reconocemos espontáneamente y a ella voluntariamente nos sometemos. (1).

Las indiscutibles características que la Iglesia tiene como árbitro en estos tiempos la hicieron el norte a que converjieron reyes y vasallos, grandes y pequeños, vencedores y vencidos quienes solicitaron sus auxilios y sus intervenciones. Fuera de los vaivenes de la política, muy segura de la fuerza moral de que dis-

(1). El Papa como persona internacional. Sa Vianna.

ponía la Iglesia no solo intervino por sus Pontífices, sino por sus autoridades menores y dependientes como los Obispos.

En esta edad la misión pacificadora, queda en manos de Roma Católica que sustituye la antigua intervención política de los gobiernos por la sana y razonable de la justicia: «que sustituye el culto pagano por el culto cristiano, la religión panteísta de la naturaleza, teatro permanente de la guerra de los elementos y de los seres animales y vegetales luchando por la existencia, por la religión espiritual de Dios, que es el reinado de la paz y de la justicia, confundidas en un ósculo de amor, según la sublime expresión del Salmista» (1).

La labor del Pontificado en este período histórico es de lo más interesante. No solo atiende la propagación de la fé y de la moral cristianas sino que ejerce soberanía tutelar sobre todas las monarquías que le encargan la solución de sus conflictos exteriores, y el estudio de sus aspiraciones y de sus problemas internacionales.

Es de citarse algunos casos de arbitrajes de la Silla Apostólica. Así el 4 de Mayo de 1493 el Papa Alejandro VI resolvió las pretensiones de las coronas de España y Portugal sobre sus dominios de América.

En el siglo XIII Bonifacio VIII dirimió las disputas entre Felipe el Hermoso y Ricardo Corazón de León.

León X resolvió la cuestión promovida entre el Dux de Venecia y el Emperador Maximiliano I.

Pero la preponderancia que la intervención de la Iglesia adquiere en este período hace que sus oficios no solo sean solicitados directamente a los Pontífices sino, también, a los Obispos.

En 1216 los Reyes de Hungría y de Bohemia eligieron dos Obispos y un guerrero para terminar sus litigios.

En 1475 Luis XI y Eduardo de Inglaterra sometieron sus diferencias al arbitraje de los Arzobispos de París y de Cantorberry, al Conde de Dumois y al Duque de Clarens. (2).

(1) Op. ct. Lopez.

(2). Casos citados por J. M. Vargas. Op. ct.

Y esta autoridad creciente de la Iglesia produjo descontento en el seno de los gobiernos monárquicos de Europa. Todos los reyes y los príncipes ansian el papel de árbitros y mediadores. Discuten el predominio del Pontificado y la soberanía de Roma, estallan las guerras entre el poder político y el poder temporal, entre el sacerdocio y el imperio. Un nuevo mar de sangre invade las tierras fatigadas del Viejo Mundo y sucédesese un eslabón de luchas interminables. Las potencias se despedazan, las unas ceden sus coronas y quiebran su espada ante la gloria de otras más afortunadas, mientras los Papas, soberanos morales, contemplan adoloridos desde el sitial invulnerable de la Ciudad Eterna los infortunios que la codicia de los monarcas derrama sobre la Europa atribulada. Pero la Iglesia cumple su misión al amparo del Evangelio sin poder contener la desgarradora realidad de las guerras, de las infamias, de las traiciones que empobrecen la nueva civilización europea. Vienen después, «Guelfos y Gibelinos en Italia. Visperas sicilianas. Batalla de Bouvines donde pierden la vida treinta mil hombres. Chocan en seguida la Francia y la Inglaterra, los musulmanes se apoderan de Constantinopla, luchan los Husitas en Alemania, estalla en Inglaterra la famosa guerra de las Dos Rosas que dura treinta y tres años y cuesta un millón de hombres. Viene entonces el descubrimiento del Nuevo Mundo, que significa una horrible matanza de algunos millones de indios indefensos. Carlos V y Francisco I, aparecen en la escena del Mundo que presencia sus terribles luchas promovidas por la preponderancia de la casa de Austria. De la celda de un claustro sale Lutero e inicia una nueva época de luchas, viene la guerra de los Treinta años que concluye con el abatimiento de la casa de Austria y en seguida la revolución del Portugal, las guerras de Luis XIV y la fecunda revolución inglesa» (1).

Las pretensiones del imperialismo monárquico son recibidas con el aplauso general de las escuelas protestantes que proclaman el equilibrio jurídico y la igualdad moral entre los poderes espiritual y temporal, desconociendo en la autoridad pontificia la función mediadora y arbitral que, por tan luengos años, había ejercitado generosamente en bien de la paz universal.

(1). El Principio de la Conquista en América. E. de la Riva-Aguero.

Así el arbitraje dejó de ser el instrumento de la caridad para convertirse en instrumento de la política de los gobiernos, pasó de las manos de los Pontífices a la de los Reyes y Soberanos. Son las Cortes y los Monarcas que resuelven, en su papel de arbitros, muchos conflictos y no escasos problemas internacionales.

A mediados del siglo XII (1263) San Luis Rey de Francia arregló los diferendos entre Enrique III de Inglaterra y sus Barones; y en 1268 solucionó las pretensiones de los Condes de Luxemburgo y del Bar. (1).

Felipe II arbitró entre Francia e Inglaterra. Idéntica función desempeñaron Felipe VI, Carlos V, Carlos VII, Luis XI y otros monarcas, fuera de los casos habidos entre algunos Condados y países vasallos de las potencias de Europa.

Pero el arbitraje fué, también, encomendado a las ciudades, a las Universidades y a los profesores que más se habían distinguido por su especialización en la Ciencia del Derecho de Gentes.

En varios tratados firmados por las coronas del Viejo Mundo se estipuló que las ciudades de Hamburgo, Venecia, Bolonia y otras serían los árbitros en determinado litigio. La de Hamburgo fué señalada por el tratado de Westminster para dirimir las discrepancias entre Alemania é Italia, Inglaterra y Francia.

Las célebres universidades de Mantua, Pavia, Perusa y Bolonia, desempeñaron y presidieron los arbitrajes encomendados por muchas naciones discordes.

En esta etapa histórica en que los pueblos medievales discurren entre un rechinar de hierro y de espadas, en que los hombres se han tornado como en las primeras edades, crueles y sanguinarios, el arbitraje se levantó con todas las grandezas de un apostolado y con todas las consolaciones de un refugio.

La Iglesia invocó la tradición de esta doctrina para purificar las costumbres de la sociedad y para pacificar las relaciones de los Estados. Los Reyes se declararon árbitros supremos de todo conflicto, y son las ciudades y los institutos docentes los que consagran el principio y la bondad de la institución, y son los profesores de derecho público los que proclaman la verdad jurídica del arbitraje.

(1). El Arbitraje Internacional, Merignhac.

EDAD MODERNA

Por los siglos XVI, XVII y XVIII, la humanidad trascurre en medio de sangrientas guerras, de dolorosos triunfos, de tratados de sumisión y de simuladas convenciones de paz.

Desde las luchas de Luis XIV hasta las de la sucesión de Austria, desde este acontecimiento hasta la guerra de los Siete años, las hecatombes se suceden entre todo el occidente de Europa y las naciones centrales.

La independencia de Estados Unidos y la Revolución francesa de 1789, son, en el fondo, grandes fratricidios humanos por la subversión de las viejas verdades. Napoleón Bonaparte arrastra tras sí la destrucción y la muerte hasta las heladas tierras de Rusia, devastaciones en pos de ruinas, ruinas de nuevo removidas por los caballos de otros conquistadores, la Europa se despedaza en jirones ante la indiferencia de políticos vanos, de monarcas ambiciosos y crueles.

América, tampoco se sustrae de este trastorno general. Pero sus móviles son generosos y nobles. No persigue trofeos ni glorias militares. Su propósito es la Libertad, y por ella y ante ella sacrifica la sangre redentora de sus hijos.

Por el decurso de estos siglos, el espíritu guerrero es alentado en Europa por una cohorte de escritores,

El célebre sardo Conde de Maistre entona en maravillosas páginas himnos brillantes a la guerra. La guerra, dice, es divina en sí misma, puesto que es una ley del Mundo. La guerra es divina en la gloria misteriosa que la rodea y en el atractivo no menos inexplicable que a ella nos lleva. Y así las alabanzas a la

guerra se multiplican, ya en publicaciones de orden político internacional, ya en publicaciones de propaganda en el ambiente interior de los países beligerantes.

A esta prédica que favorece el espíritu guerrero, se suma la muy autorizada del economista francés Proudhon cuando dice que la guerra, es nuestra historia, nuestra vida, toda nuestra alma, es la legislación, la política, el Estado, la patria, la organización social, el derecho internacional, la poesía, la teología; lo es todo.

Toda una literatura ofensiva y materialista se condensa, en este período histórico, por la resonancia singular de grandes plumas. Maltus es seguido por el profesor alemán Treintschke y por Willia Lasson, Spinoza, el naturalista Jaeger y otros más. Formado éste como ambiente de propaganda servía de vehículo por el cual los gobiernos militantes lanzaban sus empresas militares de uno a otro confin.

A pesar de esta actividad inconducente de la política agresiva de Europa, se observa, en las últimas décadas del siglo XVIII y primeras del XIX, que un pequeño, pero benéfico álito de paz refrescaba la atmósfera caldeada del Viejo Mundo.

Espíritus generosos laboraban magnánimos proyectos de pacificación. Se recordaba la tradición helénica y se volvía a la filosofía cristiana de la justicia y de la caridad.

Desde antiguo la paz preocupó a todas las oligarquías. En estos tiempos se suceden a la vez marcadas tendencias por el predominio de la fuerza, como bellas iniciativas en favor del arbitraje al considerarlo como el único recurso jurídico para la solución de los diferendos internacionales.

Ya desde Sully el ideal de la paz perpetua deja de pertenecer a la filosofía moral para convertirse en una aspiración de derecho político. La proposición pacifista hecha en 1603 por el Ministro de Enrique IV de Francia se comenta no solo en las Cortes y Universidades sino que forma parte de la discusión y propaganda públicas. Aquella feliz iniciativa fructifica rápidamente. En 1623 el Nouveau Cynee de Emeric de la Croix plantea el consejo Permanente de Arbitraje. En 1673 se publica en Colonia un

tratado sobre pacificación. William Penn exhibe en Londres su interesante teoría sobre el arbitraje. El humilde abad de San Pedro se esfuerza en el apostolado de la paz racional. Al doctrinarismo autorizado se asocia la filosofía racionalista y utilitaria de Hugo Grocio, Juan Jacobo Rousseau, Bentham, Stuart Mill, Girardin, Saint-Pierre, Saint Simon, Kant y Leibnitz, toda una cruzada por el ideal de la fraternidad y continuación humanas.

Pero apesar de que las guerras de la época eran un mentís a la labor creadora de los pacifistas, el principio del arbitraje se impone en muchos casos para regularizar el procedimiento internacional, convirtiendo con el tiempo la excepción, en regla general reconocida.

Ya sea por el desgaste natural del poderío secular de Europa o ya sea por la fuerza de las corrientes renovadoras de la nueva civilización, el arbitraje se aplica, a menudo, sino para casos obligatorios generales, para resolver reclamaciones por daños y perjuicios sufridos por los extranjeros en las guerras, demarcaciones de fronteras entre Estados vecinos, cuestiones especiales, interpretación de tratados, derechos a zonas territoriales, casos todos que permitían reconocer y experimentar la bondad de la institución del arbitraje que, años despues, había de adquirir un sentido más amplio, adquiriendo las características de un dogma de derecho público, al aceptársele como recurso obligatorio para la solución de las diferencias surgidas entre las naciones todas.

Citaremos ejemplos especiales.

SOBRE TERRITORIOS

El arbitraje entre Inglaterra y Portugal sobre el dominio y posesión de Tembé y Maputo (Africa) sometido al Presidente de Francia General Mac-Mahon. Sentencia favorable al Portugal. (1872—1875).

El arbitraje encomendado al Zar de Rusia Alejandro II sobre la frontera de la Guayana Francesa y la Colonia de Suriman disputados por Francia y los Países Bajos. Sentencia favorable a estos últimos. (1800).

SOBRE INDEMNIZACIÓN

Inglaterra y el Brasil sometieron a arbitraje el caso del buque La Forte. Arbitró el Rey de los Belgas y el laudo favoreció al Brasil. (1863).

SOBRE SUCESIÓN

El Rey Magnus de Grecia y el Rey de Dinamarca se disputaban el mejor derecho a la sucesión de los dos reinos y terminaron su diferencia por el arbitraje. (1).

El Rey de Inglaterra fué nombrado árbitro en la cuestión de la sucesión de Escocia.

El Rey de Suecia terminó las discrepancias de los dos Eric, reyes de Dinamarca y Noruega.

«El archiduque de Austria y el Duque de Wutemberg sometieron al juicio del Parlamento de Grenoble su cuestión de derecho al Condado de Monbeliand que defendieron ante aquél».

SOBRE RESPONSABILIDAD

El Presidente de la República Francesa fué designado árbitro por los Estados Unidos y Portugal sobre la responsabilidad de éste último por haber permitido la lucha entre las marinerías inglesas y las del buque americano «Armstrong» destruido por aquellas. El laudo favoreció al Portugal.

El Rey de los Belgas arbitró entre Estados Unidos y la República de Chile por haberse este país apropiado indebidamente de las mercaderías del vapor americano «Macedonian», hecho que fué cometido en 29 de mayo 1821 por el Vice Almirante Lord Cochrane en las aguas territoriales del Perú. La sentencia condenó a Chile al pago del capital y de los intereses del seis por ciento al año.

(1). Citado por J. F. López. Op.Ct.

Una comisión arbitral resolvió la cuestión promovida entre Estados Unidos e Inglaterra sobre la situación del buque «La Creole».

El conflicto entre Francia e Inglaterra con motivo de la captura por fuerzas francesas de los buques ingleses apostados en la Costa de Postiudick, dió lugar al arbitraje del Rey de Prusia y cuya sentencia favoreció en todo a Inglaterra.

A un tribunal, reunido en Ginebra, compuesto por cinco miembros nombrados por la Reina Victoria, el Rey de Italia, el Presidente de los Estados Unidos, el Emperador del antiguo imperio del Brasil y del Presidente de la Confederación Helvética, se sometió el célebre caso del buque armado «Alabama», cuyas correrías corsarias causaron tantos perjuicios al comercio americano, con motivo de las luchas surgidas entre los Estados Norte y Sud. El laudo ordenó a Inglaterra al pago de quince millones de pesos.

SOBRE LÍMITES

Los límites territoriales ha sido una materia que mas campo ha ofrecido para la aplicación del arbitraje, y para exhibir la importancia que este recurso jurídico ha merecido de todas las naciones interesadas en la solución de tales problemas.

Tan nutrida se halla la historia diplomática con sucesos de este índole que, a nuestro juicio, solo mencionaremos los casos más interesantes.

Así en 1894, Inglaterra y Estados Unidos sometieron a arbitraje su cuestión de límites.

Francia y Holanda recurrieron al árbitro para determinar los límites entre sus colonias: Suriman y Guayana Francesa.

Y al arbitraje acudieron Portugal y Bélgica para finiquitar sus fronteras del Congo.

Y el Papa intervino como árbitro en la cuestión de las Carolinas, entre Alemania y España.

Pero donde el arbitraje alcanzó todas las modalidades propias de una institución de derecho público, ha sido en la solución

de las fronteras de todos los países de América Hispana, los cuales han recurrido a este medio, cuantas veces hubo necesidad de fijar el patrimonio de cada cual en la herencia colonial.

Entre aquellos países, unos se han distinguido más que otros por sus tendencias pacifistas. El Perú ha sido el mas viejo paladín en las campañas por la organización del arbitraje en los nuevos estados americanos. Pueblo de una rica y sabia cultura, heredó la fortaleza tradicional del indio y la imaginación caldeante del ibero, centro de una civilización excepcional, ocupa el plano dominante de la configuración geográfica del continente. País de una maravillosa riqueza natural, jamás pretendió el trozo vecino ni el legado ajeno. En la prensa, en el Parlamento, en las Universidades y en los centros científicos, el arbitraje fué considerado como una institución netamente peruana en el sentido de haber florecido esta doctrina, en su historia y en el alma de su política nacional.

Desde los primeros tiempos de su emancipación republicana sometió al arbitraje la fijación de sus fronteras. Ahí están los tratados celebrados con Colombia, Ecuador, Bolivia, y el Brasil, de los cuales nos ocuparemos en apreciación aparte. Ahí está el tratado con Chile sobre cumplimiento del tratado de Ancón de 1883, sometido al fallo del Presidente de la Unión Americana, y los pactados ultimamente, con las Repúblicas del Ecuador y Colombia sobre delimitación territorial.

Es de considerarse, tambien, la labor de la República Argentina en favor del arbitraje, cuando desde 1874 declaró públicamente «estar resuelta con tratados o sin ellos a terminar todas las cuestiones internacionales por el arbitraje». Expresiones de esta declaratoria son las diferentes convenciones celebradas con los Estados vecinos, tales: el firmado con el Brasil que puso término a las cuestiones promovidas sobre el mejor derecho al territorio de Misiones; el celebrado con el Paraguay sobre el Chaco. Y, por último, los tratados sobre límites con la República de Bolivia.

Así, el gran ideal de los apologistas de la paz adquiere todas las formas de una realidad palpable. Pero, ha sido menester

para el triunfo de esta ideología que los pueblos se despedacen y que la tierra jima ante el dolor humano.

Por sobre todas las calamidades de la guerra se levantó siempre la voz de una esperanza, por la unión y fraternidad de los pueblos. Sully, William Penn, Saint-Simon Leibnitz no fueron soñadores ni grandes ilusos, sino apóstoles enunciadores de una nueva verdad. Más de veinte siglos, la humanidad permaneció uncida al carro de los mayores conquistadores. Alejandro, Cesar, Napoleón. De Atenas a Roma, de Roma a la Revolución libertadora y de este acontecimiento a la América de todas las liberaciones, el arbitraje había de tener su consagración definitiva en los nuevos pueblos del continente americano.

CONGRESOS AMERICANOS

Al estudiar el desenvolvimiento del arbitraje en el derecho público americano, no puede prescindirse de relacionarlo con el desarrollo suscito de los congresos habidos en Hispano-América, a raíz de su independendencia de las metrópolis europeas.

Los Congresos americanos tuvieron una doble finalidad: la unión y el mutuo entendimiento entre los pueblos todos de este continente, separados y entre sí desconocidos, por las vicisitudes de su propia historia colonial y por las extensiones dilatadas en que vivían alejados unos de otros; y la vinculación del espíritu jurídico de esos nuevos pueblos libertados por la creación de un derecho netamente americano.

Las doctas asambleas de aquellos congresos, alimentaron el calor del hogar en que había de convivir, a través de los tiempos, el alma de la raza americana. Así lo comprendió Bolívar, cuando al convocar el Congreso de Panamá el 7 de diciembre de 1824, decía: «el día que nuestros Plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la Historia Diplomática de América una época inmortal. Cuando despues de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro derecho público y recuerde los pactos que consolidaron su destino registrará con respeto los protocolos del Itsmo». Porque el genio vidente del Libertador preveía que el alejamiento político y social de las nuevas Repúblicas, hijas de su dolor y de su esfuerzo, sería el enemigo latente y destructor de sus nacionalidades, y que sin un entendimiento común entre estos países no podía enervarse o destruirse la tendencia de la Santa Alianza por reconquistar estos grandes y bellos baluartes que,

por varios siglos sostuvieron en esclavitud, las coronas de España y Portugal.

El siglo XIX, tan pletórico de acontecimientos políticos, había de recibir como el mas grandioso la liberación de América y su fraccionamiento en Estados libres y autónomos que, por su común origen y destino, podían ofrecer a la humanidad los primeros ópimos frutos en pró de la paz y confraternidad internacionales, ya que al otorgarles la Libertad se les hizo dependientes unos de otros, quiso que fueran todos hermanos y amigos obligados a ayudarse mutuamente, y que la debilidad de su primer estado constituyese en la unión colectiva la mejor y mas respetada fuerza continental.

Resuelto el problema americano de la independencia de las colonias surgía el problema de la continuación histórica. A las nuevas Repúblicas no solo se les otorgaba con la libertad el beneficio de las instituciones democráticas sino las garantías para destruir los peligros levantados sobre aquellas, cuando después de ser esclavas por algunas centurias se les hizo libres sin creer ni comprender la liberación. Por un instinto de defensa colectiva había de pensarse, pues, en proteger, y auspiciar el desarrollo de los nuevos organismos sin comprometer su vitalidad futura.

Las potencias de Europa revelaban a menudo deseos incesantes por la Reconquista. Las Cortes hablaban ya del nuevo reparto entre los valiosos y extensos dominios americanos, mientras el Libertador ideaba en defensa de ellos su magno proyecto de liga y confederación perpetuas. «Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían por consiguiente tener un mismo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarla: más no es posible, por que climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres semejantes dividen la América. ¡Oh cuan bello, decía, sería el Itsmo de Fanamá si fuese para nosotros lo que el de Corintio para los Griegos! Y agregaba, «ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de representantes de las Repúblicas, Reinos e Imperios, a tratar de discu-

tir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del Mundo». Y terminaba, «esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración».

Para realizar estos ideales, Bolívar envía en 1818 ministros y enviados especiales ante los gobiernos del Perú, Santiago y Buenos Aires, reiterando, singularmente, en las instrucciones impartidas a don Joaquín Mosquera, «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 latitudes, y que por falta de una institución tan santa puedan quizá encender las guerras funestas que han desolado otras regiones menos afortunadas».

Y poco después y como consecuencia de aquella misión encomendada a Mosquera ante los Gobiernos del Mediodía y a don Miguel Santa María ante el de México se firma en Lima, Santiago y México los primeros tratados americanos sobre liga y confederación, en los cuales se legisla formalmente sobre la paz. Se firmó, además, una convención adicional autorizada a nombre del Perú por el argentino Montegudo, cuyo artículo tercero estatuyó el arbitraje en estos términos:

Art. 3º—Luego que se haya conseguido este grande e importante objeto—se refería a la unión de los estados signatarios por la liga y confederación—se reunirá una asamblea General de los Estados Americanos, con el encargo de cimentar de un modo el más sólido y establecer las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos y que les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de sus tratados públicos cuando ocurren dificultades, y de Juez de árbitro y conciliador en sus disputas y diferencias».

Aun cuando la conciencia moral de nuestros primeros libertadores, había proclamado muy alto de varios años a esa fecha, la necesidad urgente de fortalecer entre las nuevas repúblicas el

sentimiento por la paz alejando las posibilidades de la guerra entre ellas, puede decirse, que el tratado adicional celebrado en 6 de julio de 1822 por el Perú y la Nueva Granada, representa el triunfo viviente de las reformadoras y pacíficas corrientes de la época por la consolidación del principio del arbitraje. Poco después de la fecha de este tratado se celebraron convenciones parecidas entre las Repúblicas de Colombia, México y Chile.

Bien es cierto, que para el movimiento ideológico de la independencia, aquellos tratados representaban la era de un nuevo derecho internacional. Fué la forma jurídica del arbitraje que, asociada a las nuevas doctrinas en las relaciones humanas, convertía positivamente, una simple aspiración de los hombres en regla de derecho público, un libre postulado en ley obligatoria y afirmativa.

América precedía jurídicamente a Europa en la más jurídica de las instituciones democráticas: el arbitramento internacional. Esta firme expresión del nuevo derecho enlazada a la fuerza unificadora de las flamantes democracias, contribuyó a abortar el plan de la Reconquista preparado por las viejas monarquías europeas, consolidando la libertad política de las antiguas colonias y asegurando la estabilidad de su independencia en lo futuro.

Congreso de Panamá

Dos años corridos desde aquel tratado que, en 6 de julio de 1822, firmaba en Lima a nombre del Protector Supremo el delegado Monteagudo, consolidando el arbitraje en América cuando el 7 de diciembre de 1824, el Libertador Bolívar entraba a Lima aclamado por la multitud revolucionaria de la ciudad de los Reyes. De aquí, Bolívar imparte sus instrucciones para llevar a cabo el Congreso de Panamá. No tardó mucho la circular dirigida a los Gobiernos de las Repúblicas libertadas. Y así decía: «Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América para obtener el sistema de garantías que en paz y en

guerra sea el escudo de nuestro destino, es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tenga una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos».

Pero en esta misma circular el propio Bolívar hablaba ya de la forma que, a su juicio, debía establecerse para procurar la cohesión y el mutuo entendimiento entre los pueblos americanos. Se refería, de una manera expresa, a la necesidad de constituir una especie de federación que se dedicara a velar por el sostenimiento exterior de cada uno de ellos sin atentar la soberanía política de ninguno. «Establecer aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetada autoridad no puede existir sino en una Asamblea de Plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras Repúblicas y reunidas bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español».

Pero la solidaridad de los pueblos ibero-americanos no solo debía ser producto de la comunidad de sus intereses, no solo de su unidad física sino de su unión moral que «se establece entre los hombres que han combatido por unos mismos intereses, que han triunfado de los mismos enemigos y experimentado los mismos desastres, que han profesado las mismas ideas y cuyas costumbres y aptitudes se han desarrollado en la misma vía» (1).

Ya que las condiciones singulares de la raza que puebla el continente de Mundo Nuevo, eran idénticas y afines, homogéneas y tradicionales, debían facilitar la creación de un nuevo derecho y de una nueva concepción política de gobierno.

Sobre la unidad externa de los caracteres americanos, había una más profunda, soberana y poderosa: «es la que resulta; no de la identidad de gobierno y destino, sino de la similitud de instituciones, de costumbres de ideas, de elementos sociales, de sentimientos, de lenguas: la unidad que reside en los hombres mismos que la sociedad reúne, de la similitud y no de las formas de su

(1). Atlas Político de Europa, Bouchard.

acercamiento: la unidad moral, en fin, muy superior a la unidad política, y la unidad que es capaz de fundarla». Pero esta grande y poderosa unidad moral, exclama Juan Bautista Alberdi, envuelve en su seno a los Estados americanos de origen español (1).

«Los pueblos de la América Latina constituidos por una sola raza con una misma historia, con el recuerdo de las mismas desventuras y las mismas glorias formaban a raíz de la guerra de la independencia una sola y única nacionalidad, y se encontraban en condiciones más excepcionales para estrechar sus fraternales lazos y convertir el continente americano en un mundo ideal de paz y de ventura» (2). Esta unidad física y moral de las nuevas repúblicas quedaba preparada para que en Panamá se consolidara la soberanía política de ellas. Así, al terminar la sesión solemne del 15 de julio de 1826, los Plenipotenciarios de Centro América, Perú, México y Colombia firmaban el tratado de liga, unión y confederación perpetuas. Quedaba coronada la obra solidaria de América por el acuerdo general de este tratado.

En este mismo Congreso se estatuyó sobre el arbitraje, punto sobre el cual deliberó ampliamente la asamblea, al considerarlo como una de las cuestiones principales. Así decía:

Art. 16.—Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existen o puedan existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse entre las potencias discordes, se llevaran con preferencia a toda vía de hecho para procurar su conciliación al juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria si dichas potencias no se hubiesen convenido antes explícitamente en que lo sea».

En las cláusulas siguientes se establecía como Tribunal arbitral de todo conflicto, el Supremo Tribunal de la Asamblea, aunque como lo dice el propio artículo el arbitraje que se estatúa era preferentemente facultativo y subsidiariamente obligatorio, si a ello hubieran convenido las partes interesadas.

(1). Congreso General Americano. J. B. Alberdi.

(2). El Derecho Internacional Americano. F. Tudela y Varela.

Comparando este tratado con el celebrado en 1822 entre las Cancillerías del Perú, México y Colombia, se encuentra que éste último, aunque muy anterior a aquél, establecía un arbitraje más amplio, general y obligatorio; y por eso puede decirse, que la convención de 1822 constituyó una fórmula más adelantada y previsoras que la del tratado de Panamá. En este sentido la diplomacia de 1822 superó en mucho a la de 1826, por que aunque los tratados que se acordaron en dichos años, no fueron ratificados por los gobiernos respectivos, debido en parte a las guerras intestinas que azotaban la tranquilidad de algunas repúblicas del continente, produciendo en el seno de ellas el desconcierto y la anarquía en sus instituciones, no puede negarse que en Panamá se escribió una de las más bellas páginas de la historia diplomática de América.

Es de notarse, que mientras se efectuaba el Congreso de Panamá, las más autorizadas Cortes europeas se preocupaban por el nuevo estado de las recientes repúblicas, desligadas definitivamente del poderío hispano, circunstancia que las ofrecía como nuevos regímenes políticos que reconocer o como nuevas tierras de colonización. Pero América conocía las inquietudes de los gobiernos del otro lado del Atlántico, lo que no obstó para que al Congreso de Panamá fueran invitadas casi todas las naciones del Viejo Mundo que, a excepción de Holanda e Inglaterra, aceptaron diplomáticamente la invitación.

En virtud del mensaje recibido, algunas potencias europeas enviaron cerca de los gobiernos americanos, comisiones especiales de reconocimiento o de protectorado, como la misión de Mr. Dankins que a nombre de la Gran Bretaña ofreció una regencia inglesa en cambio de compensaciones comerciales. Otras naciones que no habían aceptado la circular de invitación, mandaron por su parte agentes confidenciales sin carácter diplomático que bajo determinado título ejercían activa vigilancia sobre los nuevos países. Tal sucedió con la misión del agente Mr. Chaumette Desfosses que, con el pomposo nombre de Inspector General del Gobierno Francés intentó sorprender al Perú.

Estas comisiones extraoficiales sin carácter diplomático alguno y que fueron enviadas conjuntamente por los gobiernos es-

tablecidos de Europa, demuestran, más de lo supuesto, los propósitos conocidos por desarrollar en Hispano-América un plan de hegemonía política y colonizadora que el Congreso de Panamá hizo abortar al exhibir ante el Mundo la fuerza solidaria de los nuevos países.

Disueltas las asambleas del Itsmo, los tratados aprobados quedaron en los archivos de las Cancillerías como un bello recuerdo de las primeras manifestaciones de la solidaridad americana.

Lástima grande que los pactos del Itsmo no tuvieran la eficacia de continuar en la realidad el cumplimiento para el cual fueron escritos, ya que al concurrir a ese congreso los delegados de América vaciaron en íntimo consorcio todo el fervor de sus idealismos y todo el entusiasmo de sus corazones al entregarse mutuamente en un abrazo de fraternidad que debió perpetuarse a través de la historia.

Primer Congreso de Lima

1847—1848

Apesar de la falta de cumplimiento de los tratados firmados en Panamá por los plenipotenciarios de las nuevas repúblicas, tuvieron ellos, no obstante, el antecedente histórico de una bella iniciativa y de una tendencia pacifista, que debía señalar el destino de mejores días en las relaciones de los pueblos americanos.

Si en el Itsmo no pudo sellarse definitivamente la Confederación política que ideara el Libertador, sirvió en cambio de norte seguro al cual debían converger las expresiones de los organismos sociales de las jóvenes repúblicas. Pero en Panamá se plantó la semilla que había de fructificar, más tarde, con el cultivo del propio desarrollo que el trascurso del tiempo haría florecer en el seno de cada una de ellas.

Pero, es cierto que durante las primeras décadas de la vida independiente de cada país, las revoluciones y los motines militares distrajeron toda obra de gobierno, haciendo dificultoso el desarrollo de la unificación colectiva de todo el continente, porque un gobierno se sucedía a otro y este destruía la obra de aquél, y como así quedaba todo por organizarse, muy poco o nada se hizo en América, en esos primeros años por establecer un lazo de estrecha mutualidad que continuara la tarea de nuestros grandes reformadores.

Dentro de los azares propios en que se desenvolvía la infancia política de estos pueblos, hay, sin embargo, una marcada tendencia por evitar el entronizamiento de los principios imperialistas de Europa y por los métodos de conquista. En medio de la sucesión transitoria de gobiernos vacilantes, existía apesar el pleno sentido de una conciencia solidaria que la naturaleza les confiara al colocarlos sin solución de continuidad, al unificarlos por la raza, por la lengua, por la justicia de una misma causa y por una libertad igualmente alcanzada. Por eso cuando se desencadena la guerra entre Estados Unidos y México y aparecen en los mares del Pacífico las primeras manifestaciones de la reconquista española de sus antiguos dominios, se reúnen en Lima (1847) delegados de las flamantes Repúblicas, representando a los Gobiernos del Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Chile con el objeto previsto por el Libertador: la confederación necesaria de las repúblicas occidentales de América.

El 8 de Febrero de 1848 firmábase por los plenipotenciarios Ballivian (Bolivia), Ferreyros (Perú), Merino (Ecuador), Martín (Colombia), y Benavente (Chile) un tratado de confederación en el que se hablaba de los derechos adquiridos por las naciones confederadas en virtud del pacto, de la alianza en la guerra, del reconocimiento de la delimitación de fronteras conforme al *uti possidetis* de 1810, obligándose al *modus-vivendi* en el caso de reclamación de territorios, estableciendo para tal emergencia el arreglo directo entre los interesados o en su defecto la mediación o buenos oficios, y, por último, la remisión al arbitraje colectivo de un congreso de representantes o al arbitraje personal de un gobierno amigo.

Es de notarse, que las cláusulas consignadas en el tratado a que nos referimos daban al arbitraje el carácter de obligatorio é indeclinable medio al que las partes interesadas debían imperiosamente recurrir, estableciendo así mismo un procedimiento compulsivo contra la república omisa y refractaria.

Por este tratado la institución del arbitraje aparecía no como una conquista esforzada del pensamiento de los hombres de aquella época, sino como un principio fundamental encuadrado en las bases constitucionales de la democracia americana,

Por eso, con mucha propiedad, decía el profesor colombiano don Francisco José de Urrutia, «aunque en forma muy atenuada el arbitraje quedó, pues, aceptado en el Primer Congreso de Lima y tenemos de señalar la reunión de este como una de las principales etapas en la evolución del Derecho Público de Americano». (1).

Es mas. El Congreso de Lima tuvo la eficacia de reunir las fuerzas diplomáticas de las repúblicas bolivarianas, un tanto dispersas desde las sesiones de Panamá, robusteciendo la tradición de la raza al recordar en las asambleas de Lima las luchas de la independencia por el triunfo de una misma ideología.

De aquel Congreso salieron los nuevos pactos de cooperación internacional entre los países occidentales, pactos que sirvieron para organizar el programa de una defensa colectiva que rechazara las posibles agresiones de España en su empeño por la reconquista de las antiguas colonias, pactos, por último, que enaltecieron el poder indestructible del arbitraje en su obra de vinculación americana.

Congreso de Chile y Conferencia de Washington.

Por el año de 1856 la seguridad de las repúblicas latino americanas se hallaba amenazada por las continuas agresiones

(1). La Evolución del Principio del Arbitraje en América. Memoria histórica—jurídica presentada al Cuarto Congreso Científico. Fco. J. Urrutia.

de que eran víctimas por parte de los piratas y corsarios que azotaban e incursionaban en sus mares litorales mermando su comercio e impidiendo su desarrollo natural.

Por otro lado, había ocurrido en América un acontecimiento de tanta trascendencia que produjo la inquietud de los gobiernos del centro y medio día del continente Austral: la anexión de Nuevo México y de California por los Estados Unidos del Norte.

Esta conquista brutal de la fuerza sajona, tan censurable como odiosa, alimentó el recelo y la desconfianza creadas en las naciones hispano-latinas, de suyo débiles y desarmadas, que se creyeron con justa razón, ofendidas y temerosas, tanto por la intranquilidad producida por la intervención anglo-sajona en Nuevo México y California, como el precedente que se introducía por el país mayor, que a menudo, proclamaba ser el protector material y moral de las nuevas repúblicas.

Estos motivos fundamentales sirvieron de vehículo para llevar adelante la reunión de un Congreso General que deliberara sobre la necesidad de atender a la defensa colectiva de todos los gobiernos interesados en contraponer de algún modo el creciente imperialismo de los pueblos del Norte.

Celebrose al efecto dos conferencias: una en Santiago de Chile y otra en Washington.

La primera fué denominada con el nombre de Congreso de Santiago, y la segunda con el de simple Conferencia de Washington, diferencia que se explica si se tiene en cuenta la categoría y las facultades de los diplomáticos que asistieron a esas reuniones, y las instrucciones y limitaciones que recibieron de sus respectivos gobiernos.

Como consecuencia de las sesiones de Santiago se firmó por los países participantes un protocolo especial que contenía un tratado de unión continental entre el Perú, Ecuador y Chile, su fecha 10 de septiembre de 1856.

Y, el 9 de Noviembre del mismo año era firmado en Washington un tratado análogo por Venezuela, Colombia, México, Guatemala y el Salvador.

Por ambas convenciones políticas quedaba establecida la Confederación, alianza y defensa mutuas para el caso de agresiones extrañas, móviles intervencionistas o propósitos de conquistas territoriales que se intentara en cualquiera de los países confederados.

En los dos tratados referidos no se hablaba de manera expresa del arbitraje ni se estipulaba nada al respecto, aun cuando hay que suponer que en las deliberaciones habidas en las reuniones de los delegados como en las instrucciones recibidas, se consideraba al arbitraje como medio de solución en las divergencias que se promovieren para el exacto cumplimiento de los acuerdos diplomáticos suscritos en Santiago y Washington.

Por otra parte la fórmula arbitral no debió considerarse porque hacía pocos años de la celebración del Primer Congreso de Lima, como resultado del cual se acordó recurrir al arbitraje obligatorio para terminar cualquier diferencia que pudiese surgir en lo venidero. Pocos años databan del tratado de 1848 que, por la época de 1856, se hallaba vigente entre la mayoría de los países que suscribieron los protocolos a que nos hemos referido en este capítulo, y por eso podemos considerar los tratados de 1856 como complementarios del de 1848 y, por consecuencia, el Congreso de Santiago y la Conferencia de Washington son ampliatorias del Primer Congreso de Lima.

Segundo Congreso de Lima

Más de diez lustros habían transcurrido desde la emancipación política del Perú y aún permanecían latentes en el corazón de la nacionalidad peruana los rezagos de nuestra desafección a España como resultado de las tres centurias llevadas de esclavitud.

Hechos graves sucedíanse a menudo entre los ciudadanos de la República y los súbditos de Isabel II que contribuían a alejar las posibilidades de un mutuo entendimiento entre el Perú y

su antigua metrópoli. Favorecía esta situación la injusta como ardorosa campaña que muchos políticos exaltados se complacían en alentar diariamente, abominando frecuentemente de la dominación hispánica, llamándola tres siglos de vergonzoso vasallaje, sostenido por tigres sedientos de sangre; provocando así las agitaciones jacobinas de los albores de la independencia.

Sumábase a esta irritación general el desagrado producido por el apresamiento de la barca española «María y Julia» declarada mala presa por el tribunal competente, el fracaso de la misión confidencial presidida por Tavira, la desaprobación del tratado de 1853 sobre reconocimiento de la República, los acontecimientos de Talambo en 1860, la protesta de la cancillería peruana por la reincorporación de Santo Domingo, la injusticia de España para con el gobierno de México, las reclamaciones formuladas al Perú y la violenta ocupación de sus islas guáneras por el Almirante Pinzón, motivaron la reunión de un nuevo Congreso latino americano a iniciativa de la cancillería de Lima.

Dejamos a la crítica histórica el análisis de las causas que provocaron la celebración de este acontecimiento continental. Solo hemos querido consignarlas ligeramente para dejar sentado que fueron fines de otra naturaleza que el de los anteriores Congresos los que procuraron la realización del de 1864, el que por su carácter y por los propósitos alcanzados merece especial mención en los fastos de la moderna historia americana.

En el Segundo Congreso de Lima no se trató como en anteriores épocas de unificar las fórmulas jurídicas de un nuevo derecho, sino de acondicionar convenientemente nuestra pobreza militar, sumando la equivalencia aislada de cada nación en el apoyo colectivo de todas.

Fieles a la índole de nuestro trabajo consignaremos solo lo que en aquél congreso se hizo por el arbitramento internacional.

La invitación fué dirigida por la circular de 11 de noviembre de 1864 por el doctor Juan Antonio Ribeyro. Las sesiones terminaron practicamente el 13 de Marzo de 1865. Concurrieron las repúblicas occidentales de Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador,

Chile y el Salvador. El 29 de Enero de 1865 se firmaba por las repúblicas participantes un tratado de unión y alianza para defenderse de agresiones extrañas, suscribiéndose, además, otro complementario sobre conservación de la paz. Este último habla del arbitraje en la siguiente forma:

Artículo 1º—«Las Altas Partes Contratantes se obligan solemnemente a no hostilizarse, ni aun por vía de apremio, y a no ocurrir jamás al empleo de las armas como medio de terminar sus diferencias, que procedan de hechos no comprendidos en el *casus faederis* del Tratado de Alianza defensiva firmado en esta fecha. Por el contrario emplearán exclusivamente los medios pacíficos para terminar todas esas diferencias, sometiéndolas al fallo inapelable de un árbitro cuando no puedan transigirlas de otro modo. Las controversias sobre límites quedan comprendidas en esta estipulación».

Puede decirse que el tratado general y el complementario firmados no quedaron sino como simples convenciones de cancillería, porque aunque se celebraron en un congreso legal no obtuvieron la ratificación respectiva de los gobiernos interesados, por más que en dichos tratados se consignaba la fórmula obligatoria del arbitraje al considerársela como recurso único en la solución de conflictos surgidos entre las naciones ibero—americanas.

Con la verificación de este Congreso terminan realmente los llamados congresos hispanos latinos, pues, en ellos jamás tuvo participación alguna los Estados Unidos del Norte, ni el entonces Imperio del Brasil, no obstante las continuas circulares dirigidas a éste país hermano.

Pero hasta 1864 la idea de la confederación de las Repúblicas occidentales autorizada por el Libertador, parece dejar los contornos de un bello sueño ideológico para tomar el campo de una realidad más o menos cercana.

Bien se ha visto que, desde 1826, se suceden en este sentido iniciativas y programas, deliberaciones y tratados que afirmaban concluyentemente el espíritu ansioso de los gobiernos de Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Chile por cristalizar en una

sola nación los vínculos esparcidos de una misma raza y de unas mismas fuerzas políticas con el fin de integrar el nuevo cuerpo de un gran Estado encargado del desarrollo y del porvenir de los países confederados, exhibiendo ante el Mundo el inmenso volumen de una potencialidad político-económica respetable y poderosa.

De modo que, después de 1865 desaparecen las tentativas de los gobiernos americanos por la cooperación de sus factores continentales. Una nueva época se abre en sus relaciones diplomáticas, originada por la influencia de la cultura europea y por un sentido individualista y nacional que se trasmite a las instituciones y a sus gobernantes.

La política internacional de Europa se implanta, pues, definitivamente en América. Un acercamiento efectivo entre los países de esta parte y las potencias del Atlántico parecen estrecharse día a día. El intercambio filosófico y literario se acrecienta cada vez más para concretarse después en una intensa mutualidad económica y comercial. La riqueza maravillosa de estos dos países se desenvuelve por la influencia de capitales extranjeros que encuentra en ellos nuevos mercados y nuevas fuentes de producción. Este proceso evolutivo hace incorporar definitivamente a casi todas las naciones americanas en el concierto general de la civilización financiera y política del mundo.

Así, el nacionalismo de cada país se extiende y consolida a base de su riqueza pública. Pero surgen los armamentos y se procura el acrecentamiento del poder militar y naval en unas naciones más que en otras. Atentas solo al bienestar aislado celébranse entre algunas de ellas pactos de protección y alianza defensiva-ofensiva o tratados de arbitrajes parciales y limitados, remedando en ello las viejas prácticas de la diplomacia europea.

A partir de esta época aparecen en América los tratados de carácter particular sobre arbitramento, celebrados en «convenciones o declaraciones que obligatorias o no en derecho estricto y aunque no todas tuvieran carácter diplomático, manifiestan cuando menos, como la idea del arbitraje ha ido abrién-

dose camino en la opinión general y como se ha incorporado así en el derecho común» (1).

Puede decirse que el arbitraje como objetivo de todos los congresos americanos hasta 1865, era considerado como «una institución en favor de la paz entre los confederados; no como un principio evolutivo del propio Derecho de Gentes sino como una necesidad integral en la vida de las jóvenes nacionalidades o más bien «como una institución de derecho público interno. (2).

De modo, que la tendencia política hacia la federación y congresos generales había desaparecido en el trato de los gobiernos sucesivos; lo que no obstó para que las cancillerías americanas se procuraron mutuas ventajas con la suscripción especial de tratados de arbitraje permanente. Entre ellos merece especial mención el celebrado entre el Encargado de Negocios de Chile y el Canciller de la República de Colombia en 3 de septiembre de 1880. En dicho tratado se estipulaba el arbitraje en esta forma:

Art. 1º—«Los Estados Unidos de Colombia y la República de Chile contraen a perpetuidad la obligación de someter a arbitraje, cuando no consigan darles solución por la vía diplomática las controversias o dificultades de cualquier especie que puedan suscitarse entre ambas naciones, no obstante el celo que constantemente emplearan sus respectivos gobiernos para evitarlas». En el siguiente artículo se designaba como árbitro al Presidente de los Estados Unidos de América.

Pero, Chile, que siempre ha observado una conducta desleal y equivocada para con todas sus hermanas del continente rehusó la ratificación parlamentaria de aquel tratado.

Apesar de esta irregularidad, la cancillería bogotana en 11 de Octubre de 1880, invitó a todos los gobiernos americanos para un nuevo congreso que debería reunirse en Panamá en 1882. Por desgracia, no todas las naciones de este continente aceptaron la invitación, circunstancia que hizo fracasar la tentativa generosa de Colombia.

(1). Notas sobre arbitraje internacional. Gaspar Toro.

(2). Op. Ct. G. Toro.

El grandioso proyecto de la confederación de las repúblicas bolivarianas, queda así relegado como un bello recuerdo en la historia de la democracia americana.

Conferencia de Caracas

La confraternidad americana tuvo una nueva ocasión para manifestarse elocuentemente con motivo del centenario del natalicio del Libertador Simón Bolívar. En efecto, congregáronse en la capital de la república de Venezuela, delegados y representantes de todas las naciones del continente, aportando cada una el homenaje de su reconocimiento a la memoria del grande héroe, considerado por mil títulos como el padre de la Libertad americana.

Esta fiesta, plena de gratitud y de justicia, dió lugar a la aprobación de una Declaratoria de Principios, propuesta por el gobierno de Caracas, por la que se volvía a la confederación y se estipulaba el arbitraje en estos términos:

Art. 5º—Que siendo el sentimiento de fraternidad el que debe guiar y presidir las relaciones internacionales de las citadas Repúblicas hermanas, a fin de hacer imposibles las coliciones armadas, están obligadas a establecer el arbitraje como única solución de toda controversia sobre sus derechos e intereses que pueden estar en pugna.

El recuerdo de la personalidad política del Libertador y de la magnitud de su obra creadora, sirvieron de punto de referencia para colocar en el tapete deliberativo de las sesiones de Caracas, las posibilidades de revivir el primitivo proyecto de la unión por la liga y cooperación de los países hispano-latinos. Se mantuvo la necesidad del arbitraje obligatorio sin enmienda ni reserva alguna, para facilitar los propósitos de una solidaridad bien entendida y mejor intencionada.

La declaratoria de Caracas, fue, en el fondo, el mensaje de un bello programa pacifista que remitía al criterio de la razón y

al imperio de la inteligencia la solución fraternal de pretensiones mutuas, de conflictos creados o de problemas insolubles. Fué la oración vertida en el más puro de los reconocimientos ante la tumba magestuosa de aquél Grande Hombre que les dió la vida otorgándoles la libertad, de quien recibieron el goce y la honra de ser libres por el sacrificio de su propio genio, de quien recibieron las enseñanzas de los primeros pasos en la ruta interminable de su destino glorioso.

El acta firmada en 14 de agosto de 1883 por la Argentina, Perú, Bolivia, El Salvador, Santo Domingo, Ecuador, México, Colombia y Venezuela, será siempre la mejor ofrenda hecha en memoria de Bolívar.

Primer Congreso Panamericano

Washington—1889

Libres desde 1776, los trece estados de la unión americana se comprometieron desarrollar una política pragmática y esencialmente laborista dentro de su nueva organización, manteniendo la solidaridad entre todos para la representación exterior y un sistema de mutualidad y de sentido práctico para consolidar las bases de su grandeza interna. Solo así se explica que, en más de medio siglo, los pueblos americanos del Norte pudieran incorporarse como potencia de primer orden en el concierto general de las naciones.

Mientras las jóvenes repúblicas de la América meridional eran sacudidas por convulsiones intestinas y por los fuertes vendavales de su política tropical, América del Norte crecía gigantesca ante la mirada atónita del Universo. Y, cuando el maravilloso volúmen de su poderío nacional adquiere las características de una verdad inconcusa, merced al trabajo, al orden y al progreso, se levantan ante la admiración de propios y extraños, como una muralla severa e indestructible, las palabras pre-

visoras de la Doctrina de Monroe, en aquella célebre declaración: América para los americanos.

En tanto, la gran República septentrional construía silenciosamente el esplendor de su grandeza, no descuidaba observar el incesante dinamismo y la evolución ideológica de las repúblicas hispanas. De aquí, la respuesta que diera el gobierno americano a la circular que la cancillería de Colombia le enviara con motivo del tratado sobre arbitraje celebrado con Chile en 3 de septiembre de 1880, en la que expresaba textualmente su adhesión al gran principio del arbitramento en el arreglo de las disidencias internacionales».

Pero la doctrina autorizaba del arbitraje que dominaba el ambiente de las instituciones americanas había creado, si se quiere, un nuevo derecho surgido de tantos congresos habidos y de tantas deliberaciones diplomáticas, como resultado de las cuales se estabilizó una legislación de justicia internacional aplicada a las nuevas relaciones humanas.

Así, la obra de América Austral significaba una rectificación a la moral pública del viejo derecho modificado y reconstruido por la savia dialéctica de aquellos flamantes doctores latinos aglomerados en las clásicas asambleas que, desde los albores de la independencia, reunieron los más brillantes matices de la intelectualidad americana.

Aunque los Estados Unidos no hubieran participado de los congresos celebrados en América desde 1826, no puede negarse que la suerte de estos países hubo de preocuparle constantemente. Por eso intervinieron en 1865 para conseguir la evacuación de las tropas francesas del territorio mexicano, por eso intervinieron, eficazmente, en la solución de las reclamaciones inglesas formuladas al gobierno de Venezuela y en la cuestión de la independencia de Cuba.

Estados Unidos, ejercía así una especie de protectorado moral sobre las naciones del centro y del mediodía del continente, que sirvió de mucho para desarrollar una política uniforme respecto de las pretensiones europeas, consolidando la estabilidad de los nuevos países y asegurando la prosperidad de su destino.

Este protectorado de Estados Unidos contribuyó a crear con la colaboración de las repúblicas independizadas de España y Portugal, un vínculo superior, perennemente vigorizado, por las continuas relaciones comerciales establecidas mutuamente entre los mercados de uno y otros pueblos.

Pero la política de la solidaridad verdaderamente pan-americana había de ser iniciada por un espíritu sereno y noble como era el de Mr. James Blaine, Secretario de Estado en el gobierno liberal del Presidente Garfield, quien dirije a principios de 1881, una invitación a todas las cancillerías de las repúblicas latino-americanas para reunirse en asamblea general que tuviera por objeto único y exclusivo discutir y aprobar un tratado de arbitraje permanente que el jefe de la unión significaba «en nombre de sentimientos fraternales y humanitarios. Impresionado de estas ideas, el Presidente dirije a todos los países independientes de América del Norte y del Sur una encarecida invitación a tomar parte en un Congreso General que ha de reunirse en la ciudad de Washington el 22 de noviembre de 1882 con el objeto de considerar y discutir los medios de impedir la guerra entre las naciones de América. Desea que la atención del Congreso se reduzca estrictamente a este único y grande objeto: el arbitraje».

Y agregaba: «Los Estados Unidos no asumen la posición de aconsejar o intentar aconsejar por medio de la voz del Congreso alguna solución determinada de cuestiones existentes que dividen ahora a algunos de los países de América. Su encargo es más elevado. Es proveer a los intereses de todos en lo futuro; no arreglar las individuales desavenencias de lo presente».

Para el Perú es de muy grata recordación los nombres de aquellos dos generosos y grandes varones: James A. Garfield y James Blaine, Presidente de la Unión y Secretario de Estado en el gobierno de aquellos años, que se esforzaron tanto por impedir que el principio de conquista en América se incorporara a las prácticas del nuevo derecho, y que los resultados de la guerra del Pacífico se sujetaran «a una equitativa indemnización racionalmente garantizada, sin creer justo exigir la cesión de territorio como sacrificio indispensable para obtener la paz» (1).

(1) Instrucciones a Mr. Kilpatrick. La Cuestión del Pacífico. V. M. Maurtua.

No es la índole de este ensayo analizar la importante cuestión del Pacífico ya que al respecto existe una verdadera jurisprudencia internacional; pero no podemos menos que rememorar la intervención de Estados Unidos con ocasión de aquél conflicto ya que esa intervención desacertada de los gobiernos posteriores a Garfield produjo la incertidumbre y la desconfianza en el seno de los pueblos americanos junto con el desprestigio que la tal mediación causara para el buen crédito y la buena fé de la propia República del Norte; y a fin de que la historia diplomática sea severa con unos y justiciera con otros debemos referirnos a los actos diplomáticos de la desgraciada intervención americana.

Por el año de 1881, la cancillería de los Estados Unidos en las instrucciones enviadas al General Stephen A. Hurbult cerca del gobierno del Perú, expresaba terminantemente «que como el gobierno de Chile ha declarado que esta guerra no es de conquista, el gobierno del Perú puede muy bien exigir que se le proporcione la oportunidad para hacer proposiciones de indemnización con garantías, antes de someterse a una cesión de territorio. Y concluía, Mr. Blaine, en esas instrucciones, si Ud. puede ayudar al gobierno del Perú para que se consiga ese fin, le prestará Ud. el mas grande servicio».

Mr. Hurbult, en armonía con esta parte de su misión, declaró en un memorandum dirigido al Contralmirante Linch: «que así como los Estados Unidos reconocen todos los derechos que adquiere el vencedor con arreglo a los principios que arreglan la guerra entre pueblos civilizados, ellos no pueden aprobar la guerra con el fin de lograr ensanche territorial, ni tampoco la desmembración violenta del territorio de una nación a no ser como último recurso en casos de extrema emergencia».

Y, terminaba así: «como nunca ha existido cuestión de límites entre el Perú y Chile y, por consiguiente, no hay entre ellos fronteras que arreglar, abrigamos la opinión clara de que por ahora una actitud semejante, no se armonizaría con la dignidad y fé pública de Chile, que sería desastrosa para la tranquilidad futura de ambos países y que engendraría una seria enemistad que constantemente tendería a manifestarse. Los Estados Unidos, desean ante todo que reine la paz entre las repúblicas sud-

americanas». Y no alcanzamos a comprender porque ha de prolongarse el estado de guerra en daño directo de intereses tan valiosos, ni la razón que existe para que no se celebre brevemente la paz en justos términos, sin inferir humillaciones innecesarias a una de las partes, y satisfaciendo ampliamente toda exigencia equitativa de la otra».

Pero la actitud inconsecuente y maliciosa del delegado General Judson Kilpatrick al comentar públicamente en Chile las últimas declaraciones de su colega de Lima, produjo un marcado resentimiento entre los emisarios americanos. Washington desaprobó la conducta de Kilpatrick dando por terminada esta faz de la mediación. Poco después se enviaba a Mr. Trascot, segundo delegado de la tercera intervención.

«Llevado Mr. Blaine de sus propósitos americanistas, concibió, también, la feliz idea de reunir en Washington un Congreso en que estuvieran representados todos los países de América y en el que se ventilaran los asuntos de trascendencia para el continente. Trescot debía invitar a Chile a ese Congreso» (1).

Pero no se puede mencionar las finalidades del Congreso Panamericano de 1889 sin asociarlas a la desgraciada política de los mediadores americanos en el Conflicto del Pacífico.

Fracasada nuevamente la mediación de Estados Unidos por el retorno infructuoso de Mr. Trescot, se llevó éste «consigo el convencimiento de que toda gestión amistosa ante Chile era inútil y que solo la intervención armada podía dar la solución apetecida: la paz sin cesión de territorio» (2).

El último período de esta desgraciada intervención se caracteriza por el ruidoso desastre que sufriera la misión encomendada a Mr. Logan ante el Gobierno de Chile y a Mr. Patridg ante el Gobierno del Perú, terminando con este resultado la infortunada mediación de los Estados Unidos en el Conflicto del Pacífico.

Es indudable que, los sucesores en la dirección de la política exterior iniciada por Garfield y Blaine en el poder de los Estados

(1). Nuestra Cuestión con Chile. V. A. Belaunde.

(2). Op. ct. V. M. Maurtua.

de la Unión, no tuvieron un sentimiento de verdadero americanismo ni la plena conciencia de su deber solidario frente a los problemas insolubles que, por los años de 1881 a 1883, se hallaban pendientes entre el Perú y Chile como consecuencia de la Guerra del Pacífico.

Los peruanos no podemos comprender ni justificar, en modo alguno, los propósitos ocultos que inspiraron la política intervencionista de los Estados Unidos con ocasión de la guerra de 1879, al no haber resuelto, de una vez por todas, el estado de un atropello injusto de que el Perú era víctima por parte de Chile, al no haber suprimido de hecho la diplomacia de la conquista que la República del Sur iniciaba en esta parte del continente.

Muy grave y muy pesarosa será siempre la responsabilidad histórica de los Estados Unidos por los resultados que la guerra del Pacífico ha tenido para la diplomacia ulterior de los pueblos americanos.

Chile que anuló el proyecto de la mediación colombiana y, por consecuencia, del Congreso Panamericano de Panamá, que impidió la mediación conjunta del Brasil y la Argentina, que destruyó las posibilidades de una acción decisiva por parte de las potencias europeas, logró obtener las compensaciones que autorizó el tratado de 20 de octubre de 1883. El Perú, abandonado y exangüe, firmó ese pacto con su sangre derramada por el espacio de cinco años de doloroso heroísmo y de cruenta injusticia.

La triste historia de la intervención americana había producido en el continente un desagrado general que, unánimemente, se exteriorizó en el Congreso de 1889.

«Esta política singular de los Estados Unidos reñida en nuestro concepto con su decoro y prestigio e incompatible con el rol que pretende, y que en justicia le corresponde ejercer en este continente como la nación mas poderosa ha sido del todo inexplicable para los peruanos» (1).

«A la gran nación que se titula el guardián de las instituciones republicanas del continente, que se considera materialmente responsable, ante el Mundo, del porvenir de los demás estados

(1) Op. ct. Maurtua.

americanos, que a imitación suya y con su apoyo moral, se hicieron libres e independientes, que después de haber consagrado la doctrina de Monroe como principio fundamental de su política internacional, y ampliándola en el sentido de excluir la intervención de las potencias europeas en las cuestiones políticas de América, le correspondía haber asumido una actitud muy distinta en el Pacífico» (1).

Bien lo dice Maurtua: «ningun fruto produjo esa desgraciada política, incierta y contradictoria», aun cuando la inculpación «del abuso de su poder fué la causa determinante de esa actitud», como «la excepcional circunstancia de que en el período culminante de la lucha (1881) dirigían los destinos de esa República, sucesivamente, tres Presidentes distintos: Hayes, Garfield y Arthur, asistidos por sus respectivos Secretarios de Estado» (2).

Así, toda la filosofía de la solidaridad y de la colaboración continental, toda la doctrina principista del americanismo, todo el apostolado que predicara el Libertador al convocar el Congreso de Panamá, todos los bellos frutos de una experiencia vivida durante más de cincuenta años, se desplomaron clamorosamente para dejar introducido en América el sentido de la brutalidad y de la fuerza, la mutilación territorial, el imperio de la conquista.

Expresiones y realidades de una inmensa labor fueron por tierra para dejar sentado el despotismo de todas las iniquidades. La posición falsa creada por los Estados Unidos con motivo de su desventurada mediación y la convocatoria para el Congreso de Washington impresionó el espíritu latino-americano en forma tal que anunció la condenatoria y la amarga profesía del fracaso que el referido congreso había de tener, ya que la nación invitante no había tenido la consecuencia de su situación frente al continente ni la dignidad de su prestigio material como gran potencia.

En Washington se verían las maravillas del coloso anglosajón, pero muy poco se haría por una verdadera realidad americanista.

(1). Op. ct. Maurtua.

(2). » » del mismo autor:

Con el cambio político del gobierno de la Unión el proyectado congreso no tenía cuando realizarse. Los sucesores de Blaine postergaron indefinidamente la iniciativa de aquél. Aparecía, pues, muy lejana la reunión de este Congreso, cuando el 24 de mayo de 1888 el congreso americano autorizó al Poder Ejecutivo para que invitara nuevamente a los gobiernos de América, con el «objeto de discutir y recomendar a sus respectivos gobiernos la adopción de un plan de arbitraje, para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en lo futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países: de fomentar aquellas relaciones que sean provechosas para todas, y de asegurar mercados más extensos a los productos de cada uno de los referidos países». La invitación era autorizada el 3 de julio de 1888 por el nuevo secretario de Estado Mr. Bayard y en ella se fijaba la inauguración del congreso para el 2 de octubre de 1889.

Pero el primitivo memorandum había sido modificado visiblemente al tratar de dar al congreso un carácter esencialmente legislativo e industrial. De todo no se excluía al arbitraje. Se le consideraba como uno de los objetivos, aunque veladamente dábase a entender que eran motivos de otra índole los que se tenían en cuenta. Sin embargo, había de tocar al iniciador del proyecto original la dirección ejecutiva del Congreso, porque la elección del Presidente Harrison llevó de nuevo a la Secretaría de Estado a Mr. Blaine, «ese audáz, positivo y práctico sajón, que creyó posible conciliar y reunir en un haz tantos y tan diversos intereses, que creyó fácil poder dominar y dirigir a aquellos doctores latinos, hombres vivos, susceptibles y recelosos; retóricas fecundos y magníficos» (1).

Las siguientes palabras del discurso inaugural de Mr. Blaine, revelan el profundo respeto que guardaba por la soberanía de los países hispanos, y el hondo sentimiento que poseía por el gran principio de la unidad americana.

«Vuestra presencia aquí no es un acontecimiento ordinario. Significa mucho para el pueblo de la América de nuestros días, y es posible que signifique más para la América del porvenir. Jamás se ha visto convocada una Conferencia de naciones, que tenga

como ésta, por objeto, proveer el bienestar de territorios tan vastos, y a cuya vista se despliegue el espectáculo de un futuro tan grande e inspirador. Los que ahora nos encontramos reunidos dentro del recinto de estas paredes estamos autorizados para hablar en nombre de naciones, cuyos límites se marcan por los dos grandes océanos que tienen hacia el Norte las aguas árticas, mil millas más allá del estrecho de Behring, y que ofrecen, hacia el Sur, en solo los países de más allá del Ecuador, habitación mejor y más extensa para la raza humana, que la que es posible encontrar en cualquier otro punto de nuestro globo».

«Consideraciones de esta especie, deben inspirar a los americanos así del Sur como del Norte, el más vivo presentimiento del poder y de la grandeza que les espera, pero deben, también, impresionar profundamente sus espíritus, con el conocimiento de la responsabilidad, gravísima, que, respectivamente les corresponde, por el desarrollo que debe darse, y por el carácter que debe imprimirse a sus respectivas nacionalidades».

«Los delegados, a quienes me dirijo, pueden hacer mucho para establecer relaciones permanentes de confianza, amistad y respeto, entre las naciones que representan. Ellos puedan dar al mundo el espectáculo de una Conferencia de diez y siete naciones americanas independientes, a que concurren todas en las condiciones de la mas perfecta igualdad y en que, ninguno de los individuos que las representan puede ser compelido a decir nada contra sus propios sentimientos, o contra el concepto que tenga formado de lo que conviene a su propio país; una Conferencia en que no saben, ni se permiten inteligencias secretas; en que se publicarán, con franqueza, ante el mundo entero, las determinaciones adoptadas; en que, no se tolerará el espíritu de conquista; en que por el contrario se harán esfuerzos para cultivar sentimientos de amistad y simpatía entre los pueblos de América, tan amplios, tan extensos, como son amplios y extensos sus sentimientos; una Conferencia, en fin, que no formará alianzas egoistas contra las naciones más antiguas de que, con orgullo, podemos decir, que descendemos; y que nada buscará, nada propondrá, nada sufrirá, que no sea en la opinión general de todos los delegados, pacífico, prudente y oportuno».

«Creemos que el espíritu de justicia lo mismo que el interés común, sentidos ambos igualmente en todos los Estados americanos, harán imposibles las llamadas balanzas de poder, artificiales temperamentos que han sido causa de muchas guerras en Europa y ensangretado muchas veces su suelo. Creemos que estos sentimientos de amistad, declarados ingenuamente, y mantenidos de buena fé, harán desaparecer de los Estados americanos la necesidad de guarnecer sus fronteras con fortificaciones y fuerzas militares».

«Creemos que la amistad y no la fuerza, que el espíritu de la ley justa, y no la violencia del motin, deben ser la regla de gobierno, reconocida entre las naciones americanas unas con otras, y entre miembros de cada nación americana individualmente».

Un notable autor peruano, decía, al respecto: «En aquél Congreso memorable Estados Unidos trazaba su política panamericana. Tres grandes orientaciones tiene esa política: 1º—de amistad y de paz entre las naciones americanas, sobre la base de la cordialidad y de la justicia en sus relaciones y en sus actos, y de la proclamación del principio del arbitraje para resolver sus desacuerdos. 2º—del acercamiento y comunicación entre los países de la América, correspondiendo a estos propósitos, el grandioso proyecto del ferrocarril Panamericano y también el del Canal Interoceánico de Panamá: 3º—de vínculos y relaciones comerciales, intelectuales y morales, lo más amplias y eficaces posibles, de unión y de progreso entre los países de América» (1).

Inaugurado el congreso, las discusiones fueron de lo más interesante. Debates acalorados en que todo el genio latino participó brillantemente, demostrando, una vez más, la retórica admirable de la nueva raza forjada bajo el cielo de una misma ideología y de una misma civilización.

La conferencia fué dividida en quince comisiones, cada una de las cuales debía formular su respectiva ponencia en el asunto encomendado. Los temas eran: Unión aduanera. Arbitrajes, Reglamentación uniforme para la redacción de documentos mer-

(1). Don Javier Prado y Ugarteche.

cantiles y civiles. Convenio monetario en pró de una moneda común de plata. Extradición en materia criminal. Reconocimiento de patentes y marcas de fábrica. Crédito y Bancos. Ferrocarriles. Sistema común de pesos y medidas. Fomento de las comunicaciones por el Océano Atlántico. Simplificación de las regulaciones aduaneras. Fomento de las comunicaciones por el Océano Pacífico. Unificación de derechos consulares y demás clases. Fomento de las comunicaciones por el Mar Caribe. Leyes sanitarias.

Solo nos hemos de ocupar de lo que en esta conferencia se hizo en materia de arbitraje.

La asamblea insinuó la adopción del arbitraje en esta declaración:

«Las delegaciones del Norte, Centro y Sud América, reunidas en Conferencia Internacional Americana, reconocen que el desenvolvimiento de los principios morales que gobiernan las sociedades políticas ha creado una verdadera aspiración en favor de lo solución pacífica de las desidencias internacionales, y reputando de su deber prestar asentimiento a los altos principios que, en apoyo de los Estados débiles y en beneficio de todos, vienen autorizados por la tradición, sostenidos por la razón y aclamados por la humanidad entera, encarecen a los gobiernos que representan la celebración de un tratado uniforme de arbitraje». Votó en contra de esta proposición la República de Chile.

La delegación de la República Argentina se distinguió sobre manera por el ardor que puso en la discusión y aprobación del arbitraje. Así, es el caso mencionar el manifiesto que presentó con ocasión de aquel arduo problema, en el que expresaba la urgente necesidad que había de la absoluta prohibición de consignar en los tratados de paz, las cesiones territoriales como consecuencia directa de una guerra. Ese manifiesto fué un mensaje de hermoso idealismo, por el que se condenaba los actos de conquista y el imperio de la fuerza en América; concluyendo por presentar un proyecto cuyo artículo primero decía:

«Que el arbitraje internacional es una regla de derecho público americano a la que se sujetan las naciones representadas en

la Conferencia, para decidir no solo sus cuestiones sobre límites territoriales, sino todas aquellas en que el arbitraje se haga compatible con la soberanía».

La brillante delegación colombiana en este congreso, partidaria del arbitraje amplio, hizo célebres sus declaraciones cuando afirmaba publicamente, «que las cuestiones que en lo futuro se suscitasen en América se ajustasen amistosa y pacíficamente con arreglo a los respectivos derecho de las partes contendientes: generoso ofrecimiento que por su magnanimidad no tiene paralelo en los anales de la Historia». (1).

«La idea de la convocatoria no podía ser más noble ni la aspiración más elevada: al punto que por su propia magnitud la hacía aparecer irrealizable». Y al referirse a los resultados del congreso exponía justicieramente que «mientras quede subsistente determinada categoría de cuestiones para cuyo pacífico arreglo no se provean los medios y la obligación de observarlos (cual sucede en el proyecto adoptado en la Conferencia), la guerra será siempre posible, la conservación de la paz carecerá de garantías, y el anhelado fin y los beneficios y las ventajas, que se esperaba alcanzar serán en gran parte frustradas». (2).

El arbitraje en esta asamblea constituyó el crisol donde se fundieron unánimemente las opiniones más autorizadas de todos los delegados americanos, hombres amantes de la paz, de la concordia y de la justicia. Solo la delegación de un país estaba desviada de tan nobles propósitos. Chile temía la reparación de América, y sus representantes combatían ardorosamente el proyecto argentino que imponía la revisión del tratado Ancón impuesto al Perú en 1883. De ahí, la actitud de clara y significativa reserva de la delegación chilena, cuando declaró no haber concurrido al congreso «sino para buscar en él únicamente la solución de los problemas comerciales y económicos». La situación de Chile frente a la Conferencia fué por demás azarosa. Días de ascendrada incertidumbre y de temor pesaron gravemente sobre

(1). La Evolución del Principio del Arbitraje en América. Urrutia.

(2). Op. ct. Urrutia.

la suerte de aquel país, si acaso, una resolución definitiva y justificada del propio congreso hubiera reparado el primero y más sangriento de los crímenes políticos de América: la cesión territorial como consecuencia de una guerra entre dos países que jamás habían tenido fronteras comunes ni cuestiones de límites y que, por consiguiente, «solo serviría para destruir su tranquilidad futura y que engendraría una seria amenaza que constantemente tendería a manifestarse, como dijera el delegado Hurbutl, en ocasión solemne».

Fué la comisión denominada «Del Bienestar General» la encargada de dictaminar sobre el arbitraje, en la que intervino particularmente el presidente del propio Congreso, Mr. Blaine. El proyecto discutido ampliamente por todos los delegados se aprobó en la siguiente forma. Solo mencionamos los artículos que, a nuestro juicio, consideramos principales.

Art. 1º.—Las Repúblicas del Norte, Centro y Sud América adoptan el arbitraje como Principio de Derecho Internacional Americano para la solución de las diferencias, disputas o contiendas entre dos o más de ellas.

Art. 2º.—El arbitraje es obligatorio en todas las cuestiones sobre privilegios diplomáticos y consulares, límites, territorios, indemnizaciones, derechos de navegación, y validéz, inteligencia y cumplimiento de tratados.

Art. 3º.—El arbitraje es igualmente obligatorio con la limitación del artículo siguiente, en todas las demás cuestiones no enumeradas en el artículo anterior, cualquiera que sean su causa, naturaleza ú objeto.

Art. 4º.—Se exceptúan únicamente de la disposición del artículo que precede aquellas cuestiones que, a juicio exclusivo de alguna de las naciones interesadas en la contienda, comprometen su propia independencia. En este caso, el arbitraje será voluntario de parte de dicha nación, pero será obligatorio para la otra parte.

Art. 5º.—Quedan comprendidos dentro del arbitraje las cuestiones pendientes en la actualidad y todas las que se susciten

en adelante, aun cuando provengan de hechos anteriores al presente tratado.

Art. 6º.— No pueden renovarse, en virtud de este Tratado, las cuestiones sobre que las partes tengan celebrados ya arreglos definitivos. En tales casos, el arbitraje se limitará exclusivamente a las cuestiones que se suscitan sobre validéz, inteligencia y cumplimiento de dichos arreglos.

Seguían trece artículos más que se referían, a la elección de los árbitros, al modo en que el tribunal arbitral debería constituirse, ya en forma personal o colectiva, las funciones que se reconocían al árbitro, en suma, se estipulaba el mecanismo interior de la institución y la ejecución de la sentencia.

Este tratado fué firmado el 17 de abril de 1890 por todos los delegados, con la exclusiva excepción de las reservas formuladas por las Repúblicas de México, Uruguay, y la expresiva negativa de Chile.

Es de mencionarse particularmente el acuerdo complementario suscrito en la misma fecha que, textualmente, decía:

Que habiendo recomendado esta Conferencia el arbitraje para la decisión de las disputas entre las Repúblicas de América, se permite expresar el deseo de que las controversias entre ellas y las naciones de Europa sean decididas por el mismo amistoso medio.

La Conferencia recomienda, además, que los respectivos gobiernos de las naciones en ellas representadas comuniquen este voto a las naciones amigas.

Pero ni el tratado general sobre arbitraje ni la recomendación protocolaria del voto fueron ratificados por las naciones participantes del Congreso, sensible omisión que dejó sin incorporar a la legislación positiva internacional uno de los más bellos y grandiosos postulados del derecho público americano.

Por eso, con mucha propiedad, decía, el colombiano Urrutia al juzgar los resultados de aquél congreso, que, «La convocatoria de la Conferencia de Washington fue indudablemente un

título de honor para el gobierno de los Estados Unidos de América. Muy natural, por lo demás, era el que la labor de aquella Primera Dieta Americana adoleciera de deficiencias, y que los frutos de ella fueran aun muy imperfectos. Pero no puede negarse que en el seno de aquella augusta reunión pudo acreditarse la unanimidad de los Estados Americanos respecto de la adopción de determinados principios, aunque hubiera desacuerdo sobre la fórmula de aplicación de ellos». (1).

Aun cuando el arbitraje no quedó sino escrito y afirmado en los protocolos de la Conferencia de 1889, mucho se hizo por mantener, aunque diplomáticamente, los vínculos de semejanza entre las Naciones de América. Se estableció, en Washington, una Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas que debía funcionar bajo la inmediata dirección del Ministro de Estado de los E. E. U. U. institución que, más tarde, fué denominada con el nombre de Unión Panamericana, encargada de tramitar los informes comerciales, económicos e internacionales de los países de América. Se constituyó, así mismo, una comisión destinada a procurar el desarrollo del Ferrocarril Panamericano que debería unir las ciudades más importantes entre los continentes del Sur y del Norte. En suma, se formularon iniciativas y recomendaciones tendientes a establecer una mutualidad de intereses y de conveniencias efectivas entre los pueblos de una y otra parte de América.

Del todo, pues, no fueron vanos los propósitos generosos de Mister Blaine en su obra entusiasta de unificación por la justicia y la solidaridad de los nuevos países, cuando al clausurar las sesiones de la Conferencia, decía, elocuentemente: «Si este Congreso tiene derecho a considerarse orgulloso por alguno de sus actos, debemos llamar la atención del mundo sobre la consagración razonada, cierta y solemne para los dos grandes continentes del mantenimiento de la paz y prosperidad. Consideramos esta Nueva Carta Magna, que suprime la guerra y la sustituye por un arbitraje entre los Gobiernos Americanos, como el primero y más importante resultado del Congreso Americano internacional».

(1). Op. ct. Francisco José Urrutia.

Es indudable, que si los hombres de 1889 y los gobiernos de esa época hubieran afirmado en la realidad los propósitos y las reglas establecidas en el tratado de arbitraje que suscribieron en Washington con pluma de oro, habrían construido el altar magnífico de la fraternidad y concordia americanas.

Congreso Jurídico Ibero-Americano

Madrid 1892

El cuarto centenario del descubrimiento del Nuevo Mundo dió origen a la reunión de un Congreso que se celebró en Madrid el año de 1892 a iniciativa de la Academia española de Legislación y Jurisprudencia.

Con tal motivo, España invitó a todas las Repúblicas americanas, expresándoles la deferente atención que le merecían los intereses, las instituciones y el creciente desarrollo de sus antiguas colonias, e invocando el recuerdo de la fecha gloriosa del descubrimiento de América, dábales cita a todas y a cada una de ellas para discutir en el seno de la madre patria la solución de los problemas que facilitara el mutuo entendimiento y las relaciones más cordiales entre la antigua metrópoli y las florecientes repúblicas americanas.

Cuatro fueron los temas de la convocatoria, pero el fundamental para nuestro estudio es el que se refería a las «Bases, conveniencia y alcance del arbitraje internacional para resolver las cuestiones que surjan o estén pendientes entre España, Portugal y los Estados Ibero-americanos; y la forma de hacer eficaz este arbitraje».

Se aprobó, unánimemente, un tratado de arbitraje obligatorio, cuyas conclusiones fueron bien avanzadas y liberales, al punto que no puede dejarse de reconocer que este tratado constituyó un avance efectivo en el campo del derecho internacional al

establecer la fórmula absoluta del arbitraje en las desidencias internacionales.

Los principales artículos fueron los siguientes:

Artículo primero.— El arbitraje es conveniente, en el actual estado de la sociedad internacional para decidir las contiendas que surjan entre las naciones.

Artículo segundo.—La aceptación por la América latina; Portugal y España sería muy oportuna en el momento presente.

Artículo tercero.—Al efecto, los Estados representados en el Congreso deben concertar tratados especiales de arbitraje, tomando por base el que se pactó entre España y Ecuador el 23 de Mayo de 1888, hasta que nuevos y anhelados progresos del derecho internacional público hagan posible la creación de un tribunal permanente destinado a evitar o poner fin a las cuestiones que existan o puedan nacer entre los Estados mencionados.

Artículo cuarto.—Debe someterse al principio del arbitraje, sin excepción, todos los conflictos internacionales.

Artículo quinto.—Pudiendo engendrar graves dificultades toda sanción material, no hay otras formas de hacer eficaz el juicio arbitral que aquellas que nazcan de una organización jurídica de los Estados Iberos-americanos; pero como la noble aspiración de llegar a organizaciones internacionales, aún tratándose de pueblos que tienen tantos puntos de unión, ocasionaría serios obstáculos a ese ideal por todos apetecido, conviene que quede como materia propia de nuevas labores doctrinales y como tema obligado de ulteriores congresos, a fin de no entorpecer o dilatar la inmediata aceptación del principio del arbitraje.

Segundo Congreso Panamericano

México 1901-1902

Después de la primera conferencia reunida en Washington en 1889 el espíritu de unificación y solidaridad de los pueblos de

América se fortaleció visiblemente en una tendencia esencialmente práctica por llevar a la realidad los tratados y las recomendaciones aprobadas en aquél memorable congreso que afianzó definitivamente la independencia del continente alejando el pretexto de las anexionaciones y colonizaciones en América por parte de las potencias dinásticas de Europa.

Es cierto que, para las repúblicas hispanas la situación política de los Estados Unidos del Norte constituía una especie de protectorado encargado de resguardar el propio desarrollo y la libre soberanía de todas las naciones del hemisferio austral.

La primigenia posesión de los Estados Unidos en la dirección de los negocios públicos del congreso del 89, acrecentó su influencia y su poderío moral en el seno de las democracias americanas, ofreciéndose como un bloque inexpugnable que no pudo salvar la codicia de Europa en sus intentos de hegemonía sobre las tierras colonizables de América.

Por la Doctrina Monroe escudó, primero, la infancia política de los pueblos ibero-latinos, dándoles, después, intervención legítima en los destinos del Mundo y agrupándoles, más tarde, en el gran congreso continental de 1889.

Así, desde esta época el pan-americanismo dejó de ser una teoría discutida y una vana recomendación de propaganda para amoldarse con formas más o menos estables al campo de los hechos y de las realidades sustantivas.

Con alguna propiedad, diríamos, que en el año de 1889 se proclamaron en Washington grandes y generosas iniciativas por la unión americana y, tal vez, se modelaron las columnas del panamericanismo positivo bien entendido, fundado no solo en multitud de conveniencias sino en analogías políticas de glorias y de tradiciones y en un criterio desinteresado por hacer más honor a la existencia de los grupos humanos que pueblan esta bella parte del planeta.

Con estos antecedentes, se ha de ver que en el Congreso de México muchas iniciativas fueron plasmadas sobre los proyectos ideados en Washington a propósito de las finalidades de las

asambleas americanas. Fue la política anglo sajona la que predominaba en todas las deliberaciones, y los resultados obtenidos fueron en gran parte obra exclusiva del gobierno americano. La diplomacia directora de estos congresos se caracterizó por un predominio anglo-sajón, sin dejar por eso de reconocer que las repúblicas ibero latinas obtuvieron ventajosas posiciones en la discusión y aprobación de sus iniciativas o de sus proyectos.

Mas de una década había cursado de la celebración de la primera dieta panamericana cuando se convino en Washington por todos los representantes de las dos Américas, señalar la ciudad de México como sede oficial del segundo Congreso que debía inaugurarse el 22 de Octubre de 1901. En esta virtud, el 15 de agosto de este año el Secretario de Estado de México don Ignacio Mariscal dirige la respectiva invitación a todos los gobiernos representados en el primer congreso, con el objeto de que acreditaran sus delegaciones, adjutando un memorandum sobre los puntos materia de la reunión, junto con una relación minuciosa de las recomendaciones y demás actos aprobados en el Congreso de Washington.

Bien lo decía el gobierno mexicano al dirigirse a todos los pueblos de América que «por más que un pesimismo desconsolador declare inútiles los esfuerzos dirigidos a realizar entre los hombres el predominio de la justicia como sustituto del derecho, es preciso convenir en que la afirmación constante de sanas teorías y su sanción oficial por los Gobiernos, mediante convenios o declaraciones en común que moralmente los obliguen, siquiera falte el medio de compelerlos a su observancia, irán labrando una opinión tan poderosa que acabe por extirpar los abusos más arraigados, como ha sucedido con la esclavitud y otras aberraciones que parecían baluartes inexpugnables para la razón y la filosofía. Y, en verdad que, para llegar a esa común inteligencia, para sancionar esos convenios, o preparar al menos su sanción, no hay otro medio más adecuado que las conferencias o congresos en que se discuta libremente; en que todos y cada uno de los delegados, con igual derecho puedan defender sus opiniones, trayendo su contingente de saber y de sentimiento en pró del bien general».

El Congreso de México terminó sus deliberaciones el 31 de enero de 1902, obteniéndose entre sus principales resultados los siguientes: recomendación sobre el establecimiento de un Banco Panamericano en New York con sucursales en centros mercantiles de importancia en el continente: creación de un Ferrocarril Panamericano para facilitar los intereses comunes: convención para organizar un código de derecho público y privado: un tratado de extradición y protección contra el anarquismo: resolución sobre la reorganización de una Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas: resolución sobre las futuras conferencias; un tratado sobre reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios: un tratado sobre arbitraje obligatorio y un protocolo de adhesión a las conferencias de La Haya.

Pero el tema que más preocupó la atención de los delegados fué, indudablemente, el que se refería a los medios de solucionar los conflictos internacionales por medio del arbitraje.

Largos debates ocuparon la labor de los congresantes al tratarse de tan destacado problema. Y, en verdad que el arbitraje constituyó el punto divergente de las opiniones de algunas delegaciones. Se formularon brillantes informes al respecto por los representantes de la República Argentina y del Perú, distinguiéndose sobre manera por el calor y la serenidad de los juicios la delegación peruana, la cual al referirse a la necesidad del arbitraje obligatorio, afirmaba que «nada cabe hacer para promover el adelanto material de nuestros países, nada permanente y eficaz podemos idear para ligarnos estrechamente en la gran jornada de la civilización, si ante todo no procuramos afirmar el orden interno de las jóvenes naciones americanas y si no excluimos con franqueza y energía las causas de desavenencias, de celos, de inquietudes, de luchas latentes o activas que existen o puedan existir entre ellas. No hay ninguna evolución posible fuera de esa ancha base de la estabilidad interior y de la paz internacional». «En orden al arbitraje obligatorio, los deberes de esta Conferencia son ineludibles. Desde luego, es necesario reconocer que la institución, con su carácter forzoso, ha dejado de ser una simple doctrina, una mera aspiración de publicistas y de espí-

ritus generosos para convertirse en una práctica internacional indiscutida».

Ya que como decía la notable delegación argentina en su informe presentado en la sesión del 27 de noviembre de 1901: «El arbitraje en sí mismo no se discute. Pero si ha de ser un medio eficaz y no ilusorio de asegurar la paz, es menester no desvirtuarlo con reticencias o restricciones de las que resulte que las excepciones amengüen la regla o la destruyan. Cada excepción al arbitraje obligatorio es una puerta que se abre a la guerra, y si es evidente que el progreso humanitario debe ser gradual, de manera que el éxito obtenido prepare el que quede por conquistar, no lo es menos que nada disculparla un retroceso en las doctrinas, que el derecho americano ha consagrado en forma solemne y definitiva.

Y, más adelante, agregaba: «Pero saltan a la vista dificultades reales, conflictos amenazantes, en resumen, cuestiones pendientes, que la Segunda Conferencia Panamericana debe afrontar y resolver con espíritu levantado de justicia, so pena de frustrar en absoluto uno de sus fines primordiales».

«Si esta Conferencia o cualquiera otra, pretende llenar su misión legal y propender a que todas las dificultades se arreglen pacíficamente, debe empezar poniendo la mano donde está el mal, sino quiere imitar al médico que llamado a la cabecera del enfermo, pretendiera consolarle con la promesa de curar sus males futuros y se desentendiera de aquellos que, de presente, torturan su organismo y amenazan su existencia».

Pero la Conferencia de la Paz de La Haya se había realizado en medio del aplauso universal y formándose a la sombra de ella la Primera Corte de Justicia Internacional, a base de las admirables enseñanzas y de las sanas doctrinas que las jóvenes nacionalidades de América habían sostenido en tantos congresos continentales, enseñanzas y doctrinas que sirvieron de ejemplo para que la política prepotente de la Vieja Europa realizara en las asambleas de La Haya una de las más bellas aspiraciones del derecho al establecer una institución legal que hiciera efectiva la paz y la justicia entre todas las naciones.

Es indiscutible que, el acontecimiento histórico de La Haya influyó mucho sobre el ambiente general de las deliberaciones en materia de arbitraje en el Congreso de México, propiciando, si se quiere, dos tendencias que, aunque fundamentalmente idénticas en sus propósitos de sostener la necesidad de la institución en el derecho público americano, no lo eran, sin embargo, en cuanto a su conformidad respecto de la extensión, amplitud y alcances del arbitraje.

En México se renovaron, pues, las opiniones de los congresantes de La Haya referentes al problema del arbitraje facultativo y del arbitraje obligatorio, conservándose en las discusiones el sello de originalidad ideológica tan avanzado y tan propio de los doctores americanos; y aunque ambas tendencias debieron unificarse en la aprobación de una fórmula arbitral sin reservas, a mérito de las tradiciones históricas y de los singulares atributos sociales y políticos del Nuevo Mundo, prevaleció, no obstante, el espíritu de desacuerdo con la suscripción de dos tratados sobre esta materia, el general aprobatorio de las convenciones firmadas en la capital de los Países Bajos, y el particular de diez delegaciones afirmando el arbitraje obligatorio.

Para la historia secular de Europa el arbitraje facultativo de La Haya condensada las opiniones del moderno derecho público europeo al detener el régimen político de las luchas fratricidas y del plan de las anexiones armadas tan características en la vida diplomática de esas naciones.

Aun más. La iniciativa del Czar de Rusia plasmada en los resultados del congreso de 1899 al establecer el arbitraje como solución de disputas internacionales entre los países de Europa, constituía el triunfo viviente de las corrientes americanas en favor de la paz y un progreso efectivo en las relaciones diplomáticas de los gobiernos europeos.

De modo que, la aprobación unánime del arbitraje discrecional por parte de las asambleas panamericanas de México no significó en manera alguna un adelanto importante en el régimen del derecho arbitral americano, por cuanto la fórmula del arbitraje facultativo aceptada por la unanimidad del voto de ese con-

greso, ya había sido aprobada muchos años antes en las conferencias latino americanas sucedidas desde 1822 y posteriores épocas, y sustituida, así mismo, por la regla del arbitraje obligatorio consagrada en los tratados particulares suscritos por algunas naciones de América, entre los que merece mención el firmado por las Repúblicas del Perú y Nueva Granada en 22 de setiembre de 1829 y los celebrados con posterioridad a esta fecha.

Es de notarse que, para la política diplomática de Europa los pactos de La Haya sobre arbitraje, consultaban las necesidades sociales de los estados europeos contribuyendo a armonizar sus intereses opuestos y divergentes, modalidad de que carecían los países americanos no divididos ni separados por las guerras de predominio y sucesión monárquicas, ni por las diferencias raciales ni por los regímenes de castas, tan comunes en la vida de los pueblos del Viejo Mundo.

Por eso, se cree, que la adhesión del Congreso de Mexico a los protocolos de La Haya, en cuanto al arbitramento, no fué considerada como la ratificación sincera de un tratado avanzado en materia de arbitraje, por que la fórmula arbitral de La Haya respondía a los intereses europeos más no a los distintivos americanos de su derecho escrito; era para Europa la adopción de ese principio un progreso notable en su vida internacional, más no lo era para la América que había consagrado de mucho antes la fórmula del arbitraje obligatorio y, por consecuencia, se había anticipado a crear normas jurídicas propias, fundadas en el criterio racional y en el respeto al derecho ajeno, bases incommovibles sobre las cuales solo pueden subsistir los pueblos amantes de la paz y de la justicia.

De ahí, se explica que las delegaciones peruanas y argentinas fueran partidarias de suscribir un tratado particular sobre arbitraje obligatorio, distinto del aprobatorio del protocolo de La Haya, que decía:

Art. 1º—Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a la decisión de árbitros todas las controversias que existen o lleguen a existir entre ellas, y que no puedan resolverse por la vía diplomática, siempre que a juicio exclusivo de alguna de las Nacio-

nes interesadas, dichas controversias no afecten ni la independencia ni el honor nacionales.

Art. 2º—No se considerarán comprometidos ni la independencia ni el honor nacionales en las controversias sobre privilegios diplomáticos, límites, derechos de navegación, validéz, inteligencia y cumplimiento de tratados.

Este tratado estatuyó el arbitraje obligatorio general, con especial excepción de reservas. Fué firmado por las Repúblicas Argentina, Perú, Bolivia, Santo Domingo, Guatemala, El Salvador, México, Uruguay y Paraguay.

Por esta convención la jurisdicción arbitral quedaba de antemano indicada en la Corte de Justicia Permanente de La Haya, dejándose, sin embargo, expedito el camino para constituir de acuerdo entre las potencias discordes un tribunal especial encargado de la solución del conflicto, si acaso, el de La Haya no ofrecía todas las garantías y seguridades deseadas.

Con la suscripción de este tratado se mantuvo subsistente la vigencia del arbitraje obligatorio en las relaciones diplomáticas de los países de América, sin que fuera modificado en su fondo y forma, por el protocolo adicional que en la misma fecha se firmó por todas las delegaciones, y que estipulaba, así:

CONSIDERANDO: Que los delegados a la Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas creen que la opinión pública en las naciones que aquí representan aumenta de una manera constante, en el sentido de favorecer vivamente la aplicación más amplia de los principios de Arbitramento: que las Repúblicas Americanas dirigidas por los mismos principios y responsabilidades del gobierno democrático y ligadas por crecientes intereses mutuos, pueden por si mismas conservar la paz del Continente, y que la paz estable entre ellas será el propulsor más eficaz de su desarrollo nacional, así como del bienestar y grandeza comercial de sus pueblos.

En consecuencia convienen en lo siguiente:

Art. 1º—Las Repúblicas Americanas representadas en la Conferencia Internacional de México, no signatarias de las tres

Convenciones firmadas en La Haya el 29 de julio 1899, reconocen los principios consignados en ellas, como parte del Derecho público Internacional Americano.

Art. 2º—La adhesión respecto de las Convenciones que tienen el carácter de abiertas, una vez ratificadas por los gobiernos respectivos, será comunicada por estos y por la vía diplomática al de los Países Bajos para sus efectos.

Art. 3º—Siendo de notoria conveniencia general que las diferencias cuya solución se convenga someter a arbitraje, se confieran a la jurisdicción de un Tribunal de tan alta importancia como lo es la Corte de Arbitramento de La Haya, así como también que las Naciones Americanas no signatarias de la Convención que creó esa benéfica institución, puedan ocurrir a ella en uso de un derecho reconocido y aceptado, y tomando, además, en consideración el ofrecimiento de los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos de México, la Conferencia confiere a dichos Gobiernos el encargo de negociar con las demás Potencias signatarias de la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, la adhesión de las Naciones Americanas no signatarias de la misma Convención, que así lo soliciten.

Se firmó este protocolo por todas las delegaciones, con la expresión ad referendum de la República de Venezuela.

Así, los resultados de las asambleas de México en pró del arbitraje fueron, pues, estables y proficuos, distinguiéndose, por lo demás, la labor de este Congreso por un marcado interés en favor de la armonía y de la cooperación internacional americana al aprobar medidas y proyectos de urgente necesidad en la vida interna de América.

JOSÉ JACINTO RADA.

(Continuará)

Chloris Cuzcoensis

Algunas plantas del Departamento del Cuzco

La docencia de la cátedra de Fitografía en la Universidad del Cuzco me ha brindado la oportunidad de practicar diversas escursiones por los alrededores de la ciudad, con el objeto de coleccionar plantas para la formación de un herbario local é iniciar así la creación de un gran HERBARIO REGIONAL, que contenga las especies más conspicuas de la flora del Departamento, como medio único de emprender un estudio serio sobre las riquezas vegetales que atesora esta extensa y exuberante circunscripción territorial. En esta labor de investigación original, he sido secundado eficazmente por distinguidos amigos míos, que, participando de mi entusiasmo por el estudio de la Naturaleza, me han enviado de provincias muy apreciables colecciones, que al incorporarlas en mi pequeño herbario particular han prestado a la ciencia nacional una importante contribución, como se desprende de los apuntes que van en seguida. Entre ellos me es grato mencionar de una manera especial a los señores Ingro. Christian Bües y Alfredo González Willis, que me han proporcionado muy interesantes especímenes procedentes del valle de la Convención.

La carencia en la localidad de un herbario patrón, de la bibliografía amplia que se requiere para las identificaciones botánicas y más que todo la heterogeneidad de los grupos de que consta mi modesto herbario, me hacían imposible proceder a su inmediata clasificación; por lo que resolví remitir para su estudio a los diversos centros científicos con los que me hallaba en relación, conservando en mi poder un ejemplar duplicado de cada especie;

investigación que ha sido llevada a cabo bondadosamente por los eminentes naturalistas que menciono en seguida y a quienes rindo con tal motivo el homenaje de mi profunda gratitud.

El interesante grupo de los ARHIZOFITOS fué estudiado por los siguientes profesores americanos: los HONGOS que fueron identificados por el ilustre micólogo Dr. James R. Weir, del Gabinete de Plantas Industriales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; los LIQUENES por el especialista en este grupo Dr. Bruce Fink, profesor de la Universidad de Miami (EE. UU.) y los MUSGOS por el Dr. R. S. Williams del Jardín Botánico de Nueva York, muy conocedor de la flora esporofita del Departamento, por haber estudiado las colecciones obtenidas durante los años de 1911 y 1914 por los botanistas que acompañaron a la Expedición Peruana de la Universidad de Yale.

En cuanto a los RHIZOFITOS su clasificación ha corrido a cargo de los siguientes profesores: las Criptógamas vasculares y particularmente el orden de los HELECHOS fueron estudiados por el Dr. William R. Maxon, del Museo Nacional de los Estados Unidos, que ya antes se había ocupado de la descripción de no pocas especies procedentes de este Departamento; las Fanerógamas por los profesores G. K. Merrill, E. P. Killip, y J. N. Rose, del Museo Nacional de los Estados Unidos; por el Dr. K. Krause, Subdirector del Jardín Botánico de Berlín (Alemania) y por el Dr. Cristóbal M. Hicken, sabio catedrático de las Universidades de Buenos Aires y La Plata; quien en 1903 estudió la flora de los alrededores de la ciudad de Sicuani, capital de la provincia de Canchis.

TIPO I.—TALOFITAS

CLASE I.—HONGOS

Orden III.—Basidiomicetos

Fam. Agaricáceas

POLIPOREAS (Kkallampas)

- Nº 1.—*Fomes lucidus* (Leys) Fr.
Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m. G. K. Merrill.
- „ 2.—*Polystictus occidentalis* (Kl) Fr.
Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m.—James R. Weir.
- „ 3.—*Polystictus sanguineus* (L) Fr.
Sin. vulg: Yunca—kkallampa
Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m.—James R. Weir.
- „ 4.—*Polystictus brachypus*, Lev.
Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m.—James R. Weir.
- „ 5.—*Daedalea repanda*, Pers.
Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m.—James R. Weir.
- „ 6.—*Pycnopus sanguineus* (L) Murrill
Reg. Prov. de la Convención, valle de Santa Ana.—G. K. Merrill.
- „ 7.—*Ganoderma fornicatum*, L.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m. James R. Weir.

Nº 8.—*Ganoderma testaceum* (Lev.) Fr.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco 900 m.—G. K. Merrill.

„ 9.—*Ganoderma australe* (Fr.) Pat.

Reg: Sobre tronco vivo. Prov. de Urubamba, alrededores del pueblo de Yucay, 2300 m.—James R. Weir.

„ 10.—*Exagonia variegata*, Bak.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m.—James R. Weir.

AGARICEAS

„ 11.—*Lentinus crinitus* (L) Fr.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m.—James R. Weir.

„ 12.—*Schizophyllum commune* (L) Fr.

Reg: Prov. de la Convención, hacienda Sahuayaco, 900 m. James R. Weir.

Fam. Auriculariáceas

„ 13.—*Auricularia polytricha*, Mont.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m. James R. Weir.

Orden IV.—Ascomicetos

Fam. Pezizáceas

Subfam. Parmelioideas (Líquenes)

(Cacca—unca)

PARMELIEAS

„ 14.—*Parmelia citrata*, Ach.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m. G. K. Merrill.

Nº 15.—*Parmelia citrata corniculata*, Mull.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
G. K. Merrill.

,, 16.—*Parmelia flavicans*, Tuck.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.
G. K. Merrill.

CLADONIEAS

,, 17.—*Usnea laevis* (Eschaw) Myl.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.
—G. K. Merrill.

,, 18.—*Usnea orthoclada*, Fée.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
G. K. Merrill.

,, 19.—*Peltigera canina spongiosa*, Tuck.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450, m.
—G. K. Merrill.

,, 20.—*Everniopsis trulla* (Ach) Nyl.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.
—G. K. Merrill.

,, 21.—*Cora pavonia* (Web.) Fr.

Sin. vulg: Ccalasto.

Area geográfica: Perú y Chile.

Reg: Sobre tierra húmeda. Prov. del Cuzco, colinas del
Saxaihuamán, 3500 m.—G. K. Merrill.

,, 22.—*Theloschistes chrysophthalmus* (L) Norm.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—
G. K. Merrill.

TIPO II.—MUSCINEAS

CLASE II.—MUSGOS

Fam. Briáceas

HIPNEAS O PLEUROCARPEAS

- Nº 23.—*Stereodon amabilis* (Mitt.) Broth.
Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.
—G. K. Merrill.
- „ 24.—*Stereodon cupresiformis* (L) Brid.
Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.
—G. K. Merrill.
- „ 25.—*Brachythecium sericeovirens*, Par.
Area geográfica: Conocida antes como indígena solamente de Patagonia.
Reg: Sobre rocas. Prov. de Urubamba, Ollantaitambo, 2730 m.—Foote, 1911.—Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m. R. S. Williams.
- BRIEBAS O ACROCARPEAS
- „ 26.—*Weimouthia mollis* (Hedw) Broth.
Sin. vul: Barba de monte.
Area geográfica: Conocida antes como indígena solamente de Chile.
Reg: Sobre troncos vivos. Prov. de Paruro, 3000 m.—R. S. Williams.

TIPO III.—CRIPTÓGAMAS VASCULARES

CLASE I.—Felicíneas

Orden I.—Helechos

Fam. Himenofiláceas

- Nº 27.—*Hymenophyllum fucoides*, Swartz.
Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m. William R. Maxon.
- Fam. Esquizeáceas
- „ 28.—*Ligodium polymorphum* (Cav) H. B. y K.
Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.
- Fam. Polipodiáceas

POLIPODIEAS.

- Nº 29.—*Polypodium pycnocarpum*, C. Christens (*P. macrocarpum* Presl.)
 Sin. vul: Ccalahuala.
 Area geográfica: Méjico, Perú, Bolivia y Argentina.
 Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m. Hicken, 1903;
 Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 a 3600 m. William R. Maxon.
- „ 30.—*Polypodium angustifolium*, Swartz.
 Sin vul: Ccalahuala
 Area geográfica: Perú y Argentina.
 Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3500 a 3600 m.—William R. Maxon.
- „ 31.—*Polypodium alternifolium*, Hook.
 Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.
- „ 32.—*Polypodium furfuraceum*, Schl.
 Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.
- „ 33.—*Pteris biaurita*, L.
 Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.
- „ 34.—*Notochlaena nivea* (Poir) Desv. (—*Pellaea nivea*, Prantl).
 Sin. vulg: Culandrillo de pozo.
 Area geográfica: Perú, Bolivia y Argentina.
 Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903.
 —Cuzco, alrededores de la ciudad, 3300 m.—Rose. 1914.
 William R. Maxon.
- Nº 35.—*Notochlaena tenera*, Gill (*Pellaea tenera*, Prantl).
 Area geográfica: Perú y Bolivia.
 Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3300 m.
 —Rose, 1914.—William R. Maxon.
- „ 36.—*Notochlaena fraseri* (Mett) Baker.
 Area geográfica: Perú y Argentina.
 Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3200 á

3300 m. y la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.

Nº 37.—*Cheilanthes pruinata*, Kaulf.

Area geográfica: Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903; Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—William R. Maxon.

„ 38.—*Cheilanthes incarum*, Maxon.

Sin. vul: Inca-coca.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3300 m. J. N. Rose, 1914; colinas de Saxaihuamán, 3600 m.—William R. Maxon.

„ 39.—*Cheilanthes elegans*, Desv.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—William R. Maxon.

„ 40.—*Adiantum poiretii*, Wikstr.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m. William R. Maxon.

ASPLENIEAS

„ 41.—*Asplenium poloense*, Rosenst.

Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.

ASPIDIEAS

„ 42.—*Dryopteris paleacea* (Swartz), C. Chr.

Sin. vulg. Raqui-raqui.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—William R. Maxon.

„ 43.—*Dryopteris pedata* (L) Fée.

Sin vulg: Raqui-raqui.

Reg. Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—William R. Maxon.

DAVALLIEAS

„ 44.—*Woodsia crenata* (Kunze) Hieron.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—
William R. Maxon.

Nº 45.—*Microstaphyla moorei* (Britton) Underv.

Reg: Prov. de la Convención, distrito de Echarati, hacienda Sahuayaco, 900 m.—William R. Maxon.

„ 46.—*Gimnopteris rufa* (L) Fée.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Sahuayaco, 900 m. William R. Maxon.

CLASE II.—EQUISETINEAS

Orden I.—*Equisetíneas isodiadas*

Fam. Equisetáceas

„ 47.—*Equisetum bogotense*, H. B. y K.

Sin. vulg: Cola de caballo.

Area geográfica: Perú, Bolivia y Chile.

Reg: Prov. de Quispicanchi, Andahuailillas, 3200 m.—
William R. Maxon.

CLASE III.—LICOPODINEAS

Orden I.—*Licopodíneas isospóreas*

Fam. Licopodiáceas

LICOPODIEAS.

„ 48.—*Lycopodium andinum*, Rosenst.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—
William R. Maxon.

TIPO IV.—FANEROGAMAS

Subtipo II.—Angiospermas

CLASE V.—MONOCOTILEDÓNEAS

Alianza I.—Ciperales

Fam. Ciperáceas

CARICEAS.

Nº 49.—*Carex ecuadorica*, Kükenth.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3500 m.—
E. P. Killip.

Alianza II.—Juncales

Fam. Liliáceas

COLCHICEAS

„ 50.—*Nothoscordum andicola*, Kth.

Area geográfica: Perú, Bolivia y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903.
Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—E. P. Killip.

Alianza IV.—Iridales

Fam. Iridáceas

SISIRINQUIEAS.

„ 51.—*Sisyrinchium chilense*, Hook (*S. bermudianum*. L.)

Sin. vulg: Pfascco-collanan.

Area geográfica: Méjico, Chile, Uruguay y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903;

Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 á 3350 m.—Cristóbal M. Hicken.

Nº. 52.—*Nemastylis pearcei*, Baker.

Sin. vulg: Supay-ttica.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3200 a 3600 m.—E. P. Killip.

CLASE VI.—LIORHIZAS DICOTILEDÓNEAS

Orden I.—Graminíneas

Fam. Gramináceas

AVENOIDEAS.

„ 53.—*Aciachne pulvinata*, Benth.

Sin. vulg: Paco-paco.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3700 a 3900 m.—K. Krause.

CLASE VII.—DICOTILEDONEAS

Subclase II.—Inovuladas

Orden I.—Lorantíneas

Alianza IV.—Santalales

Fam. Santaláceas

TESIEAS.

„ 54.—*Quinchamalium gracile*, Brogn.

Sin. vulg: Chinchaimali.

Area geográfica: Perú y Chile.

Reg: Prov. del Cuzco, alturas del Saxaihuamán, 3500 a 3700 m.—Weberbauer, 1905.—K. Krause.

Orden III.—*Ranunculíneas*Alianza II.—*Quenopodiales*

Fam. Urticáceas

URTICEAS.

Nº 55.—*Urtica magellanica*, Juss.

Sin. vulg: Ortiga.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 a 3600 m.—E. P. Killip.

Alianza IV.—*Malvales*

Fam. Malváceas

MALVEAS.

„ 56.—*Malvastrum parnasiaefolium*, A. Gray.

Area geográfica; Perú y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903. Cuzco, alrededores de la ciudad.—K. Krause.

Alianza VIII.—*Geraniales*

Fam. Geraniáceas

GERANIEAS

„ 57.—*Erodium cicutarium* (Lehman) L' Herit.

Sin. vulg: Tupu-Tupu.

Area geográfica: Planta casi cosmopolita: Perú, Bolivia, Chile y Argentina.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—Cristóbal M. Hicken.

Fam. Cariofiláceas

ALSINEAS.

Nº 58.—*Arenaria alsinoides*, Willd.

Reg. Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—
E. P. Killip.

„ 59.—*Tissa villosa* (Pers), Briton.

Area geográfica: Perú, Uruguay y Argentina.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—
—E. P. Killip.

Fam. Leguminosas

PAPILIONEAS

„ 60.—*Lupinus paniculatus*, Desv.

Sin. vulg: Ckera.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Crece en terrenos calcáreos bastante secos. Prov.
del Cuzco, 3400 a 3500 m.—Cristóbal M. Hicken.

„ 61 *Astragalus garbancillo*, Cav.

Sin. vulg: Garbancillo.

Area geográfica: Depart. de Cuzco y Apurímac.

Reg: Prov. de Quispicanchi, 3200 á 3550 m.—Raymondi,
1865; Cuzco, 3500 a 3700 m. Weberbauer, 1905.—Cristó-
bal M. Hicken.

„ 62.—*Vicia graminea*, Sm.

Area geográfica: Perú, Uruguay, Argentina hasta Pata-
gonia.

Reg: Muy común entre el cespced. Prov. de Canchis, Si-
cuani, 3550 m.—Hicken 1903; Cuzco, alrededores de la
ciudad, 3350 m.—K. Krause.

„ 63.—*Psoralea glandulosa*, L.

Sin. vulg: Huallhua.

Area geográfica: Perú, Chile, Uruguay y Argentina.

Reg: Prov. de Urubamba, 3200 a 3700 m.—Weberbauer,
1905.—Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—Cristó-
bal M. Hicken.

Nº 64.—*Adesmia miraflorensis*, Remy.

Sin. vulg: Añahui.

Area geográfica: Perú, Bolivia y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903.—

Quispicanchi y Paruro, 3200 m.—E. P. Killip.

Fam. Rosáceas

FRAGARIEAS.

„ 65.—*Rubus rosiflorus*, Benth.

Reg: Prov. de Paucartambo, valle de Ckosñipata, 3200 m.—K. Krause.

PIREAS.

„ 66.—*Margyricarpus setosus*, R. y P.

Sin. vul: Canlli.

Reg: Prov. del Cuzco y Urubamba, 3500 a 3700 m.—Weberbauer, 1905.—K. Krause.

„ 67.—*Tetraglochin strictum*, Poep.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—K. Krause.

Alianza IX.—Poligonales

Fam. Polygonáceas

COCCOLOBEAS.

„ 68.—*Mühlenbeckia vulcanica* Endl. (*Polygonum vulcanicum* Benth).

Sin. vulg: Mullakka.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Crece sobre las rocas en la falda de los cerros. Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3300 a 3500 m.—P. Killip.

Alianza XII.—Cactales

Fam. Cactáceas

OPUNTHEAS.

„ 69.—*Rhipsalis herrerae*, Britton et Rose.

Especie afine al *R. Cassytha*, Goertn, indígeno de Bolivia.
Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, entre
Mandor y Ckello-uno, 980 a 1100 m.—J. N. Rose.

Nº 70.—*Opuntia tunicata* (Lehmann) Link et Otto *Cactus tuni-*
catus (Lehman).

Sin. vulg: Uncuyoc-ppata-quisca.

Area geográfica: Tierras altas de Méjico central, tam-
bién en el Ecuador, Perú y norte de Chile.

Reg: Prov. de Quispicanchi y Urubamba, valle de Vilca-
nota, 2900 a 3200 m.—Rose, 1914;—J. N. Rose.

„ 71.—*Opuntia exaltata*, Berger.

Sin. vulg: Espino, Ppata-quisca.

Area geográfica: Ecuador, Perú, Bolivia y probablemen-
te norte de Chile.

Reg: Crece silvestre en abundancia en todas las quebra-
das del Departamento, 3200 a 3700 m.—J. N. Rose, 1914.
—J. N. Rose.

„ 72.—*Opuntia floccosa*, Salm Dick (*O. senilis*, Roetzel).

Sin. vulg: Rocka.

Area geográfica: Depart. de Junín, Apurímac y Puno.

Reg: Crece en las punas en masas compactas, cubriendo
grandes extensiones de terreno. Prov. del Cuzco y Quis-
picanchi, 3750 a 4000 m.—Rose 1914.—J. N. Rose.

„ 73.—*Opuntia soehrensii*, Britton et Rose.

Sin. vulg: Airampo

Area geográfica: Tierras altas del Perú, Bolivia y Norte
de la Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Quispicanchi, Cuzco y Urubamba,
2800 a 3500 m.—Rose, 1914.—J. N. Rose.

„ 74.—*Opuntia pascoensis*, Britton et Rose.

Area geográfica: Depart. de Junín y Cuzco.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, entre la
Calzada y la hacienda Macamango, 1050 m.—J. N. Rose.

„ 75.—*Opuntia Brasiliensis* (Will) Haw (*Cactus brasiliensis*,
Willd).

Sin. vulg: Supay-manchachi.

Area geográfica: Brasil, Perú, Bolivia, Paraguay y Argentina.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, hacienda Pailabamba.—J. N. Rose.

EQUINOCACTEAS.

Nº 76.—*Cereus trigonodendron*, Schumann.

Sin. vulg: Gigantón del Valle.

Area geográfica: Oriente del Perú.—Depart. de Loreto y Cuzco.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana y Calca, valle de Lares, 800 a 1500 m.—Weberbauer, 1915, E. C. Erdis en Pumachaca, 1915.—J. N. Rose.

„ 77.—*Erdisia squarrosa* (Vaupel). Britton et Rose (*Cereus squarrosus*, Vaupel).

Sin. vulg: Uyuqui.

Area geográfica: Depart. de Junín y Cuzco.

Reg: Prov. de Quispicanchi, Cuzco, Urubamba y Paruro, 2900 a 3400 m. Rose, 1914.—J. N. Rose.

„ 78.—*Trichocereus cuzcoensis*, Britton et Rose.

Sin. vulg: Gigantón.

Reg: Crece en abundancia en las quebradas de Quispicanchi, Cercado y Paruro, 3200 a 3500 m.—Rose, 1914.—J. N. Rose.

„ 79.—*Lovibia corbula* (Herrera) Britton et Rose. (*Mamillaria corbula*, Herrera).

Sin. vulg: Añapancu.

Reg: Prov. del Cuzco, Quispicanchi, Urubamba y Paucartambo, 2900 a 3500 m.—Rose, 1914.—J. N. Rose.

„ 80.—*Epiphyllum phyllantus*, Haw.

Sin. vulg: Paqui-paqui.

Reg: Prov. de la Convención, valle de Santa Ana, haciendas Sahuayaco é Icharati, 900 a 1260 m.—J. N. Rose.

Fam. Onagráceas

„ 81.—*Oenothera mollissima*, L.

Sin. vulg: Yahuar-chchuncca.

Area geográfica: Perú, Chile y la República Argentina.
 Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—
 E. P. Killip.

Orden IV.—Solaníneas

Suborden II.—Umbelíneas

Alianza IV.—Umbelales

Fam. Umbelíferas

HIDROCOTILEAS

Nº 82.—*Bowlesia acutangularis*, Benth.

Sin. vulg: Upuisuru.

Area geográfica: Depart. de Lima y Apurímac.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, y Quispicanchi, 3200 a 3400 m.—E. P. Killip.

CAUCALIDEAS

„ 83.—*Daucus australis*, Poep.

Reg: Prov. de Paruro, distrito de Huanuquite.—E. P. Killip.

„ 84.—*Daucus montanus*, Willd.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
 K. Krause.

Alianza VII.—Escrofulariales

Fam. Escrofulariáceas

ESCROFULARIEAS

„ 85.—*Calceolaria cuneiformis*, R. y P.

Sin. vulg: Ayac-zapatillan.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Cordilleras del Depart. del Cuzco, Gay, 1839.—Canchis, Sicuani, 3550 m. Hicken, 1903.—Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—Cristóbal M. Hicken.

Nº 86.—*Alonsoa acutifolia*, R. y P.

Sin. vulg: Aya-maichcha.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903. Cuzco, quebrada del Huatanay, 3500 a 3700 m.—Weberbauer, 1905; Cristóbal M. Hicken.

RINANTEAS.

„ 87.—*Bartsia elongata*, Wedd.

Reg: Cordilleras del Cuzco, Gay, 1839; Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—K. Krause.

„ 88.—*Castilleja fissifolia*, L. f.

Reg: Cordilleras del Cuzco, Gay, 1839. Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903 y Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—K. Krause.

Fam. Labiadas

ESTAQUIEAS

„ 89.—*Stachis elliptica*, H. B. y K.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m. Hicken, 1903; Cuzco, alrededores de la ciudad.—K. Krause.

Fam. Verbenáceas

VERBENEAS

„ 90.—*Verbena erinoides*, Lam.

Area geográfica: Perú, Chile, Brasil meridional, Uruguay y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m. — Hicken, 1903. Cristóbal M. Hicken.

„ 91.—*Verbena littoralis*, H. B. y K.

Sin. vulg: Verbena del campo.

Area geográfica: Perú, Chile y Argentina.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—
Cristóbal M. Hicken.

Fam. Plantagináceas

Nº 92.—*Plantago monticola*, Desn.

Sin. vulg: Uno-sackarara.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
K. Krause.

Nº 93.—*Plantago pflanzii*, Pilg.

Sin. vulg: Ichu-ichu.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3700 m.—
K. Krause.

Alianza IX.—Rubiales

Fam. Compuestas

LIGULIFLORAS

„ 94.—*Sonchus cesper*, Tuchs.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—
K. Krause.

TUBULIFLORAS

„ 95.—*Eupatorium cuzcoensis*, Hieron.

Reg: Prov. del Cuzco, colinas del Saxaihuamán, 3500 a
3600 m.—K. Krause.

„ 96.—*Eupatorium Sternbergianum*, DC.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
K. Krause.

„ 97.—*Silybum marianum*, Goertn.

Sin. vulg: Cardo de la Alameda.

Area geográfica. Originario del Mediterráneo. Crece silvestre en la avenida Pardo del Cuzco, 3350 m.—K. Krause.

RADIEAS

Nº 98.—*Erigeron hieracioides*, Wedd.

Area geográfica: En la región alpina de los departamentos del Cuzco y Apurímac.—Gay, 1839.

Reg: Prov. del Cuzco, colinas del Saxaihuamán, 3500 a 3700 m. K. Krause.

„ 99.—*Erigeron bonariensis*, L.

Area geográfica: Perú y Bolivia.

Reg: Prov. del Cuzco, colinas del Saxaihuamán, 3500 a 3600 m.—E. P. Killip.

„ 100.—*Baccharis prostrata* (R. y P.) Pers.

Sin. vulg: Mayu-chchilca.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3200 a 3450 m.—K. Krause.

„ 101.—*Gnaphalium spicatum*, Lam. (*Gamochaete andicola* var. *alpina*, Wedd.)

Sin. vulg: Cketo-cketo

Area geográfica: América setentrional y meridional: Perú y Bolivia.

Reg: Cordilleras del depart. del Cuzco, Gay, 1839. Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—K. Krause.

„ 102.—*Gnaphalium Dombeyanum*, DC.

Sin. vulg: Huiru-huiru.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3300 a 3450 m.—E. P. Killip.

„ 103.—*Gnaphalium evacoides*, Sch. Bip.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—K. Krause.

„ 104.—*Zinnia peruviana*, L.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—E. P. Killip.

„ 105.—*Bidens pilosus*, R. y P.

Sin. vulg: Ppirca.

Area geográfica: Perú, Chile, Bolivia, Uruguay y Argentina.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3550 m.—
E. P. Killip.

Nº 106.—*Cosmos diversifolius*, Otto et Dietr.

Sin. vulg: Panti.

Reg: Prov. de Paruro, distrito de Huanuquite; y Cuzco, alrededores de la ciudad, 3200 a 3500 m.—K. Krause.

„ 107.—*Tagetes Mandonii*, Sch. Bip.

Sin. vulg: Chicchipa.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3550 m.—
E. P. Killip.

„ 108.—*Tagetes pusilla*, Kth.

Sin. vulg: Pampa-anis.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
K. Krause.

„ 109.—*Werneria nubigena*, H. B. y K.

Area geográfica: Ecuador, Perú y Bolivia.

Reg: Cordilleras del depart. del Cuzco, Gay, 1839. Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—K. Krause.

„ 110.—*Senecio rhizomatus*, Rusby.

Reg: Prov. de Paucartambo, valle de Ckosñipata, 3000 m.—
K. Krause.

„ 111.—*Achyrocline ramosissima* (Schultz. Bip.) Britt.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—
K. Krause.

LABIATIFLORAS

„ 112.—*Mutisia viciaefolia*, Cav. var. *hirsuta*, Meyen.

Sin. vulg: Chinchircuma.

Area geográfica: Sierra del Perú y Bolivia.

Reg: Prov. del Cuzco, 3350 m.—Gay, 1839; Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903; Cuzco, 3200 a 3500 m.—
K. Krause.

Nº 113.—*Mutisia cochabambensis*, Hier.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3400 m.—
K. Krause.

„ 114.—*Chuquiraga Seleriana*, Muschler.

Sin. vulg: Llaulli.

Reg: Prov. del Cuzco, colinas del Saxaihuamán, Weberbauer, 1905;—K. Krause.

„ 115.—*Perezia multiflora*, Less. (*Homoianthus multiflorus*, Don)

Sin. vulg: Escorzonera.

Area geográfica: Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina.

Reg: Andes del depart. del Cuzco, Gay, 1839; Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903: Cuzco, alrededores de la ciudad, 3500 m.—K. Krause.

„ 116.—*Grindelia boliviana*, Rusby.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
K. Krause.

„ 117.—*Liabum brillatum* (A. Fr.) Hieron.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3450 m.—
K. Krause.

Orden V.—*Primulíneas*

Alianza III.—*Oxalidales*

Fam. Oxalidáceas

„ 118.—*Oxalis eriolepis*, Wedd.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903; Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 a 3450 m.—K. Krause.

„ 119.—*Oxalis bipartita*, St. Hil.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—
E. P. Killip.

Nº 120.—*Hypseocharis pimpinellifolia*, Remy.

Area geográfica: Perú, Bolivia y Argentina.

Reg: Prov. de Canchis, Sicuani, 3550 m.—Hicken, 1903;

Cuzco, alrededores de la ciudad, 3350 m.—K. Krause.

Fam. Crucíferas

ARABIDEAS

„ 121.—*Nasturtium officinale*, R. Br.

Sin. vulg: Mostacilla.

Area geográfica: Perú, Bolivia y Chile.

Reg: Prov. del Cuzco, alrededores de la ciudad, 3200 a 3550 m.—Cristóbal M. Hicken.

De la relación que antecede se desprende que en el pequeño herbario colectado por el suscrito: dos especies han resultado nuevas para la ciencia, ochenta y dos han sido identificadas por primera vez para el departamento del Cuzco y, en su mayoría, aún para la República entera y las restantes, treinta y siete, se encuentran ya mencionadas en obras, en su totalidad publicadas bien el extranjero, y que salvo raras excepciones no rezan en la bibliografía nacional.

Lima, a 15 de diciembre de 1924.

F. L. HERRERA.

Legislación Obrera Internacional, principalmente desde el punto de vista americano

VERSIÓN CASTELLANA DE LA CONFERENCIA DADA EL 17 DE DICIEMBRE ÚLTIMO EN LA FACULTAD DE DERECHO DE PARÍS, BAJO LOS AUSPICIOS DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS INTERNACIONALES.

No es enunciar una idea nueva decir que el mundo está en crisis, pero es fijar un punto de partida para las breves observaciones que el desarrollo de nuestra tesis nos sugiere.

De entre los escombros de la más profunda conflagración de pueblos que registra la historia, no han nacido sólo nacionalidades nuevas, demarcaciones territoriales diversas, gobiernos en que han pasado a gobernantes los gobernados, si no han surgido—y sin duda esto es lo más importante,—concepciones sociales, jurídicas y políticas nuevas, se han derrumbado con todo el estrépito de su férrea ornamentación los sistemas fundados en la autocracia y en el imperialismo por la fuerza y, precisamente, porque la Gran Guerra no ha sido solamente una guerra de hombres o de pueblos, sino una guerra de principios y de renovación de los caducos opresores sistemas por los liberales métodos modernos; por eso, al sepultarse bajo el fuego de los cañones de los aliados de la Libertad la artificial construcción de los Imperios centrales, han salido triunfantes los ideales de igualdad y justi-

cia, de los cuales el destino ha querido que fuera, una vez más, encarnación viviente la gloriosa Francia, a cuyo lado estuvieron todos los pueblos libres y previsores, porque su causa en aquella hora no era solo la causa de una nación siempre digna de apoyo, sino la causa para todos vital de la suerte de la Libertad y el Derecho.

Ahora bien; esa gran renovación no puede ser sólo de hecho, pasajera, como todo lo que se efectúa en el orden material; es necesario que el espíritu científico, disciplinando esos ideales y fijando los fundamentos de esta intensa transmutación, eche los cimientos en que debe asentarse, de manera tan permanente como lo son los postulados y los principios de la ciencia, porque únicamente de esa permanencia depende la evitación de conflictos análogos.

No ha surgido de este nuevo orden de cosas ni el socialismo de Estado, que hubieran podido implantar los imperios centrales, caso de haber triunfado, del que dice Antoine que reconoce un derecho ilegítimo al Estado para intervenir en la Economía privada y en el régimen del trabajo y cuyas doctrinas propaga el «socialismo de cátedra» con el profesor Adolfo Wagner a la cabeza, ni el socialismo netamente obrero entregando a éstos el gobierno de los pueblos; pero es indudable que la victoria de los aliados ha abierto anchos canchales a la aspiración de los hombres del trabajo, toda vez que una de las bases de esta conquista es la igualdad de individuos y de naciones.

Y no contradice lo anterior, lejos de ello, lo confirma la tendencia intervencionista actual, que es tendencia de transacción, lo que no impide que la repudie la Escuela liberal contemporánea, la que, siguiendo las direcciones que le imprime su jefe, protesta de la ingerencia del Estado en el terreno económico-social, y en las leyes naturales que rigen la producción, como lo hace Mr. Paul Leroy Beaulieu.

De todas suertes, como la Gran Guerra no ha dado por resultado el vencimiento de ninguna de las fórmulas extremas y radicales del socialismo, de ahí que ha ido ganando terreno en una orientación armonizadora, la legislación industrial ú obrera, que

según la autorizada opinión del eminente profesor en la Universidad de Lyon, Mr. Paul Pic, «es ya una rama del Derecho muy diferente por su espíritu y método de las demás; cuyo principal objeto es poner en práctica los principios de la Economía Social y que tiene por rasgo dominante el carácter de legislación tutelar, aspirando a sustituir progresivamente, sin brusquedades, al orden natural que constituye el ideal de los economistas liberales, a pesar de las contradicciones de una experiencia prolongada durante un siglo, un orden legal, moral y prácticamente superior».

Y no cabe negar que en ese orden moral el progreso de las clases obreras en nuestra época es un hecho evidente, reafirmado y robustecido por la gran contienda última y por los principios e ideas capitales que en ella se adoptaron.

Y cuanto al orden legal, la legislación que ha sido el resultado de este gran hecho histórico es el mejor exponente del avance aludido.

Cierto que el terreno estaba abonado, pues toda obra legislativa supone el necesario proceso de prepararla en que parte tan principal tiene el formar la opinión general en el sentido de las innovaciones a que aspira y muestras evidentes de tales tendencias fueron los intentos realizados ya desde el último tercio del siglo XIX para reglamentar el trabajo por convenios internacionales; la existencia de la Asociación Internacional de Trabajadores, en 1864, recogiendo el esfuerzo de Daniel Legrand y llevando a la práctica parte del programa del marxismo, tendiente a impedir el trabajo a los niños menores de doce años, el nocturno y el dominical; la celebración de la Conferencia Internacional de Berlín, reunida como consecuencia de la feliz iniciativa del Presidente Suizo Mr. Frey, que provocó con su ley de 1899, dando forma a las iniciativas de aquel progresista país desde 1876, el acuerdo de las Cámaras Federales para invitar a los Estados europeos a una reunión Internacional; los Congresos de Bruselas y Zurich en 1897; el de París en 1900, del que fueron valiosos iniciadores, precisamente, dos juristas cuyos nombres están vinculados estrechamente a esta ilustre Facultad de Derecho, los profesores Cauwés y Jay, Congreso del que, presidido, por cierto, por Mr. Mille-

rand, Ministro entonces, nació, como es sabido, la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores; las Conferencias Diplomáticas Obreras de 1905 y 1906 en Berna; el de Roma en 1908; las conferencias de Copenhague en 1910 y de Basilea en 1913; la creación de la Oficina Internacional del Trabajo de esta ciudad, así como las demás Asambleas y reuniones en que directa o indirectamente se ha tratado de estas materias, con anterioridad a la guerra, pudiendo decirse que desde ese periodo de fines del siglo XIX la legislación obrera tiende a internacionalizarse.

Y no es posible olvidar en esta obra de preparación de los criterios favorables a la solución armonica del problema obrero, cuyos antecedentes buscan algunos, en el orden de las ideas, en la solicitud hecha por Roberto Owen en 1818 al Congreso de Aix-le-Chapelle y en el Internacional socialista de 1866, las Convenciones terminadas por ciertos Estados sobre el trabajo, Convenciones que son la forma más efectiva de ese carácter internacional a que nos referimos, en que los criterios teóricos y los proyectos doctrinales, han pasado a ser cláusulas obligatorias del convenio entre dos naciones, figurando entre los primeros Tratados y reconocido como uno de los más completos, por los diversos extremos que comprende, el ultimado entre Francia e Italia en Abril de 1904, que aún está en vigor, y al que ha seguido el de 30 de setiembre de 1919; los concertados entre Francia y Bélgica en 1906 y entre la primera y el Gran Ducado de Luxemburgo el mismo año y entre la República Francesa y la Gran Bretaña en 1909, en los cuales se proclama el principio de la reciprocidad en materia de accidentes de trabajo; el firmado entre los Estados Unidos y el Japón en febrero de 1911; atribuyéndosele tanta importancia como al último nombrado con Italia al concluído, también por Francia, con Polonia en el propio año de 1919, referente a emigración o inmigración individual y colectiva, que incluye como innovación la cláusula de nación más favorecida; figurando entre los últimos otro entre Francia y Polonia, de Octubre de 1920, que es, realmente, una convención sobre asistencia y previsión social, de las que no trataban en general las anteriores y los concluídos, también por Francia, con la República Tchecoslovaca en el mismo año y con Bélgica en 1921 con el objeto es-

pecial de garantizar a los nacionales de los dos países que trabajan en las minas de ambos, los beneficios del régimen especial de retiro de los obreros mineros según las leyes vigentes en cada una de las naciones contratantes.

Prescindiendo ahora de las tendencias demoledoras del bolcheviquismo y del comunismo, la gran masa de los hombres que trabajan en el Mundo, han visto respetadas y consagradas sus conquistas de igualdad, de mejoramiento, de trato especial, de protección a sus esposas y a sus hijos, de amparo posible de su vida en la vejez, de reconocimiento de sus derechos y de la legalidad para ejercitarlos, y como síntesis de ese reconocimiento, ha nacido la Organización Internacional del Trabajo, creada en Versalles, como expresión de una necesidad sentida, según sus propios signatarios, que recogían así la gran fuerza de opinión universal en demanda de medidas de carácter general para el anónimo colaborador de la vida moderna y porque, como honradamente declara el preámbulo de los estatutos de esta organización, que forma la Parte XIII del Tratado, «la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y tal paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social».

El carácter internacional, pues, de esta legislación, en cuanto a sus principios fundamentales, parece imponerle la propia naturaleza que va a regular. Cuando afecta a lo que es inherente al sujeto, a lo que se ha llamado los derechos naturales del mismo, tiene tal generalidad que bien puede llamarse «los derechos del hombre» cuando se habla de la libertad individual, de la propiedad, del derecho de asociación, del derecho a la vida, amplio sensu, en una palabra. Y en un orden práctico, que el Tratado señala, deben tener aplicación internacional esos principios, porque, como se anota en el aludido preámbulo, «la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, es un obstáculo a los esfuerzos de las otras naciones deseosas de mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países».

Así es cómo, bajo este aspecto, el problema toma las inmensas proporciones de un problema moral extensivo a todos los pueblos, aplicable a todas las razas, existente en todas las latitudes y exigible a todos los hombres, toda vez que desde el punto

de vista de la legislación particular de cada país, en relación con su contextura y sus asuntos peculiares, se trata de un problema de derecho nacional: y bien podría equipararse en tal sentido, la situación que así se da con la aceptación general de los principios básicos de la materia a todos los países y la coordinación de ellos y de las leyes dictadas para determinadas naciones con la legislación propia de cada pueblo, a la que surge en el campo del Derecho internacional privado.

A ese aspecto público, indudablemente de orden internacional, corresponden los requisitos establecidos por el Tratado de Versalles como de una importancia «particular y urgente», según el artículo 427, el cual, reconociendo que el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados es de una trascendencia esencial desde el punto de vista internacional, se refiere al organismo permanente anexo al de la Sociedad de las Naciones para obtener tan elevado objeto; y formula sus nueve conocidas reglas:

1ª—El principio fundamental que el trabajo no debe considerarse simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.

2ª—El derecho de asociación para todos los fines no contrarios a las leyes tanto para los asalariados como para los que las emplean.

3ª—El pago a los obreros de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, según el criterio de la época, y el del país de que se trate.

4ª—La adopción de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarentiocho como finalidad que debe perseguirse donde no se haya logrado todavía.

5ª—La adopción de un descanso semanal de veinticuatro horas como mínimum, que comprenda los domingos siempre que sea posible.

6ª—La supresión del trabajo de los niños y la obligación de introducir en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias que les permitan continuar su educación y asegurar su desarrollo físico.

7ª—El principio del salario igual, sin distinción de sexos, cuando se trata de un trabajo de valor igual.

8ª— Las reglas que se dictan en un país respecto de las condiciones del trabajo, deberán asegurar una retribución económica equitativa a todos los trabajadores que residan legalmente en el mismo. (La tendencia debe ser tratar a los trabajadores extranjeros de igual manera que a los nacionales);

9ª—Cada estado deberá organizar un servicio de inspección, en el que intervendrán mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores.

Puede advertirse, por tanto, con cuanta razón ha dicho Mr. Morel, Profesor de Legislación Industrial de esta Facultad, que si es cierto que la reglamentación internacional del trabajo no pudo salir durante largo tiempo del dominio de la idea pura, no lo es menos que desde hace algunos años comenzó a entrar, aunque de una manera modesta, en la vía de las realizaciones, y que el Tratado de Versalles ha hecho dar a la cuestión un paso que no se puede llamar decisivo, pero sí con toda evidencia, de gran importancia, creando una organización destinada a asegurar el establecimiento de una legislación internacional del trabajo.

En efecto, a la conferencia de Versalles, por las dificultades que son conocidas, en las que figuraban el número de Estados concurrentes, no le fué dable redactar una legislación internacional sobre la materia, por lo cual, como se ha observado, el Tratado no contiene legislación positiva ninguna, encargando de esta función constructiva a la Conferencia General de Representantes de los miembros de la Sociedad de Naciones y a la Oficina Internacional; pero si no se pudo lograr que resultase para el trabajo una carta internacional, como dice el citado Profesor, los principios allí proclamados, cuya admisión por todos los pueblos es de esperarse, constituyen, según acertadamente él añade, algo que podríamos llamar la declaración internacional de los derechos del trabajo.

Inspiradas en esos principios las conferencias entre las na-

ciones para tratar de estos problemas, han comenzado con un esfuerzo y con un interés bien plausibles a elaborar esa difícil legislación de carácter internacional.

Desde la de Washington, en 29 de octubre de 1919, hasta la que acaba de celebrarse no hace dos meses, del 22 al 29 de Octubre último, son cinco las efectuadas, y habiendo sido representadas en ellas la gran mayoría de las naciones europeas y americanas se han tratado en todas particulares de vital importancia.

En aquella primera, reunida en la capital de los Estados Unidos de América, se adoptaron seis proyectos de Convenciones y seis proyectos de Recomendaciones, relativos los primeros a la limitación de ocho horas por día o cuarenta y ocho por semana el tiempo de trabajo en los establecimientos industriales; al paro; al descanso de las mujeres antes y después del alumbramiento; al trabajo nocturno de las mujeres, completando la Convención anterior de Berna de 1906; a la fijación de la edad de catorce años como mínimo de admisión de los niños a los trabajos industriales; al trabajo nocturno infantil en las industrias, y refiriéndose las Recomendaciones a la ampliación de algunos de estos puntos; a la defensa de las mujeres y niños; a la creación de un servicio público de higiene y a la reciprocidad, en fin, de trato a los trabajadores extranjeros.

La segunda conferencia, reunida en Génova el 15 de Junio al 10 de Julio de 1920, y que se consagró más particularmente a las cuestiones marítimas, acordó tres proyectos de Convenciones y cuatro Recomendaciones, referentes, las primeras, a la fijación de la edad mínima para admitir a los niños en los trabajos marítimos, a la indemnización del paro en caso de pérdidas por consecuencia del naufragio y la concerniente a dar facilidades para su empleo a la gente de mar, encontrándose entre las Recomendaciones la del seguro a favor de ésta, la del establecimiento de un estatuto general a los mismos y las de la limitación de las horas de trabajo en la industria de la pesca y en la navegación interior, limitación que no pudo acordarse por no haberse reunido la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea necesaria para esto.

La tercera conferencia se reunió en Ginebra de octubre a noviembre de 1921, adoptando siete proyectos de Convenciones y ocho Recomendaciones, siendo los primeros los concernientes a la edad de admisión de los niños en los trabajos agrícolas; a los derechos de asociación y de coalición de los empleados en estos trabajos; a la reparación de los accidentes del trabajo en la agricultura; al reposo semanal en los establecimientos industriales; al empleo del albayalde en la pintura; a la fijación del mínimum de edad para admitir jóvenes para trabajar en los sollados y hornos de los buques, y al examen médico obligatorio de los niños y los jóvenes empleados a bordo de los barcos; refiriéndose las Recomendaciones a procurar análogas ventajas a los obreros agrícolas y comerciales que a los otros, adoptándose, además, varias resoluciones.

Puede decirse que el punto relativo a la reglamentación internacional del Trabajo, en cuanto a la agricultura, fué el más discutido, determinando protestas por parte de algunos países agrícolas.

Durante el mes de octubre de 1922 se efectuó en Ginebra la cuarta conferencia, no siendo su labor tan extensa como la de las precedentes.

Puede sintetizarse estas tareas en una Recomendación, respecto de la comunicación a la Oficina Internacional del Trabajo de todas las informaciones estadísticas y las referentes a emigración e inmigración, repatriamiento y tránsito de emigrantes habiéndose acordado enmendar el texto del art. 393 del Tratado de Versalles, relativo al Consejo de Administración y los correspondientes de los otros Tratados de Paz.

La quinta y última de esta conferencias acaba de reunirse, también en Ginebra, desde el 22 al 29 de octubre anterior, como consignamos antes.

Aunque se había acordado que en ella figurara sólo una cuestión, y que la duración de la Asamblea fuera, por tanto, corta para celebrar una reunión más extensa en el verano del año próximo, conviene anotar que, de los cincuentisiete Estados de que se compone el organismo, acudieron cuarenta y dos, en

cuanto que en la anterior sólo estuvieron representados treinta y nueve.

La cuestión debatida fué la referente a la inspección del trabajo, de la que manifestó Mr. Fontaine, Delegado gubernamental francés y Presidente del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, al abrir las sesiones en nombre de dicho Consejo de Administración, que le concedía mayor importancia que al propio Convenio relativo a ella: porque no vale aceptar los principios si no existe una forma para comprobar si los mismos se cumplen; y ya en previsión de esto, el tratado de Paz, en su Parte XIII, como se ha visto, previene que «cada Estado deberá organizar un servicio de inspección, en parte formado por mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y Reglamentos para la protección de sus trabajadores».

La Oficina Internacional del Trabajo había enviado, con anterioridad, a los Gobiernos un cuestionario que comprendía estos dos puntos principales: ¿Cómo debe ser creado debidamente este Cuerpo de Inspectores? ¿Cómo debe cumplir su cometido?

El cuestionario se inspiró en las consideraciones expuestas ante el Consejo, planteando una cuestión previa, cuyo objeto era definir el problema sometido a la conferencia. El término *inspection du travail*, empleado en el texto francés, tiene un sentido más general que el término inglés *factory inspection*, adoptado por los miembros del Consejo de lengua inglesa como respondiendo a su concepción habitual, y el punto consistía en saber cómo debía determinarse este concepto, es decir, si se trataba de fijar principios comunes para la vigilancia de las leyes protectoras del trabajo en las diferentes ramas de la actividad económica, conforme a la fórmula francesa, o si estos principios sólo debían aplicarse a la inspección de las leyes protectoras de los obreros en las empresas industriales, en la industria manufacturera, de acuerdo con la fórmula inglesa.

Dicho cuestionario abrazaba después tres partes:

a) La labor de la inspección del trabajo, o sea su campo de acción en cuanto a la naturaleza de los fines que se confían a la

inspección y a los caracteres de las disposiciones legales o reglamentarias cuyo cumplimiento debe asegurar.

b) Las funciones y poderes de la inspección del trabajo, es decir, cómo debe ser concebido el cargo de inspector y de qué derechos debe ser investido para llenarlo eficazmente.

c) La organización administrativa de la inspección del trabajo.

La mencionada Oficina del Trabajo presentó, después, un informe muy completo, insertando las respuestas dadas por los Gobiernos, una apreciación general de la cuestión formulada, teniendo presentes esas contestaciones y, en un capítulo de conclusión, un proyecto de Recomendación elaborado tomando en cuenta los puntos de vista de los distintos Gobiernos.

El propio informe sugería un procedimiento para discutir el tema, y que se formaran cuatro Comisiones, correspondientes a las cuatro categorías de cuestiones contenidas en el asunto:

1ª Objeto de la inspección del trabajo.

2ª Naturaleza de las funciones y de los poderes de la inspección del trabajo.

3ª Organización de los servicios de la inspección del trabajo.

4ª Informe de los inspectores.

La conferencia acordó por unanimidad, tomar como base de sus discusiones este informe ofrecido a los Delegados en el Libro Azul, agregando a las cuatro Comisiones aludidas, conforme con lo indicado por la Comisión de proposiciones, una quinta, para tratar lo concerniente a la seguridad, de acuerdo con el capítulo segundo de dicho Libro Azul, en el cual se pone de relieve la importancia creciente que tiene para la higiene y para la seguridad la colaboración de los inspectores con los patrones y los obreros, la creación de cuya Comisión quinta fué propuesta por el Delegado gubernamental inglés, Sir Malcolm Delevingue.

Y se adoptaron, por fin, un proyecto de resolución relativo al enganche de los vagones; otro referente a la marina mercante que de acuerdo con su autor el delegado obrero del Japón, Sr.

Uno, quedó para una reunión próxima por entender deben tratarse separadamente los problemas relativos al trabajo marítimo y al terrestre y otro atinente a los obreros en el territorio del Sarre; y se votó por unanimidad, la Recomendación determinando los principios generales de la inspección del trabajo que comprende según el proyecto del Comité de redacción, cuatro secciones y veintitres artículos, que era, según queda dicho, la materia principal para ser tratada en esta reunión.

Los proyectos, pues acordados, en esas cinco reuniones constituyen el cuadro general de la legislación internacional elaborada en los últimos tiempos y no cabe duda de que su aplicación práctica por los distintos países, haciéndola verdaderamente positiva, ha ido adelantando cada vez más. Al reunirse la cuarta conferencia, el año anterior, existían cincuenta y una ratificaciones y en la última se registraron ochenta y seis, aparte de las obtenidas como resultado de la Recomendación de Washington respecto al Convenio de Berna sobre prohibición del empleo del fósforo, que antes eran diez y ahora son doce.

Los convenios regulando el trabajo nocturno de las mujeres, el de los menores y el concluido contra el paro forzoso, cuya importancia actual no hay que encomiar, han merecido la adhesión de once, nueve y catorce Estados respectivamente.

* * *

Dijimos al comenzar que el mundo está en crisis y es evidente que tal situación supone una reconstrucción en los métodos, en los procedimientos, cambio impuesto por la variación que se ha operado en los conceptos fundamentales, en la manera de apreciar las cosas.

Esa crisis donde más visible se hace es en Europa, lo cual es lógico. Ella fue, en primer lugar, el escenario donde se desarrolló la guerra; forman este continente las naciones cuyos intereses y cuyos problemas determinaron la contienda y era, en este propio suelo europeo, donde cuidadosamente preparado y fortalecido el

pangremanismo, había de hacer su esfuerzo supremo para imponer su criterio al mundo.

Pero al oponerse a esta autocrática concepción Francia y sus aliados, surge la comunidad de aspiraciones entre éstos y América, determinada por un idéntico ideal: la salvación para bien de ellos mismos y de la humanidad, de los principios de la Libertad y del Derecho.

Vese cómo a partir de este hecho histórico, América toma parte en lo que pudiéramos llamar «la ideología de la guerra» y cómo, por consecuencia natural, sus concepciones, sus doctrinas, sus procedimientos han de influir intensamente en la reconstitución del Derecho público mundial.

Por esa gran conmoción en la esfera de las ideas resultan afectadas, principalmente, las ciencias sociales porque el orden social lo ha sido, de aquí que los puntos de vista americanos al tratar de la legislación obrera internacional, no puedan dejar de tenerse en cuenta.

Y la influencia de esos factores, así entendida, resulta doble: por lo relativo a la nueva concepción del Derecho público, en general, y por lo referente al propio concepto de Derecho obrero, en especial, inspirado éste en hábitos, sistemas e instituciones propios y varios que le dan fisonomía diferente.

De otra parte, en la hora presente, como resultado de todo lo ocurrido Europa enfrenta problemas y dificultades análogos a los de América. Allí el obrero tiene una personalidad, formada, no precisamente, como antagonista del capital; aquí el trabajador cual componente social, ha adquirido más relieve y, en consecuencia, las aspiraciones de esta clase son mayores. El respeto personal consagrado en las páginas del Tratado de Paz, al que colaboraron los hombres de los dos Continentes, abogando por un régimen obrero humano y las ventajas económicas en el resultado, como reconocimiento de la participación del esfuerzo individual, son nociones que, nacidas de la democracia y la justicia social, hallan hoy su eco por doquier, como acaba de demostrarlo la decisión del Consejo Superior del Trabajo francés pronunciándose en favor de la libertad total de la participación en los

beneficios, institución que no resulta solo una fórmula conciliatoria entre los varios elementos que dan vida a la riqueza, sino que es, sin duda alguna, un instrumento de progreso general.

Hay que convenir, por tanto, en la necesidad de la comprensión y estudio de estas tendencias desenvueltas en el Nuevo Mundo, no para ponerlas en pugna con las europeas, sino, todo lo contrario, para conocerlas íntimamente, y, mediante este conocimiento, aprovecharlas.

Dijimos antes que al establecer las nuevas bases sobre que ha de asentarse el nuevo Derecho público, hay que hacerlo logrando que un parcial y elevado espíritu científico inspire la obra; así será no el resultado de una concepción continental, sino el fruto de una colaboración espiritual de la mayoría de los hombres que pueblan la tierra.

La ciencia ha hecho la industria: ha de ser ella la que completando su ardua tarea, ponga al servicio del hombre los medios de la mejor y mas perfecta producción. Y la industria no solo es producción como lo es en la Paz; es, en los tiempos como los que acababan de pasar, insustituible defensa e inagotable tesoro. «Los afanes de la guerra del siglo XX demandan que la sangre del soldado esté mezclada con el sudor del hombre de las fábricas de la nación en armas» dijo uno de los principales propulsores de la movilización industrial americana.

Y al terminar su brillante prólogo a la *Industrial América in the World War*, obra que él llama «valiosa contribución a la historia industrial de la guerra», dice vuestro gran Clemenceau que los organizadores de la victoria industrial hicieron posible la victoria militar.

Ese espíritu científico, influyendo en la transformación del régimen del trabajo, es un fenómeno muy digno de estudiarse en una ya marcada orientación de parte del Patronato americano, que tiene asociaciones defensoras de estos métodos como la *Efficiency Society*, y es evidente que ello ha creado una tendencia nueva representativa de la aplicación de los principios a la práctica, porque si es verdad que este sentido de la realidad es patrimonio, por excelencia, del Norteamericano, no lo es menos que su

respeto y confianza en la ciencia y condiciones de voluntad le coloquen, para su fortuna, en condiciones de combinar para el provecho de sus iniciativas, las lecciones del espíritu con las exigencias de la realidad, dando vida a una especie de idealismo práctico, conjunción feliz de las mejores iniciativas del hombre.

La tendencia tiene tanta mas importancia, porque desde el momento en que se trate de organizar científicamente la industria, hay que darle entrada en la obra a los postulados y doctrinas del Derecho social, y claro es que, conforme a éste, las condiciones del trabajo tienen que mejorar tanto como tanto ha cambiado el criterio del trabajador esclavo, al moderno, del obrero libre.

El trabajo satisfactorio, la libertad en la elección del mismo, la conciencia del esfuerzo, sustituyendo a la ciega obediencia al capataz que convierte al asalariado en máquina, la confianza en que de sí propio depende el éxito, la reducción de los riesgos al límite posible, la seguridad de su porvenir y el de su familia, y todo ello organizado no como una concesión de las demás clases sociales, sino como algo a que se tiene derecho, son, incuestionablemente, estímulos eficacísimos que influyen en la cantidad y la calidad del trabajo del hombre.

El obrero, así considerado, es una persona social con derechos y obligaciones; es parte del conjunto humano y por eso merece, como quiere el principio internacional hoy proclamado, ser tratado humanamente; y debe estar regido y evolucionar por métodos y fórmulas que estén de acuerdo con la transformación social moderna, aquella que creando valores nuevos y aplicando los dictados de la ciencia, haya formado una verdadera conciencia a este respecto.

Y no se diga que este relieve dado a la personalidad, ha de traer un individualismo como el pasado, nó. La orientación actual es hacia el solidarismo y precisamente para que éste triunfe como una doctrina internacional, según acertadamente se ha afirmado, es preciso que penetre profundamente en la conciencia popular y no puede ser popular en la hora presente ningún movimiento que no tenga por base la justicia social, cuyo sujeto, en

definitiva, es el hombre. Y ese principio de la justicia social orienta la actual vida americana.

América ha estado, como la que mas, empeñada en dar a las naciones cultas una legislación internacional obrera, colaborando desde la formación del tratado en la empresa y sus iniciativas son tan palpables en el deseo de formar opinión, de intensificar la propaganda y de poner al servicio de estas ideas de progreso sus mil medios de acción, que, fuera de su bibliografía inmensa, de sus oficinas, de sus instituciones dedicadas a este fin, ahora mismo, en la Asamblea Internacional de Ginebra, a pesar del retraimiento oficial norteamericano, un hijo de los Estados Unidos, Mr. W. H. Cameron, Director del National Safety Council, ha pronunciado una conferencia ante los Delegados y Consejeros técnicos de esta quinta reunión, sobre la prevención de accidentes del trabajo.

Pero como ha enseñado uno de los ilustres fundadores de este Instituto, nuestro eminente colega señor Alejandro Alvarez, a causa del gran desenvolvimiento operado durante el último siglo y sobre todo en la época actual en el Continente americano, las bases de la vida internacional del mundo civilizado y del derecho que la rige, han sido profundamente modificadas. Un gran movimiento de opinión, como reaccionando contra la fuerza, produjo en los comienzos de la guerra una exteriorización del sentimiento americano, caracterizado por el anhelo de los Estados de aquel Continente de ver establecerse la vida internacional sobre nuevas bases, a fin de asegurar el reino de la paz en el mismo y de estrechar más aun los lazos de amistad y buena inteligencia que existen entre todas las Naciones de América.

Y basta seguir al precitado profesor para comprender cómo es cierto que ese desenvolvimiento no se ha evidenciado lo bastante y que es necesario hacerlo resaltar si quiere encontrarsele explicación a ciertos hechos, y, sobre todo, a la influencia que, necesariamente, ha de ejercer en la obra de la reconstrucción jurídica.

Con dos procesos de desenvolvimiento bien diferentes, dice él, en lo político y en lo histórico, a la existencia de un solo Con-

tinente, políticamente hablando, Europa hasta fines del siglo XVIII, ha sustituido la existencia de dos en el siglo que corre: Europa y las dos Américas, y de estas dos, añadimos nosotros, se ha reconocido el grupo que forman las veinte Repúblicas latinas, solo por un concepto de la democracia aplicado a este fin como el que tiene América, de la que ha podido decirse que su carta magna es la igualdad, y por esa incontenible corriente de opinión que, salvando los mares y modificando ideas añejas y prejuicios, les ha dado entrada definitiva en la vida internacional moderna.

Así se explica que representado nuestro Continente en la primera Conferencia de la Paz sólo por dos naciones, Estados Unidos y Méjico, hayan firmado el Tratado de Versalles la casi totalidad de los Estados latino-americanos, y que retraída actualmente la Confederación del Norte de la labor internacional presente, el espíritu y las aspiraciones americanas están representados en esa obra constructiva de la legislación internacional obrera, por nuestras Repúblicas latinas del otro lado del mar.

Desde el punto de vista americano, hay que inspirar la legislación internacional obrera en esa tendencia, consagrada ya en la literatura jurídico-económica de aquellos países, de transformar por métodos científicos el régimen del trabajo, mucho más importante, teniendo presente la preponderancia del maquinismo de hoy; en la armonización de los ideales y los hechos; en esa democratización, no formal, sino sincera, de la industria; y en esa corriente de dar al obrero la consideración, no solo de una persona natural, sino de un ser moral y social.

De la aplicación sincera de esos principios nace el square deal, fórmula de reciprocidad de prestaciones, especie de *do ut des*, en que corresponde, por ejemplo, a un inmenso trabajo, un alto jornal, y que busca que el obrero obtenga en los provechos de la industria su parte completa; la preocupación porque no haya únicamente un capataz de los talleres, sino además un hombre dotado de ciertas condiciones, no sólo técnicas, sino de sociabilidad y cortesía, que entienda en todo lo referente al personal, oiga sus quejas, dirima sus diferencias, aplique los reglamentos y decida las latas y las bajas; el poder emanciparse de la obsesión del sistema

del bajo salario sustituyéndolo por el salario básico, como uno de los medios para que el trabajador no limite su interés a lo que gana, sino a quien se lo da a ganar, la fábrica; la eliminación, en cuanto a esta esfera, se refiere, del extremismo, porque con él, como acertadamente se ha dicho, sólo ganan los que no tienen nada que perder; la utilización de los mutilados por la industria, en la propia industria, porque no puede ofrecerles menos aquella por la cual perdieron parte de su carne y de su sangre, que oportunidad para que ganen el pan, y, en fin, la participación en los beneficios de referencia, con los cuales, ha dicho uno de sus mantenedores, Mr. Ford «que debemos dar al obrero, no sólo los medios de vivir, sino abrirle los caminos de la vida».

Hay que fomentar, aunque sea indirectamente, como lo puede hacer una legislación de esta clase, el espíritu de asociación que resultados tan maravillosos ha obtenido en Norteamérica, y estimular la iniciativa privada, no menos eficaz.

A ésta se debe allí la fórmula de hacer partícipe al obrero en la dirección de la fábrica, creando los *Shop Comittes*, fórmula distinta de la adoptada en Alemania e Inglaterra, donde es consecuencia de medidas gubernamentales coercitivas y de cuya iniciativa privada, así como de la organización científica del trabajo, es un admirable ejemplo llevado a la práctica el conocido como «Plan Rockefeller». Este, para solucionar en definitiva sus conflictos, no esperó la intervención del Estado, ni requirió la defensa armada; se movió por sí mismo y buscó la solución en la ciencia, llamando a aconsejarlo al reputado sociólogo Mr. Mac Kenzie King; y así se elaboró el plan.

Y si en lo que algunos autores llaman «la organización representativa de la fábrica», se han obtenido los «Consejos de Obreros» y los *industrial representatives*, éxito verdadero, no lo es menos el logrado en la aplicación del régimen a los sindicatos de obreros para concordar éstos con grupos o asociaciones de patronos.

La Typotheta! Unión of América, la asociación de Longshoremén y la simpática entidad conocida por la de las cuatro L, la Loyal Legion of Loggers and Lumbermen, que tantos servicios

prestó en la guerra mundial, pretenden presentarse entre otros como ejemplos de esta clase.

Y en cuanto al aspecto material, la legislación debe preocuparse de la salud y vida normal del obrero, del *living wage*, facilitándole, por lo menos, el mínimum de comodidades necesarias para que la existencia no sea un sufrimiento, preocupándose de que haya viviendas al alcance de sus salarios, de la asistencia médica obligatoria, de la indemnización de los accidentes, de la prevención de los mismos, de la evitación de la fatiga física que impide la eficiencia, utilizando, entre otros medios, las gráficas de rendimiento; y de la educación y recreo de ellos y de sus hijos, extendiendo la acción de las conocidas «obras de las fábricas para el bienestar del obrero», o *welfare work*.

Y no hay que extrañar que estas ideas tengan una raíz más fuerte y un desenvolvimiento más amplio y eficaz en los pueblos americanos. Ese estudio del doble desarrollo histórico y político distinto del europeo, lo explica. Basta pensar que se trata de países nuevos, que no tienen que luchar con la tradición y los prejuicios de clases y que por la ausencia de distinciones sociales creadas en la lenta formación de las sociedades europeas, que han pasado por todas las depuraciones, están abiertos a las doctrinas y procedimientos más diversos y son vehículo fácil de toda innovación.

Y como factor para la elaboración de esta legislación nueva hay que tener presente un aspecto que nos atañe directamente porque se refiere a nuestra América, antes señalado por la palabra autorizada del Dr. Alvarez.

Existen, por razones y causas históricas y políticas conocidas, una homogeneidad y solidaridad mucho mayor entre los Estados del Nuevo Mundo que los que contemplamos entre las naciones europeas. En aquellos han sido desconocidas o indiferentes las situaciones creadas en Europa, como el equilibrio político, las alianzas de las potencias, la paz armada, etc; en tanto que nuestros países a pesar de sus disgustos, de sus diferencias y aún de sus propias guerras, marchan al fin unidos y estrechan sus lazos de amistad, de cooperación y de mutua confianza, formando,

como elocuentemente afirma aquel eminente internacionalista, una verdadera unidad moral continental. Existen, a no dudarlo una conciencia y un alma americanas.

Y si esta unidad se manifiesta más visiblemente en el orden internacional, en el cual aparecen conceptos sobre los que se mantienen criterios uniformes, diferentes de los que se sostienen en Europa, es evidente que este aspecto debe influir en la elaboración de las leyes internacionales del trabajo, para que la conjunción de las dos modalidades, la europea y la americana, realice una obra constructiva de legislación aplicable en sus principios, en cuanto se refiere a los derechos del trabajo, a la comunidad internacional, dejando la reglamentación y el solucionar los problemas que no tengan esa naturaleza a cada nación, según sus necesidades. Y desde el punto de vista latino americano pocas naciones puede haber mejor preparadas para ese empeño que Francia ni aquellos pueblos pueden encontrar mejor comprensión que en ella, pues habiendo compartido la francesa con la española, la obra de nuestra cultura en la generalidad de dichos países, puede decirse con un escritor argentino; «que Francia es la segunda patria del hombre libre».

La manera de armonizar la adopción de los principios generales en el orden internacional, con las necesidades y peculiares exigencias de cada país, no puede ser otra que la aplicada: Primero, aceptando que hay un derecho internacional social americano para que partiendo de esta aceptación sean admitidos sus principios y doctrinas como elemento constructivo de la nueva legislación. Segundo, sentando esos principios básicos en la materia para su general admisión, pero dejando a los distintos países, cuando lo exija alguna dificultad nacional, la manera de conciliarlos con sus necesidades y reglamentación.

Estos obstáculos para internacionalizar esta rama del Derecho, han sido puestos en relieve por sus más autorizados cultivadores.

Desde el art. 23 del Tratado de Paz, respecto del territorio de la cuenca del Sarre, determinando que al fijarse las condiciones y las horas de trabajo para los hombres, mujeres y niños, se

deberán tomar en consideración los deseos expresados por las organizaciones locales del trabajo, hasta el 427 del mismo, en que se reconoce que la diferencia de clima, usos y costumbres, de oportunidad económica y de tradiciones industriales, hacen difícil que se alcance de una manera inmediata la uniformidad absoluta en las condiciones del trabajo, el inconveniente no ha pasado inadvertido, y, para darle solución, se ha aceptado el criterio de la uniformidad, dentro de la especialidad.

Cierto que, en general, son las mismas causas, los mismos hechos sociales, los que han determinado la diferente legislación obrera en los distintos países, pero no en todos ellos esa legislación se ha desenvuelto del mismo modo. Eso es lo que ocurre respecto de Europa y América.

Los problemas del salario, los de la producción, los de la concurrencia económica, varían, independientemente de que los propios obreros de los diversos países busquen en una solidaridad de clase, el hacer mas fuerte su posición, y su condición más influyente. El intersindicalismo persigue este apoyo extra nacional.

No nos permiten los estrechos límites de una conferencia examinar la situación legal obrera de los diferentes pueblos americanos.

Pero insistiendo en el punto de vista de la importancia del factor latinoamericano en estos problemas, seanos permitido citar siquiera la transcendencia y desenvolvimiento que los mismos han alcanzado en países como Argentina, México, Chile; Brasil, Uruguay, Perú.

En Argentina había el año anterior sesenta y seis organizaciones obreras que contaban con ocho organos de publicación en la prensa; como patronales la Unión Industrial Argentina, con veintisiete industrias o fabricantes, y la Asociación del Trabajo, con cincuenta y dos y tres periódicos; y cuatro cooperativas, con tres periódicos suyos.

En México existían dos Confederaciones de obreros y una amplia Confederación de sindicatos de éstos.

En Chile, veintinueve de las primeras, seis patronales, una cooperativa, tres grandes federaciones y ocho organizaciones de trabajadores intelectuales.

En Brasil, diecisiete uniones obreras, una confederación operaria brasileña, una Federación de asociaciones comerciales, con diez y siete entidades y dos cooperativas, una de un banco, y dos uniones de trabajadores intelectuales.

En Uruguay, diez de obreros en la Federación regional; seis patronales y una cooperativa.

En el Perú existen tres principales asociaciones, de las que dos tienen carácter muy interesante: una es un centro internacional obrero de solidaridad latino-americano, y la otra una Confederación única en su clase de las que conocemos, en que fraternizan profesionales y obreros, y nueve organizaciones de artesanos más.

En la República funcionan cincuentinueve asociaciones obreras y diecisiete patronales; se publican algunos periódicos como sus órganos y existen varias cooperativas e intelectuales, doce.

Allí, por fortuna no ha recrudecido el antagonismo entre el capital y el trabajo, desenvolviéndose el problema obrero dentro de tranquilos y juiciosos cauces de mejoramiento y progreso.

El obrero cubano, que tuvo una participación tan decisiva en la independencia del país, no ha acentuado su personalidad social, que gana día por día, a expensas de su condición nacional; lejos de ello es un elemento que colabora a la vida ciudadana, planteando y desenvolviendo sus problemas dentro de un honesto y saludable nacionalismo. Aspira a las naturales ventajas y a disfrutar de las conquistas más modernas en el campo social, pero vive feliz y orgulloso al amparo de la bandera de la estrella solitaria.

Este nacionalismo, aunque parezca una paradoja, es necesario para el internacionalismo. Este supone una serie de entidades con caracteres propios, con vida independiente, que trata de armonizar; no puede haber derechos entre los Estados si no hay Estados.

Esa rápida relación demuestra bien a las claras cómo el obrero latino-americano está dentro del movimiento de asociación y solidaridad, determinado por la corriente que impulsa estas actividades, sin contar con que en algunos de estos países, como en Argentina y México, los problemas sociales han tomado una importancia transcendental y afectado en ciertas ocasiones sus más delicadas modalidades.

Y de aquí que las peculiaridades de cada país haya que tenerlas en cuenta.

La forma del trabajo no puede ser la misma en las inmensas pampas argentinas que en las bellas praderas de Francia o de Suiza; el régimen de vida del gaucho o del indio mejicano no son comparables al del agricultor inglés o italiano.

Lo que en algunos países humaniza el trabajo, como realizarlo a las horas más templadas, en el invierno, en otros lo inhumaniza, como trabajar en pleno sol en los trópicos, cuando éste está en el zenit.

El laboreo en las minas no es comparable al trabajo en las fábricas ni la distribución de las horas: son conocidas las reclamaciones de los mineros, en muchas ocasiones para no tener solo uno o dos días de tarea, sino distribuir en menos horas los días de la semana.

Estas diferencias, que lo son principalmente de costumbres, clima y manera de ser de cada pueblo, justifican lo que anteriormente decimos. Las discusiones surgidas con motivo del intento de hacer extensivas a la agricultura las reglas de la industria, y que fueron punto candente de polémica en la Tercera conferencia internacional, lo ratifican.

Ya en la primera reunión de Washington, al ponerse en discusión el límite de las ocho horas para el trabajo diario, en general, la Delegación cubana evidenció las dificultades que esto creaba en países eminentemente agrícolas como el nuestro, y se llegó a la fórmula de «que estando tan intimamente unidos los procesos agrícola e industrial en las fabricación del azúcar crudo, se dejara al Gobierno de Cuba en libertad de determinar si se trataba de una industria o de una explotación agrícola». Hay que ad-

vertir que en la recolección de la caña, la zafra no puede pasar de un término medio de ciento ochenta días, por impedir su ampliación las lluvias.

Al comenzar sus sesiones la Tercera Conferencia, conoció de las protestas que, como indicamos antes, habíanse formulado para que no figurase entre lo que debería discutirse la «Aplicación de la agricultura a la Convención de Washington referente a la jornada de ocho horas en el Comercio y la Industria».

Francia, que había mostrado su inconformidad en tratar el asunto, enviando una memoria a la Oficina Internacional del Trabajo, desde mayo de 1921, por considerarlo importuno en el momento que la mayoría de los países y, sobre todo, ella, estaba en reconstrucción, y porque la entidad competente para el caso era el Instituto Internacional de Roma, planteó, al fin, la cuestión de la competencia de la Asamblea, para resolver la cual se acudió al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, resolviendo este a favor de la competencia de la Asamblea, fundándose en que el Preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles no distingue entre el trabajo industrial y el agrícola, en que esas disposiciones permiten adaptar la reglamentación internacional del trabajo a la agricultura, porque, en definitiva, no se podría aplicar ninguna medida si un país la juzgara inoportuna, y en que ciñéndose al texto del Tratado, éste emplea en inglés y en francés la palabra «industria», declarando que en los dos textos esta palabra deber ser tomada no en el sentido estricto que se le atribuyó comunmente en Francia, sino en la acepción más general.

La tesis de la inoportunidad del momento para tratar el punto, sostenida por los Delegados patronales y gubernamentales franceses, triunfó por no haberse obtenido las dos terceras partes reglamentarias de los votos presentes, que exige el art. 402 del Tratado para mantener en la orden del día estas cuestiones.

Hay un factor que casi no influye en Europa y que en nuestros países es principalísimo: la inmigración; ésta ha hecho que el principio de igualdad internacional del trabajo haya avanzado más allá a diferencia de Europa, donde, en general, el obrero

extranjero no es admitido en las mismas condiciones que el nacional; con la particularidad de que según la forma de esa inmigración y su naturaleza, el inmigrante se adapta al nuevo suelo permanentemente, aumentando el número de nacionales, como los alemanes e italianos en los Estados Unidos y en Argentina, o conserva sus características de origen y, desde luego, de nacionalidad, cuando es inmigración golondrina, como parte de la que va a Cuba.

En cuanto al movimiento legislativo de estos países americanos basta revisar las publicaciones de la Oficina Internacional o las propias de los departamentos respectivos en esas naciones, para darse cuenta de cómo se labora por hacer eficaz la obra internacional emprendida a consecuencia de la Paz y cómo se contribuye por los Parlamentos y por los Gobiernos a la legislación social propia.

Allí están Argentina, Chile y Uruguay, entre otras confirmando lo expuesto. En el Perú preocupa a los economistas, sociólogos y políticos esta gran renovación y desde 1905, anticipándose como se ve, al movimiento surgido con motivo de la guerra, un ilustre universitario y diputado, el Sr. Manzanilla, planteaba ante el parlamento peruano los principales problemas de la legislación de esta clase: el contrato del trabajo, los seguros, la semana inglesa, el intervencionismo, habiéndose dictado leyes sobre responsabilidad de los empresarios por los accidentes, sobre el trabajo de la mujer y el niño, sobre el descanso dominical, etc.

En Cuba, también desde fecha anterior a la guerra mundial, tenemos leyes sobre el salario mínimo, el jornal y horas de trabajo de los obreros del Estado, sobre la prohibición de pagar a los trabajadores con vales o fichas, el cierre de los establecimientos y el descanso dominical, las casas para obreros, los accidentes del trabajo—una de las más liberales en su clase—y la inmigración y la colonización y proposiciones de ley referentes a la reglamentación del trabajo de la mujer y el niño, a la de algunas industrias, al arbitraje industrial, a reglamentar las huelgas y paros y a derogar los preceptos del Código Penal que los consi-

dera delictuosos como coaliciones para alterar el precio de las cosas, a la creación de un Consejo Nacional del Trabajo y de un Instituto de Reformas Sociales.

Y nos es grato consignar que a Cuba cabe el honor de haber sistematizado antes que ninguna otra nación en un Código del Trabajo completo, doctrinalmente, toda la importante materia a que el mismo se refiere, Código que, por cierto, ha sido pedido a su inspirador y principal redactor el Sr. Aramburú por Diputados a la Cámara de Chile, que forman parte de la Comisión Parlamentaria encargada del estudio de leyes de este género.

La quinta Conferencia Panamericana reunida en Santiago de Chile en marzo último no podía ser indiferente a este movimiento social latino-americano y aprobó una resolución en que, además de ratificar el primer principio de los fijados por el Tratado de Versalles respecto a no considerar el trabajo humano como mercadería o artículo de comercio, recomienda la adopción de medidas tendientes a armonizar el capital con el proletariado y a asegurar el bienestar social y particularmente el desarrollo de la legislación en orden al Contrato del trabajo y a la protección contra las enfermedades profesionales y los accidentes del mismo; a la fijación de las condiciones de éste y, en especial del de las mujeres y niños; a la habitación y, en general a la formación del hogar; a la seguridad y salubridad de oficinas, fábricas y talleres y al fomento del ahorro y crédito popular.

Recomienda también los seguros sociales, la organización de organismos técnicos de estadística e inspección y su comunicación recíproca y, finalmente, lo que es muy importante, los estudios para la celebración de convenios internacionales entre los países americanos, sobre la base de la reciprocidad de tratamiento de los obreros americanos o sobre ciertas normas generales de política económico-social.

Y al hablar de estas orientaciones del Derecho Internacional Americano, no podemos omitir recordar que a América cabe la gloria de haber organizado el Primer Tribunal Permanente de Justicia Internacional conocido, el Centro Americano, porque Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y San Salvador se sometieron a su jurisdicción.

Estas propias repúblicas acaban de firmar en febrero último una Convención inspirada en análogo empeño, aunque el Tribunal es casi permanente, y en la cual descubre nuestro insigne internacionalista el Dr. Bustamante, Juez del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, la posibilidad de que, algunas cuestiones sobre las cuales se reserva a las partes en el convenio la facultad de tomar acuerdos para someterlas a otros Tribunales, sean llevadas a este tribunal de La Haya; el cual podría, según nuestro eminente compatriota, celebrar dos sesiones anuales, una en la capital de Holanda y otra en América para conocer de los problemas del Nuevo Mundo, idea que coincide con la nacida al calor de esa reciente Conferencia de Chile de crear un nuevo Tribunal de Justicia para América, todo lo cual prueba que está en la atmósfera el reconocimiento de la existencia de problemas y de un derecho propiamente americanos y la necesidad de órganos para su satisfacción.

*
* *

Hemos trazado a grandes rasgos los antecedentes, el desenvolvimiento de la legislación internacional obrera, las corrientes y doctrinas existentes en América y la manera como debe continuar la obra constructiva de esa legislación, desde los distintos puntos de vista americanos.

Vivimos una época en que se ha palpado la bancarrota de los principios absolutos; no nos extrañe, pues, que deseando concordar en tan importantes problemas nada menos que la mayoría de los pueblos de la tierra, pensemos que se hace necesario tener en cuenta sus modalidades, orientarnos hacia reglas y fórmulas de bastante amplitud y flexibilidad para que dentro de ella quepan aquellas; la variedad de matices dentro de la unidad de principios.

Por otra parte, esa relatividad alcanza hoy a lo más fundamental. ¿No la véis palpable en la vida política de los Estados, para mantener la existencia de la Comunidad internacional limitando, muchas veces, la esfera de acción nacional?.

La legislación inter Estados obrera no puede escapar a este status de la vida actual, que es de relación, de coordinación, de corriente recíproca, de solidaridad humana, dentro del cual también la absoluta libertad del trabajo ha de sufrir sus modificaciones, según el ambiente en que se desenvuelva y los principios generales habrá que aplicarlos armonizándolos con las circunstancias de lugar y de medio de que se trate.

Sin discutir si la actual organización internacional supone un super Estado, a lo que llegan algunos, ni si es más exacto referir el movimiento hacia el control que hacia la democratización de la industria, es lo cierto que la reforma es un hecho y que una amplia concepción humana de los problemas sociales fecunda la simpatía a las aspiraciones justas del pueblo y la tendencia a disminuir la pobreza por medio de la justicia, siendo una prueba más de la importancia de esta materia, el que el Tribunal Internacional de La Haya conozca especialmente de estos problemas, las decisiones favorables a este espíritu nuevo, de la Corte Suprema de los Estados Unidos y ese recio soplo de renovación que barre todo lo carcomido, crea la buena semilla y fortalece los ideales más puros y nobles, porque tiene un origen moral, hermosa inspiración que, intensificando el nacionalismo, es el mejor factor para la obra de la internacionalización y que nos permite cerrar estas frases con el lema de nuestra Sociedad Cubana de Derecho Internacional: *Pro Justitia et Pro Patria semper.*

FERNANDO SÁNCHEZ DE FUENTES

Profesor de Derecho Mercantil y Legislación Industrial
de la Universidad de La Habana.

Renuncia del Sr. Rector Dr. D. Manuel V. Villarán

Lima, Julio 1º de 1924.

Señor Decano:

Meditando sobre los deberes que me impone la hora presente de la Universidad, llego a la conclusión de que debo renunciar y renuncio el cargo de Rector, exponiendo a la vez con franqueza los motivos de esta penosa pero necesaria determinación. Siento profunda contrariedad al tener que interrumpir la tarea en que estaba empeñado. La Universidad es el objeto predilecto de mis desvelos y a ella quisiera consagrar todas mis energías. Pero he compulsado las posibilidades de seguir sirviéndola y me he persuadido que no queda ninguna. Ahora puedo retirarme dignamente; después sería tarde. Mi reputación de hombre de bien y el nombre que con orgullo ostento, me exigen no dar motivo para que se me pueda acusar con razón en lo futuro de actitudes dudosas que hasta ahora sólo con evidente injusticia pueden imputarseme.

La situación política del país sigue repercutiendo sobre la Universidad. Ella origina a cada paso dificultades y conflictos que me crean incontables angustias, a las que quiero y debo poner término.

La ocasión, aunque no por cierto el fundamento de mi retiro, es el monstruoso artículo contra mi persona recientemente

publicado; del cual no tomo en consideración las palabras que contiene ni la persona que lo escribe, sino la complaciente acogida que recibe en el periódico del Gobierno. No puede convenir, sin duda, como precedente, que un Rector dimita porque el órgano gubernativo lo maltrata; pero la agresión sufrida, que no es la primera, es un dato más y un síntoma muy claro de una situación compleja y muy delicada para mi, que ha llegado a su crisis y que me compele a tomar una actitud.

Yo no puedo ignorar que soy acusado de azuzar en secreto a los estudiantes y lanzarlos contra el Gobierno para servir mis ambiciones políticas. Hace tiempo que soporto con paciencia esta calumnia y siento al fin la necesidad absoluta de sacudirme de ella. Hago testigos a todos mis compañeros y a todos los estudiantes de la temeridad de tal acusación. Y me interesa proclamar que ella no está abonada por mis antecedentes. Cuando graves atropellos a la dignidad y a la libertad de San Marcos reclamaron enérgica protesta, la hice sin reticencias, pública y abiertamente, de hecho y de palabra. Terminada la crisis y reabierto la Universidad bajo mi dirección, fuí sostenedor de un sistema de pacificación conducente a conservar la existencia de la Universidad sin perjuicio de su decoro. El Consejo Universitario y los Catedráticos me acompañaron en esa norma de prudencia y la practicaron sinceramente. En muchas ocasiones tuvimos que hacernos gran violencia para no quebrantar nuestra pasividad y nuestro silencio. Esperábamos que las causas perturbadoras fueran extinguiéndose por la vuelta paulatina a los métodos gubernativos normales. Pero no ha ocurrido así. El mal no ha cesado; el mal echa raíces y se extiende. Inteligencias estimables se ejercitan en elevarlo a la categoría de doctrina. El culto a las leyes y a las instituciones tutelares y el respeto a las libertades humanas se ofrecen a la consideración de la juventud como signos inútiles de caducas idolatrías. Es un honor para la juventud y un consuelo para la Universidad que los estudiantes se yergan contra tales doctrinas y las repudien. Y no solo repudian las teorías; rechazan los hechos que de ellas participan. En el actual momento no somos los catedráticos, son los estudiantes quienes reaccionan. Perseguidos y ofendidos injustamente, se defienden

y protestan. Como es inevitable, la frecuencia de estas luchas altera la vida ordinaria de la Universidad, el sentimiento de rebeldía cunde, el orden y la disciplina padecen. Pero nosotros no podemos acceder a lo que se nos pide. Se quiere que echemos mano de todos los rigores y castigos para hacer a los jóvenes dóciles y mudos. Se quiere que formemos una muralla que paralice los irrefrenables arrestos juveniles. Habría que dividir y aún disolver la comunidad universitaria y provocar contra los maestros la justa indignación de los discípulos. Hemos ejercitado a conciencia nuestro papel de moderadores. No hemos aconsejado ni estimulado; con frecuencia hemos sido censurados de indiferencia y apatía. Nos hemos colocado en el difícil y peligroso justo medio.

Para mi, en particular, el problema se presenta sumamente espinoso, porque hace tiempo que se me ataca aseverando que abrigo ocultas ambiciones y que al servicio de ellas pongo ilícitamente mi influencia de Rector. Así ha llegado la embarazosa posición en que estoy colocado y que juzgo, a la verdad, insostenible. Me hallo en riesgo de perder el buen concepto de los estudiantes, muy caro para mí, sin haber alcanzado el respeto del Poder. Me veo expuesto a que de un lado se me condene por complacencia con el mal y del otro se me ofenda como corruptor de la juventud. Creo firmemente que tengo el derecho de separarme del Rectorado para evitar a tiempo que los sucesos me dominen arrastrándome luego en una lastimosa caída.

Saliendo yo, es posible que se aleje una causa de inquietudes para la Universidad. Nada he hecho para que se desconfíe de la rectitud de mis propósitos encaminados únicamente al servicio de la Institución y al provecho de la juventud. Pero es irrefutable que no he tenido la suerte de ser respetado y a mi me corresponde ahora retirarme para servir mejor a la Universidad, como antes acepté su dirección también con el sólo deseo de servirla.

No he querido retirarme en silencio, porque habría sido también lastimoso. No puedo olvidar en ningún momento que soy maestro y cabeza de un grupo de maestros y tengo por lo tanto deberes especiales para la juventud. A ella debo decirle palabras de admiración; la debo defender y amparar contra las in-

justicias y el descrédito. Yerran grandemente quienes ven en los nuevos jóvenes una generación levantisca, irrespetuosa y desorientada. Esta generación dejará huella en la historia de la nacionalidad. Observad con atención sus movimientos. No se agitan por partidos, no persiguen nada para ellos. Todo lo sacrifican y exponen: libertad, estudios, tranquilidad y hasta la vida. Luchan por ideas, se agitan con desinterés y abnegación. Cuando todo duerme y calla, los jóvenes universitarios, ellos solos, rompen el ambiente glacial y taciturno. Los jóvenes dan ejemplo a los hombres.

No podía irme sin defender también a la Universidad, sin explicar nuestra conducta y justificarla. Debemos complacernos con orgullo en el rol de la Universidad. Continúa siendo el más alto foco de las ideas que forman la savia de toda cultura. Para honra suya y del país no ha sido invadida por el materialismo político que todo parece dominarlo. Queda como un ejemplo del valor incontrastable de las fuerzas espirituales.

Ruego a Ud., señor Decano, dar cuenta de esta renuncia a la Asamblea de Delegados, y sólo me falta agregar la declaración más efusiva de los sentimientos que continuarán ligándome a todos y a cada uno de mis compañeros y del agradecimiento que les debo por las incesantes pruebas de simpatía y deferencia que he tenido la fortuna de recibir en el ejercicio de mis funciones rectorales.

Ofrezco a Ud., señor Decano, mi consideración más distinguida.

M. V. VILLARÁN.

Asamblea de Delegados

Sesión de 3 de julio de 1924.

En Lima, a los tres días del mes julio de mil novecientos veinticuatro, se reunieron a las once antes meridiano en el Salón de Sesiones de la Universidad bajo la presidencia del señor Dr. Dn. J. Matías Manzanilla, catedrático más antiguo entre los señores Decanos, con el objeto de tomar conocimiento de la renuncia presentada por el señor Rector Dr. Dn. Manuel V. Villarán, los siguientes Decanos y Delegados de las seis Facultades:

Teología.—Decano:—Dr. D. Belisario A. Philipps.

Delegados.—Dres. Dn. Aquiles Castañeda, Dn. Ruben Olivari, Dn. Jerónimo Carranza, Dn. Daniel Cubas, Dn. Eloy Chiriboga, Dn. Santiago Pérez Gonzalo.

Jurisprudencia.—Decano.—Dr. Dn. Mariano I. Prado.

Delegados.—Dres. Dn. Pedro M. Oliveira, Dn. Alfredo Solf y Muro, Dn. Luis Julio Menendez, Dn. David García Irigoyen, Dn. Ezequiel F. Muñoz, Dn. J. Guillermo Romero.

Medicina.—Decano.—Dr. Dn. Guillermo Gastañeta.

Delegados.—Dres. Dn. Miguel C. Aljovín, Dn. Leonidas Avendaño, Dn. Enrique Febres Odriozola, Dn. Enrique León García, Dn. Ricardo Pazos Varela, Dn. Hermilio Valdizán.

Ciencias.—Decano.—Dr. Dn. Eulogio S. Saldías.

Delegados.—Dres. Dn. Antonino Alvarado, Dn. Carlos I. Lisson, Dn. Godofredo García, Dn. Enrique Arnaéz, Dn. Rufino Aspiazu.

Ciencias Políticas.—Delegados.—Dres. Dn. Mario Sosa, Dn. Alberto Ulloa, Dn. Arturo García, Dn. César Antonio Ugarte, Dn. Hernando de Lavalle, Dn. Carlos Barreda.

Letras.—Decano.—Dr. Dn. Luis Miró Quesada.

Delegados.—Dres. Dn. Humberto Borja García, Dn. José Gálvez, Dn. Alberto Ureta, Dn. Pedro Dulanto, Dn. Ricardo Bustamante, Dn. José María de la Jara y Ureta.

El señor Presidente designó para el acto como secretario al de la Institución, Dr. Dn. Arturo García Salazar.

Se dió lectura de la renuncia presentada por el Sr. Rector y de varios oficios de los Centros Federados en que piden no sea aceptada.

La Asamblea aprobó la moción siguiente:

«La Asamblea de Catedráticos de la Universidad Mayor de San Marcos:

Ha considerado con honda impresión la renuncia del señor Rector y estando plenamente acorde con su juicio respecto de la Universidad en el momento nacional y de las actitudes de la juventud.

Y resuelve:

Renovar al Rector calurosamente la solidaridad, el aplauso y la confianza de la Universidad;

Afirmar la independencia espiritual de este Instituto;

Pedir al Rector que continúe ofreciendo a la Universidad y a la Patria el sacrificio de su eminente concurso;

Y ratificarle los más leales poderes del claustro en el cumplimiento de los deberes que le impone el gobierno de la Universidad—que fué presentada por los Dres. Dn. J. María de la Jara y Ureta, Dn. Alberto Ulloa, Dn. Carlos Barreda, Dn. Luis Miró Quesada, Dn. Humberto Borja García U., Dn. Alberto Ureta, Dn. José Gálvez, Dn. César A. Ugarte, Dn. Enrique Febres Odriozola.

Lima, 3 de julio de 1924.

Nueva renuncia del Rector

Lima, Julio 3 de 1924.

Señor Decano:

Dos sentimientos encontrados me mueven en estos momentos. Quisiera, por un lado, presentarme en la Universidad para expresar allí de viva voz, en el hogar común, con la emoción revelada en la palabra y en el gesto, la hondísima, la imponderable satisfacción que experimento en esta hora culminante de mi vida universitaria. De otro lado, me retiene lejos de vosotros el natural sentimiento que me causa tener que decir que por desgracia mis palabras no pueden ser de aceptación y acatamiento a vuestras insinuaciones.

Estimo que debo mantener mi renuncia y hacerla irrevocable; que no puedo hacer otra cosa que apartarme del Rectorado por más que mi unión espiritual y mis deberes con la Universidad sean indestructibles, y por más que contraiga la obligación y os haga la promesa de hallarme en todo momento con vosotros, en los buenos y en los malos tiempos. Os ruego no insistir en demandarme que asuma nuevamente la dirección del claustro. Os ruego creer que cualquiera de mis colegas que me reemplace estará en mejores condiciones que yo, en las circunstancias actuales, para demandar y obtener las garantías que la Universidad reclama, y para sobrellevar con éxito los inconvenientes del azaroso período que atravesamos.

Hoy más que antes, por la resonancia de mi actitud, seguiré sindicado como aspirante político y atraeré sobre la Universidad las represalias del Poder.

Al documento de mi renuncia se le ha llamado proclama revolucionaria. Tanta apatía se espera, tanto silencio se deman-

da, tanto conformismo se exige, que unas pocas palabras serenas de adhesión al derecho y al gobierno libre se estiman subversivas. ¿Qué se me espera entonces? A la acusación de ser en la Universidad un ambicioso político emboscado, seguirá la de ser un Rector cabecilla de un club militante y revolucionario. No hay que engañarse. La situación es en extremo compleja. No se ve manera de que fácilmente vuelva la Universidad a una vida normal, y estimo que su suerte será menos precaria presidiéndola cualquiera que no sea yo. Mi papel en la obra común de defensa está hecho y concluído. He trabajado y luchado y ha llegado la hora de caer. Es bueno que se ensaye ir adelante aliviada la Universidad de la carga que yo represento el día de hoy.

Sé muy bien que sincera y generosamente me dáis vuestra confianza; estoy persuadido de que vuestra voluntad de sacrificio os hace no tomar en gran cuenta los peligros; desearía yo con toda mi alma seguir compartiéndolos; pero mi deber no es en estos momentos del todo igual a vuestros sentimientos. Tengo que hacerme y haceros un poco de violencia y mantener sin vacilar la necesaria determinación que he tomado.

En otras partes, en toda gran cuestión social y política de trascendencia nacional, se espera y se escucha la palabra de los rectores de las Universidades. Aquí hemos venido a parar a tal estado que un Rector, si no enmudece sobre problemas capitales de la vida social, es calificado de conspirador activo o en potencia.

La lógica de mi conducta no me lleva a volver al Rectorado sino a salir de él. Os declaro que anhele vivamente la libertad de que he estado voluntariamente despojado. Como Rector he debido abstenerme de toda veleidad de opinar. Mientras podía creer que este sacrificio estaba compensado con una labor útil, me puse límites infranqueables, pero ¿qué beneficio se me dejará hacer en lo futuro? ¿Qué garantía tendré de poder continuar trabajando con esperanzas? Permitidme, pues, que disfrute del derecho de sentirme ciudadano y de cumplir según mis convicciones mis deberes de tal. La situación política es grave. El llamamiento que hace a mi conciencia es imperativo.

A mis amigos, los maestros de la Universidad, les tributo hondísimo reconocimiento y afecto, les reafirmo la naturaleza indisoluble de la vinculación que nos liga y prometo que se traducirá siempre en actos de colaboración y apoyo, a la fecunda y patriótica obra que ejemplarmente realizan para el progreso de la cultura intelectual y moral de la Nación.

A la juventud, le renuevo mis palabras de admiración fervorosa y la protesta de una comunión espiritual indestructible. Me siento confortado por sus homenajes. Su simpatía tan pura y desinteresada me enorgullece. Su adhesión entusiasta es el más alto galardón de mis intenciones y el estimulante más noble y fuerte que alejará de mi alma toda tentación de apartarme de los rectos senderos del bien y del honor. Vuestros ideales serán siempre los míos. Mis actos se inspirarán en ellos.

Camaradas y estudiantes queridos, recibid el abrazo fraternal del verdadero amigo.

M. V. VILLARAN.

Asamblea de Delegados

Sesión de 4 de Julio de 1924.

En Lima, a los cuatro días del mes de Julio de mil novecientos veinte y cuatro se reunieron a las once antes meridiano en el Salón de Sesiones de la Universidad, bajo la presidencia del Sr. Dr. Matías Manzanilla, con el objeto de tomar conocimiento de la nueva renuncia presentada por el señor Rector, Dr. Dn. Manuel V. Villarán, los siquientes señores Decanos y Delegados de las seis Facultades:

Teología.—Decano.—Dr. Dn. Belisario A. Philipps.

Delegados.—Dres. Dn. Aquiles Castañeda, Dn. Rubén Olivari, Dn. Jerónimo Carranza, Dn. Eloy Chiriboga.

Jurisprudencia.—Decano.—Dr. Dn. Mariano I. Prado.

Delegados.—Dres. Dn. Pedro M. Oliveira, Dn. Alfredo Solf y Muro, Dn. Luis Julio Menéndez, Dn. David García Irigoyen, Dn. Ezequiel F. Muñoz, Dn. J. Guillermo Romero.

Medicina.—Decano.—Dr. Dn. Guillermo Castañeta.

Delegados.—Dres. Dn. Miguel C. Aljovín, Dn. Leonidas Avendaño, Dn. Enrique Febres Odriozola, Dn. Enrique León García, Dn. Enrique Pazos Varela, Dn. Hermilio Valdizán.

Ciencias.—Decano.—Dr. Dn. Eulogio S. Saldias.

Delegados.—Dres. Dn. Antonio Alvarado, Dn. Carlos I. Lison, Dn. Godofredo García, Dn. Enrique Arnaez, Dn. Roberto Valverde.

Ciencias Políticas.—Delegados.—Dres. Dn. Mario Sosa, Dn. Alberto Ulloa, Dn. Arturo García, Dn. César Antonio Ugarte, Dn. Hernando de Lavalle, Dn. Carlos Barreda.

Letras.—Decano.—Dr. Dn. Luis Miró Quesada.

Delegados.—Dres. Dn. Humberto Borja García, Dn. José Galvez, Dn. Alberto Ureta, Dn. Pedro Dulanto, Dn. Ricardo Bustamante Cisneros, Dn. José María de la Jara y Ureta.

El señor Presidente designó para el acto como Secretario al de la institución, Dr. Dn. Arturo García Salazar.

Se dió lectura al acta de la Sesión anterior, que fue aprobada; y

se dió también lectura a la nueva renuncia presentada por el señor Rector.

El Dr. Oliveira dijo que había tenido el propósito de proponer a la Asamblea la siguiente moción:

“La asamblea de Delegados de la Universidad Mayor de San Marcos, considerando:

que dados los términos de la nota en que el señor Rector insiste en su renuncia, es deber del claustro deferir a ella;

resuelve aceptarla dándoles las gracias por los importantes servicios que ha prestado a la Institución.—Acababa de saber sin embargo que el Consejo Universitario iba a presentar una

moción a la Asamblea, por lo cual no presentaría su moción aún cuando declaraba que votaría en el sentido indicado en ella.

Se leyó entonces la siguiente moción:

«La Asamblea de Delegados, reafirmando el homenaje de solidaridad y aplauso al Dr. Dn. Manuel V. Villarán, Rector de la Universidad, acuerda no aceptar su nueva renuncia y aplicar, mientras tanto, el artículo 284 de la ley Orgánica de Enseñanza».

Fué aprobada por 31 votos contra 7. El doctor Solf y Muro salvó su voto en la moción del Consejo en cuanto a lo que se refería a la no aceptación de la renuncia, porque juzgaba, que debía deferirse a ella. El doctor Philipps, declaró que apreciaba la labor realizada por el doctor Villarán, pero que creía que el carácter de su renuncia exigía fuera aceptada. Fundaron sus votos en análogos términos los doctores Roberto Valverde y Godofredo García.

**Cátedra de Economía Política y Legislación
Económica del Perú**

Lima, 4 de diciembre de 1923.—De conformidad con lo acordado por el Consejo de las Facultades en sesión de 26 de Noviembre último y por el Consejo Universitario en sesión de 3 del presente mes: Apruébese el siguiente acuerdo de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. — «El curso de Economía Política y Legislación Económica del Perú comprende la enseñanza general de la materia dictada durante todo el año escolar en no menos de tres horas por semana y los estudios monográficos y de investigación sobre la misma materia en el periodo de un semestre o un año, según lo decida anualmente la Facultad. Ambas partes del curso estarán a cargo del actual catedrático titular con el haber que le corresponde de acuerdo con el art. 343 de la Ley Orgánica de Enseñanza».

Regístrese y comuníquese.

M. V. VILLARÁN.

A. García.

Fallecimiento del Dr. Felipe de Osma

Discurso del presidente de la Corte Suprema, doctor Carlos Washburn.

Señores:

Otra vez la mano despiadada é inflexible del Destino, nos empuja y nos congrega en este lugar del reposo eterno, alrededor de otra tumba inesperada, que fatídica se abre para encerrar los mortales restos de uno de nuestros más distinguidos é ilustres compañeros.

Me duele el alma, señores, el ser yo quien por desventurada suerte tenga que dar por segunda vez, en nombre de la Corte Suprema, el postrero y doloroso adios a otro compañero que hasta ayer activo, inteligente e intachable ejercía la más alta magistratura judicial.

Cuando en estos momentos tristes y solemnes nuestra alma palpa su impotencia ante una dolorosa desaparición; cuando sentimientos encontrados oprimen y apenan nuestro corazón y cuando el espíritu se conturba y exaspera ante la inmensidad del mal inevitable que le rodea, entonces se sienten conatos de rebeldía, ganas de protesta airada y deseos de repetir lo del Ajax de Grecia, clamando contra el Cielo; «Devuélvenos la luz y pelea contra nosotros».....Pero, nosotros somos hombres de otra edad, hijos de otras creencias. Aquí a nuestro alrededor se yerguen

numerosas cruces, símbolos sagrados de paz, de amor y de sacrificio y aunque el dolor nos desgarré, hay que inclinarse reverentes y con resignación cristiana ante los decretos inescrutables de lo Alto. Pero, esto no obsta para que deplorémos amargamente la pérdida irreparable que sufre el tribunal supremo y con él la nación también.

Prescindiendo de su ilustre abolengo, de su sólido talento, vasta ilustración, delicada cultura y comprobada energía, el señor doctor don Felipe de Osma ha dejado estela brillante de su paso por la vida. En 1898 fué agente fiscal, diputado a congreso por la provincia de Chota, en 1891 y después fué catedrático eminente de la Universidad Mayor de San Marcos; preclaro ministro de relaciones exteriores; distinguido y atinado diplomático en las plenipotencias del Perú en Bolivia, Argentina, Brasil y España; presidente del tribunal mayor de cuentas y en 1915 fué creado vocal de la Corte Suprema de Justicia. También fué el señor doctor Osma miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, miembro de la Sociedad Geográfica; socio de la Beneficiencia Pública de esta capital y codificador de nuestra Legislación Penal.

Ved, pues, señores, a grandes rasgos la labor proficua, importante y elevada de esta noble vida que la fatalidad ha segado para siempre. Nuestro dolor, es pues, justo; profunda nuestra pena y sincero este último homenaje de cariño, admiración y respeto.

Señor Doctor Osma:

Tu tránsito por el mundo ha sido el tránsito de las almas buenas, sanas y nobles, y si la muerte que con igual desenfado toca en las cabañas de los pobres y golpea en los palacios de los ricos, ha tronchado tu existencia, ella es impotente para borrar de las almas tu recuerdo. La memoria del magistrado íntegro, trabajador e ilustrado, perdurará en las salas del tribunal supremo, como digno modelo de la figura de un juez; y la patria recordará siempre con orgullo al ministro de relaciones exteriores que rechazó con altivez y grandeza la polonización de Bolivia y que supo con talento y energía arrancar ante la faz de la América la

hipócrita careta con que se cubría nuestro histórico enemigo sobre el incumplimiento del tratado de Ancón; la famosa circular que al respecto se dirigió a las cancillerías americanas, brillará siempre en la historia diplomática del país con fulgores de verdad y de entereza, que sirvieron para justificar ante el mundo la recta conducta del Perú.

Doctor Osma: duerme en paz; que tu memoria no dormirá nunca entre nosotros. ¡Adiós!

Discurso del doctor Alfredo Solf y Muro, a nombre de la Universidad de Lima.

«Señores:

La Universidad de Lima, quiere también dejar oír su palabra sentida por la desaparición de la destacada figura del doctor don Felipe de Osma, ciudadano que sobresalió en la política, en la diplomacia, en la magistratura y en el magisterio.

El doctor Osma perteneció a San Marcos hasta su postrer momento, después de recorrer en nuestra casa, las sendas de los alumnos laureados y de los profesores eminentes.

Apenas doctorado en la Facultad de Derecho recibió las borlas de maestro a virtud de lucidas pruebas sobre la teoría del enjuiciamiento y sobre las materias del Derecho Eclesiástico, cátedra esta última, en cuyo concurso hizo postulación con un programa que ha dejado señalado el derrotero a seguir en la enseñanza de esa disciplina jurídica.

Más tarde, en su calidad de adjunto titular pasó a regentar el derecho procesal y puso al servicio de esta cátedra, sin reservas, el bagaje científico propio de su sólido talento, y la preparación especial que adquiriera durante su permanencia en Europa, donde vivió al contacto de hombres, cosas y métodos del alto mundo judicial. Ahí se elevó pronto a la altura de sus antecesores, cumbres universitarias, Miguel Antonio de la Lama y Emilio del Solar.

La reforma novedosa del procedimiento criminal encontró a Osma en la cátedra, y ante tal evento, él se colocó en la situa-

ción que el claustro reclamaba, dió un vuelco a la enseñanza, y creó el nuevo curso con maestría inigualable.

La acusación pública y la abolición de la querrela, el juicio oral, la prueba libremente apreciada, el rol destacante del ministerio fiscal, los recursos tutelares del habeas corpus y de la revisión de los fallos, así como los demás postulados de la legislación novísima, le merecieron lecciones soberbias, de forma esplendorosa, y en las cuales la nota emotiva, expresión de sus ricos sentimientos, alternaba con las ideas que brotaban como florescencias de un pensamiento profundo.

Guiado por el propósito de salir de los caminos trillados, el maestro ahondaba las cuestiones con el aporte de su investigación personal y de la comprobación documentada de los casos. Era un maestro realista. Vibraba su alma en el anhelo de alumbrarlo todo con la luz de la ley vivida.

Y el auditorio de sus estudiantes lo escuchaba arrobado de entusiasmo, con la feliz disposición que había de inspirarles la presencia de quien se gloriaba de ver en la cátedra el desempeño de una misión trascendente, y no la simple utilidad de un oficio.

Así, sin pensarlo casi, dentro del ambiente de la cátedra, Osma hizo obra inmediatamente eficaz. Contorneó los necesarios retoques del Código, requeridos por la imperfección del régimen penal, que han hallado traducción precisa en el proyecto de la comisión codificadora de que él formó parte, y que en el tapete legislativo, espera la sanción final.

No he de emitir el mencionar, por considerarlo proyección de su actividad universitaria, el notable «Informe sobre las huelgas del norte», documento investigador de nuestra sociabilidad, en que su autor da solución al palpitante problema del proletariado obrero en un justo equilibrio alejado de ambos extremos, que permita obtener, por la mejora material y moral del pueblo, el beneficio colectivo de la nación.

En las funciones directivas del gobierno de la Universidad, que cupo desempeñar al doctor Osma, siempre se mostró sereno dentro de un concepto firme sobre el instituto, y amante de la

disciplina, sin cuidarse de la repercusión de sus pareceres ni buscar los halagos del éxito.

Hé aquí, señores, en cuadro, la manera como actuó el doctor Felipe de Osma en la función docente. Ello tenía su realce en las características personales del ilustre muerto. Tipo perfecto del caballero, abría su espíritu a las expansiones sinceras de la amistad, llegando a constituir una gran figura social. Por eso, al pasar a la posteridad, deja en el presente su huella rodeada de una aureola de simpatía y de atracción.

Otras plumas perfilarán la personalidad de Osma en las demás luminosas facetas en que se manifestó su compleja actividad.

A mí solo toca decir, que en el hombre que desaparece, hemos tenido un profesor de mentalidad iniciadora, que escaló con título las altas jerarquías académicas, y que deja saldo apreciable de labor en la docencia jurídica.

Felipe de Osma cae en la tumba envuelto en los prestigios de los buenos y los grandes».

Discurso del doctor José Gálvez, en representación del Instituto Histórico.

«Señores:

El Instituto Histórico me ha dado el triste y honroso encargo de tributar un homenaje a la figura ilustre de su presidente Dr. don Felipe de Osma, cuyos restos mortales despedimos en esta hora amarga para el país que honró con su talento claro, su cernida cultura, su voluntad tesonera y enérgica.

La institución encargada de cuidar y acrecentar el acervo histórico del Perú ve con inmensa pena desaparecer del escenario una de las más nobles, gallardas y simpáticas figuras de la hora presente y dice por mis labios, trémulos de emoción, la más encendida alabanza a quien prestó a la historia nacional servicios de aquellos que no sólo enriquecen el contenido documental que esclarece interesantísimos períodos de nuestra historia, sino que resguardan caros derechos patrios. Tiene, así, la obra de don

Felipe de Osma dos características sustanciales que convergen hacia un ideal supremo. De un lado la investigación sévera y metódica que sirve a la ciencia; de otro la acumulación de pruebas que robustecen la razón justificativa del Perú en muchas de sus controversias internacionales, uniéndose ambas en un elevado y sereno vértice de verdad, justicia y patriotismo.

La enorme labor de carácter histórico que representa el alegato peruano en nuestras diferencias con el Ecuador, alegato en el que tan principalmente trabajó don Felipe de Osma, es un blason que habrá de resplandecer siempre sobre su recuerdo. Es una de las muestras de su laboriosidad, de su versación jurídica y de su capacidad constructiva. Con ella los amorosos de nuestra historia, pueden rastrear, como sobre seguras huellas, muchos rasgos importantes de la vida colonial y rehacer olvidados aspectos que expliquen mejor nuestra idiosincrasia. En aquellos nutridos volúmenes hay un inmenso acopio de noticias que aclaran un largo lapso de nuestra vida, que completan, por lo tanto, la fisonomía del país y de la raza y que pueden y deben servir no sólo a los historiadores de América, sino, también, a los de España.

Otra contribución de carácter histórico, entre las que don Felipe de Osma nos lega y que el Perú recordará imperecederamente, es su célebre circular sobre nuestra cuestión con Chile, en la que se pueden admirar las dos características de utilidad científica y de necesidad patriótica que en tan superior armonía se dan en toda su obra. Documentación reveladora y abundante, argumentación veraz y justiciera. Ella sirvió para alumbrar una encrucijada oscura de la vida americana y es además de la visión completa de un doloroso proceso histórico, la revelación del gesto altivo de un hombre que supo encarnar, representativamente, una diplomacia sin dobleces.

Tal vez por el carácter predominantemente internacional de su labor no sea muy conocida ni esté muy divulgada la obra histórica de don Felipe de Osma que a cada paso sirve de consulta a los especialistas; pero este mismo carácter marca su altura y su relieve, explica la reputación de que gozó su autor en los centros históricos de América y España y justifica por qué también el

Instituto Histórico considera la desaparición de su presidente como una desgracia nacional.

Para realizar su labor armoniosa tuvo don Felipe de Osma las cualidades superiores que en ciertos hombres significan la ecuación perfecta entre la tarea que se cumple y la vida que se hace. Podía no sólo escribir historia sino hacerla. Perteneciente a una familia ilustre, con derecho a blasonar por el legado racial que había recibido, representando una tradición de nobleza no sólo por los recuerdos de su estirpe, sino por la ejemplaridad de la conducta que en él fué expresión de una verdadera aristocracia espiritual; tuvo, sobre todo, don Felipe de Osma un alto y hermoso concepto de sus deberes democráticos. Gran señor siempre y en el mejor sentido del vocablo, desde la entonada majestad de su corpórea estampa, hasta la pulcra gentileza de su conversación afable, lo fué especialmente por la benevolencia hidalga que sabía tener para con todos, por la franqueza varonil de sus actitudes, por el admirable dón de gentes con que solía repartir, con amplio gesto dadivoso, su cordialidad acogedora y plena de simpatía humana.

Amaba profundamente la historia a la que concebía dinámicamente como impulso y como lazo solidarizador. Creía en la gran virtualidad de esa magistral vinculadora de los hombres, de los pueblos, de las razas y de las culturas. Para amarla, comprenderla y realizarla tenía las más excelsas condiciones; el sentido hondo y alto a la vez de la continuidad de la vida y del enlace de las generaciones, el afán aventurero y descubridor de la búsqueda y el amor al trabajo y a la patria.

Era uno de los más significados representantes de nuestra sociabilidad. En su formación anímica habían incidido factores raciales y educativos que contribuyeron a plasmar en él un tipo caballeresco que hubiera sido ornato y gala de la más refinada sociedad. Con él se va una de esas figuras que por sí solas son constatación alquitarada de un largo proceso de cultura social y síntesis representativa de la aurea y fina leyenda de una Lima mejor. Por eso su nombre figuraba tanto en las cenáculos científicos, como en los estrados sociales y en los círculos universitarios y quedará no sólo en los archivos de nuestra cortesía, sino,

también, y muy brillantemente, en los jalones reformadores y progresistas: en la historia parlamentaria como uno de los ardorosos defensores del matrimonio civil; y en la historia jurídica, aparte de su integridad de magistrado, como uno de los autores del Código de Comercio, y de la reciente reforma de nuestros procedimientos penales.

Conservador, más en sus apariencias formales que en su fondo, agitado por fecundas y renovadas inquietudes, tenía por igual rasgos de gentil decoro que hacían pensar en sus antecesores de la más rancia nobleza colonial y democráticos arranques y rebeldías de hombre de su época. Fué un apasionado creyente de los valores espirituales como acicates engrandecedores de la vida. Creía, por lo mismo que amaba y conocía la historia, que no siempre lo nuevo es lo mejor. Desconfiaba y con razón, de los espejismos materialistas y de las modas peregrinas, reivindicando, por encima de todo, el imperio de la libertad, de las virtudes morales y del sentimiento cristiano de la vida. Valiente y sincero en sus convicciones, puso en ellas, no obstante su ardor perennemente juvenil, un tono de comprensión generosa que consonaba admirablemente con la esencia señorial de su espíritu. Otra de sus más hermosas cualidades era su entusiasmo optimista y comunicativo de varón de ánimo confiado y robusto. No conoció la vacilación ni el desaliento y su vida entera, hasta su muerte, es una revelación de la firmeza de su carácter y de su perseverante fé en los milagros de la voluntad.

La aristocracia de su nombre no estuvo unida a la fortuna. Luchó desde joven a brazo partido con la vida y esforzadamente conquistó la altísima posición que supo merecer. Podía enorgullecerse de sus antepasados; pero podía, también estar orgulloso de sí mismo, de su vida empeñosa y limpia, y de la bella armonía de su cuadro familiar con su propia existencia. Debió talvez a todas esas influencias sus mejores cualidades: su corazón hospitalario, su capacidad de admiración, y su arraigado sentimiento de la propia dignidad que se traducía en su profundo respeto a la personalidad humana y en su actitud valerosa ante los zarpazos de la vida.

Ha muerto don Felipe de Osma cuando todavía podíamos

esperar mucho de su fecunda personalidad; cuando aún tenía primaveral y enhiesta el alma y ha muerto con ejemplar entereza avergonzando a la desgracia y al dolor que con crueldad terrible le acosaron. Aún no han pasado dos meses desde que en doliente romería nos congregamos en este mismo recinto para despedir a la madre venerable, a la que la literatura nacional debe sus homenajes por haber rescatado del olvido, con su piedad filial, la obra de don Felipe Pardo y ya nos reunimos a despedir al hijo amado y amante de esa matrona digna de la clásica edad. Creamos en la unión, más allá de la muerte, de los espíritus que se comprenden y se aman. Creémoslo en bien de los que se van y en consuelo y esperanza de los que se quedan aguardando su hora.

Don Felipe de Osma:

El Instituto Histórico del Perú está de duelo por tu muerte y yo que tengo el triste y honroso cargo de darte la despedida y de desearte reposo y ventura eternos; yo que siento que lo más fuerte y más puro de mi espíritu encontró siempre un eco en el tuyo, tan estimulador y benévolo, te ofrezco guardar, como una rica esencia en el arcon de mis mejores recuerdos, el tesoro espiritual que tantas veces me diste generosamente...»

Discurso del doctor Mariano Iberico Rodríguez, por el departamento de Cajamarca:

«Señores:

Don Felipe de Osma estuvo vinculado a Cajamarca por familia y por una profunda y recíproca simpatía espiritual. Desde 1895 hasta 1898 ejerció el doctor Osma la representación parlamentaria por la provincia de Chota y entonces como siempre las cosas, los hombres, los problemas del departamento merecieronle el más vivo y el más constante interés. Cajamarca pues, se asocia de todo corazón a este duelo y me encarga traer, con la expresión de su dolor, la de su homenaje a la memoria del hombre ilustre que hemos perdido todos.

Cajamarca tuvo la orgullosa satisfacción de saber que ocupaba un lugar en el alma de Osma y supo corresponder tal preferencia comprendiendo y admirando su vida ejemplar. Esa vida

donde el contenido más generoso pudo encerrarse en formas de la más alta elegancia, donde todo anhelo encontró el gesto que le tradujera con eficacia y con nobleza.

La vida de Osma fué una vida ejemplar en el más completo sentido de la palabra. Fué ejemplar por la inspiración que la animaba; alta, pura, desinteresada. Y lo fué por que todos los rasgos de su personalidad alcanzaron esa serena armonía en que la vida del hombre deja de ser una palpitación efímera para transfigurarse en un valor permanente, en una perenne sugestión de verdad y de bien.

Don Felipe de Osma, creía, con creencia invencible en los principios ideales y les rendía culto fervoroso. Creía en la religión, en el deber, en la justicia, en la patria. Osma era un creyente convencido, de esos que se van para no volver. Era un creyente que en medio a todas las vacilaciones y a todos los desalientos, saben mantener y comunicar el fuego invisible y misterioso de una fé superior.

La religión, el deber fueron para él cosas que existían; por mejor decir fueron lo único evidente y eterno, lo único que confiere a la vida dignidad y valor. Por eso su vida tuvo junto con el anhelo inextinguible que comunica el ideal la suprema tranquilidad interior que dá la convicción.

Como simple ciudadano, como diplomático, magistrado o catedrático profesó siempre que sobre todas las cosas está la justicia, que sobre todos los intereses está el derecho, que sobre todos los bienes está la libertad. Creía en la patria y la amaba con amor elevado y puro. Con un amor que se mezclaba en el fondo de su alma con sus afectos más grandes y más íntimos.

He aquí el sentido esencial de su vida: la fé en las cosas supremas o invisibles; y he aquí la sugestión que en esta hora grave debemos recoger de esa vida: es necesario mantener en medio a todos los conflictos de la existencia el respeto intransigente al deber, a la justicia, a la libertad, a todo eso que no se vé, pero que existe en la región más noble y más inatacable del espíritu.

Con la desaparición de Felipe de Osma sentimos que algo se

acaba irreparablemente para el país. Y entonces de nuestro dolor y de nuestra devoción se eleva el imperativo de conservar no solo en el recuerdo sino en el corazón y en la vida la altísima influencia de sus virtudes y de las creencias en que él las cimentaba. Ese es el único homenaje que él reclamaría y el único que por obra de la admiración y del amor, habrá de poner a la irrevocable fatalidad de la muerte la vigorosa expansión de una nueva vida.

Discurso del señor Pedro Ugarteche, a nombre de la Federación de Estudiantes.—

«Señores:

Traigo en mis palabras el homenaje que la Federación de Estudiantes del Perú rinde a la memoria del doctor Felipe de Osma, catedrático de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Lima.

Su desaparición constituye para la juventud como para la nacionalidad una pérdida irreparable.

El país le debe servicios inapreciables prestados sin reserva alguna; en la magistratura y en el parlamento, en el foro y en la cátedra, en la política y en la diplomacia.

Su amor al Deber y al Derecho lo condujo al Tribunal Supremo de Justicia, en el que su presencia era una prenda de garantía para todos los que aman la verdad y a la Universidad de San Marcos, escuela de moral y de ciencias, de energías y de idealismos, en la que se labora en forma efectiva por el bien y engrandecimiento del Perú.

En la Universidad la figura del doctor Osma se destaca; como todo espíritu superior sabe que la misión de las Universidades no se puede limitar en nuestros tiempos a la fácil y egoísta labor de exponer sistemas filosóficos y comentar códigos; y es por eso que en su cátedra estudia también los grandes problemas de actualidad y las cuestiones que afectan directamente al interés nacional. Pero como verdadero maestro considera, que no hay enseñanza más útil, que la que se da con el ejemplo, de allí que

amoldara siempre su vida a sus ideas y que enseñara lo mismo en la cátedra que en la vida pública.

La muerte nos lo arrebató cuando se encontraba empeñado en la noble tarea de inculcar el amor a los principios fundamentales de la democracia, porque estaba convencido de que sin libertad y sin justicia, no puede haber desarrollo ni progreso y que el imperio de la ley es la característica que distingue a los pueblos libres.

Nosotros que profesamos los mismos anhelos, que luchamos y todo lo sacrificamos desde hace tiempo, porque el Perú viva la vida de las democracias, que no defendemos intereses ni personas, sino sentimientos e ideas que surgen de las entrañas mismas de la nacionalidad, recorreremos serenos y confiados en nuestra generosa campaña, los mismos caminos que señala el doctor Osma en su vida ejemplar.

Los jóvenes veíamos en él a un verdadero profesor de energías, a unos de los precursores de la nueva era porque siempre tremoló con energía y con valor la bandera de la libertad y de la justicia.

Señores:

La Juventud Universitaria del Perú honra a sus maestros no derramando lágrimas al borde de sus tumbas, sino imitando sus ejemplos y siguiendo sus consejos. Es por esos que declara en esta ocasión solemne y dolorosa que no se apartará del camino que hoy recorre ni claudicará jamás en sus ideales».

Discurso del Señor Luis Flores, por el Centro de estudiantes de Jurisprudencia.

«Señores:

«En nombre del Centro de Estudiantes de Jurisprudencia, vengo, a dar en su última morada, el adiós al doctor Felipe Osma, gran ciudadano gran amigo y buen maestro.

Dejaré que otros más preparados hagan la historia del ilus-

tre muerto, de su actuación política, fecundada para la patria en grandes enseñanzas, de su devoción al foro al que consagró todas sus virtudes, de su cariño en fin, para esta tierra que quiso tanto.

A mí me ha sugestionado la vida de este hombre, sobre todo por su gran contenido moral. Caballero por su cuna, consiguió serlo en todos los órdenes de su actividad, cada paso de su vida lo dió con dignidad. Ninguno como él vivió más firme en el deber, ninguno como él ha viajado en línea recta, desde la cuna hasta la tumba. Resistió a todas las sugerencias viciosas del medio político en que actuó; hombre de carácter, no transigió jamás y cuando se dió cuenta de algún interes oculto, puso a salvo su decoro y con el la dignidad de la nación.

Su desaparición es toda una calamidad, su muerte viene a ensombrecer más el panorama nacional. En esta hora grave, llena de zozobras é inquietudes, el doctor Osma representaba una esperanza; hacia él se dirigían las miradas angustiadas de la patria. Pero el destino nos ha sido cruel. Los hombres virtuosos los mejores hombres como los dioses se van. Se van pero nos dejan una enseñanza.

No tributaremos nosotros los estudiantes al doctor Osma, tan sólo lágrimas; haremos a su memoria el homenaje de nuestras obras. Como ninguno de los maestros el representó la gran inquietud de la juventud en la hora presente; ninguno como él sintetizó mejor sus nobles aspiraciones y comprendió su gran bondad. Me decía una última tarde que estuve a visitarlo. Me enorgullecen los jóvenes. Cuando cierra la noche en todos los espíritus, solo ellos claman por un poco de luz; ellos solo repudian y condenan el mal; ante cada nueva injusticia, se agitan y se yerguen. Hay que perseverar.

Renovemos ante este ilustre maestro muerto nuestros propósitos. Seguir luchando es honrar la memoria de los que en vida fueron un símbolo del bien.

Doctor Osma: su nombre ocupará un lugar preferente en el recuerdo: lo despiden acongojadas la juventud y la nación. Descanse en paz».

LA REVISTA UNIVERSITARIA

Se agradecerá el canje de las publicaciones literarias o científicas que reciban nuestra REVISTA, así como el envío de periódicos, catálogos, etc. de los Centros de instrucción o Corporaciones, a quienes puede interesar nuestro comercio intelectual.

En la Sección Bibliográfica se dará cuenta de las publicaciones recibidas y, a juicio de la Dirección, se redactará una nota, más o menos extensa sobre los libros de que se envíe, doble ejemplar.

SUSCRIPCIONES:

En Lima y en todo el Perú.

Al trimestre.....	S.	1.50
Cada número.....	„	1.50
Cada número atrasado.....	„	2 —

Fuera del Perú.

Al semestre, adelantado.....	„	6 —
Al año.....	„	10.00

Se reciben suscripciones en los lugares de venta: Librería Gil, Librería Moreno, Librería de San Pedro de Sanmartí y C^a, Librería Rosay, Merced.



