

APÉNDICE I

RESUMEN HISTÓRICO

DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES MAS IMPORTANTES

DESDE LA ÉPOCA DE LA REFORMA (1525 AL 1896)

Consideraciones generales.

Leyendo la historia de los tratados estipulados hasta el siglo en que vivimos, se experimenta un sentimiento de desconsuelo, porque se llega á comprender que las reglas de las relaciones internacionales no han tenido otra base que la de los intereses incidentales y temporales que en cada época han predominado, y que los Estados que las han establecido, mediante tratados estipulados entre ellos, no se han preocupado más que de regular los hechos realizados, sin proponerse jamás aceptar, de acuerdo, un sistema de leyes jurídicas adecuado para asegurar la paz y evitar la guerra en lo futuro (1).

En la época en la que el Papado llegó á tal poder que aspiró al gobierno del mundo, considerando sujetos á su autoridad á los pueblos y á los reyes, se hicieron las guerras para eliminar el peligro de la monarquía universal, que se tendía á establecer bajo la forma de una comunidad político-religiosa—teocrática ó de imperio universal—, á cuya cabeza se contaba con poner al Papa.

El movimiento, iniciado de una parte por los hombres de cien .

(1) He aquí lo que escribe el Marqués de Saint Ives d'Alacydre á propósito de los tratados: «Tous ces actes, fruit et semence de guerre, ne sont dictés par le canon que pour être déchirés par les boulets.»—*Missions des Souverains.*

cia, de otra por los hombres de acción que combatieron á principios del siglo XVII para reformar y transformar las bases de la Sociedad internacional, se encaminó de concierto á separar el derecho público del Estado del derecho público de la Iglesia, y á reivindicar el principal derecho de la personalidad humana, ó sea la libertad de conciencia.

En la lucha sangrienta, que fué la consecuencia de esto, los adversarios se dividieron en dos campos y combatieron encarnizadamente: unos para asegurar el triunfo de las ideas sostenidas por el Papado; otros para obtener el triunfo de los principios proclamados por Lutero, que conducía á la secularización de la política internacional, y formaron la *Unión Evangélica*.

Las guerras que estallaron entre unos y otros en nombre de los principios religiosos, se denominaron *guerras de religión*. En el tratado de Ausburgo (1545), la religión luterana conquistó una posición legal al lado de la católica; pero el triunfo de los nuevos principios y del movimiento iniciado por los reformistas no se aseguró sino como consecuencia de la guerra que se llamó de Treinta años, y que terminó con el tratado de paz de Westfalia en 1648, que señaló el fin del antiguo orden de cosas y el comienzo de un nuevo régimen, con el que comenzó también la historia moderna del derecho internacional.

Con dicho tratado se estableció la separación de los intereses de la Iglesia y del Estado; la libertad é igualdad de cultos; el reconocimiento de las tres confesiones: católica, luterana y calvinista. Tal tratado, sin embargo, no provee á resolver el problema del equilibrio jurídico de la Sociedad internacional, sino desde el punto de vista de regular solamente los hechos consumados y las victorias de la Reforma. Reconoce la independencia de los Estados, pero no sienta nada para la ordenada jurídica coexistencia de los mismos.

La lucha constante y permanente toma nueva y diversa forma. Se trataba de deber garantizar la independencia de los nuevos Estados reconocidos mediante dicho tratado, y se imaginó resolver tal problema manteniendo entre todos los Estados un cierto equilibrio de fuerzas para impedir la preponderancia de cualquiera de ellos sobre los demás.

Esta es la segunda época, en la cual las largas guerras sostenidas tendieron á mantener el equilibrio político, y así como éste se quería mantener en interés de las casas reinantes, así todo dere-

cho de los pueblos fué conculcado con los tratados, que fueron estipulados con el solo fin de velar por los intereses de los príncipes.

Llegada Francia á su poderío durante el reinado de Enrique IV, y más aún durante el de Luis XIV, las guerras que siguieron y el sistema de alianzas organizado fueron realizados para bajar el poderío de aquélla.

Con tal idea se estipularon no pocos tratados, que tuvieron más bien el carácter de treguas, consentidas únicamente con el fin de tomar fuerzas para volver al combate.

Cuando al principio salió Francia victoriosa de la lucha, dictó ella misma las condiciones de la paz con el tratado de Nimega, estipulado en 1678-79, y con el de Ryswich, en 1697, para concluir la guerra con Alemania; pero cuando después fué vencida, se vió obligada á aceptar las condiciones que la impusieron las Potencias aliadas, y á suscribir la paz de Utrecht, con la cual renunció á las posesiones conquistadas en virtud de los precedentes tratados, y manifestó que abandonaba sus ambiciosos proyectos de engrandecimiento.

El tratado de Utrecht no sirvió más que para resolver el llamado problema del equilibrio político, teniendo en cuenta los hechos realizados; pero así como no estableció ningún sistema de reglas para mantener á cada Estado en la propia condición jurídica, del mismo modo, en cuanto se restauraron las fuerzas con algunos años de paz, nacieron nuevos pretextos y nuevos motivos de guerra, alimentados ahora por la necesidad de mantener el equilibrio. Primero la guerra de Polonia, que terminó con el tratado de Viena de 1732; después la de la Sucesión austriaca, terminada con el tratado de Aquisgrán de 1748; luego la guerra llamada de los Siete años, que terminó con el tratado de París de 1763, y otra, á la que puso fin el tratado de Huberburgo de 1763.

Estallaron otras guerras, y se vulneró todo derecho de los pueblos, siempre con objeto de mantener el equilibrio en interés de las dinastías. Se escogió el sistema de las alianzas armadas y de las intervenciones para mantener el equilibrio y conservar las posesiones conquistadas con los tratados; y basta recordar la triste aplicación hecha á Polonia, desmembrada y repartida en 1777 y 1793 en aras del equilibrio político, y nos llamamos otros acontecimientos y guerras entabladas, y alianzas concertadas para organizar así la llamada *balanza de las fuerzas*.

Todo lo que caracteriza el movimiento de las relaciones inter-

nacionales y de los pactos estipulados entre los príncipes mediante tratados hasta fines del siglo XVIII, se puede ver en lo que escribía Federico de Prusia, expresando la convicción general en el *Anti-Machiavello*: «La tranquillité de l'Europe se fonde principalement sur le maintien de ce sage équilibre, par lequel la force supérieure d'une monarchie est contre-balancée par la puissance réunie de quelques autres souverains. Si cet équilibre venait à manquer il serait à craindre qu'il n'arrivât une révolution universelle, et qu'une nouvelle monarchie ne s'établît sur les débris des princes que leur domination rendrait trop faibles» (1).

Después del descubrimiento del Nuevo Mundo y de la nueva vía para el tráfico con las Indias, los intereses mercantiles sirvieron de base á la política de los Gobiernos. Cada cual pensó en conquistar la supremacía comercial y sostuvo que para asegurarla era menester confiscar en su provecho el monopolio de los cambios y de las exportaciones y crear toda clase de obstáculos á la libertad del comercio ajeno y al desarrollo de la producción. Este falso concepto fué alimentado con falsas teorías respecto de la prosperidad y la riqueza. Se pensaba que el oro era la riqueza, y que cada Gobierno debía considerar como interés supremo el regular todas sus relaciones comerciales de manera que se importase la menor cantidad de géneros y mucho oro. De esto nacieron nuevos motivos de guerra. Cada Estado trataba de beneficiarse exclusivamente, y si otro abría á su comercio nuevos caminos ó aumentaba la industria y el tráfico, se experimentaba la necesidad de impedir que prosperase mucho, y se encontraba un pretexto para declararle la guerra, con idea de obligarle á suscribir un tratado de comercio, en virtud del cual pudiese ser restablecido el llamado equilibrio comercial.

Los desórdenes, que fueron la consecuencia de las rivalidades mercantiles, fueron mayores y más considerables que los que se originaban de la pretendida necesidad del equilibrio político. De una parte los Estados más poderosos trataban de imponer toda clase de restricciones al comercio de los demás con el fin de alcanzar el monopolio mercantil, y los más débiles unas veces sufrían la imposición, y otras se aliaban para rechazar la fuerza é imponerse á su vez. De esta suerte, todo principio de derecho y de justicia fué sacrificado á la fuerza de los vencedores. Los portugueses, para ha-

(1) Frédéric, *Anti Machiavel*, Parte 3.ª, cap. XXVI, pág. 58.

erse dueños del comercio de las Indias, pretendieron el tráfico exclusivo por la vía descubierta por Vasco de Gama y prohibieron á todos los demás pueblos la navegación por el Cabo de Buena Esperanza. España aspiraba á monopolizar en su provecho el comercio con Méjico; Inglaterra extendía sus posesiones y fundaba colonias en todas partes, y llegada á ser fuerte y poderosa, dictaba la ley á todos y cogía todo pretexto para declarar la guerra á las Potencias rivales y arruinar el comercio de éstas. Las guerras, pues, fueron una extraña mezcla de operaciones militares y mercantiles, y á fin de que no pudieran ocasionar ventajas á los Estados que deseaban permanecer ajenos y neutrales, se trató de paralizar el comercio de los neutrales durante la guerra, y toda arbitrariedad se mantuvo con la fuerza, y se sufrió por debilidad.

Los tratados estipulados en los siglos XVII y XVIII son la prueba más evidente de la gran confusión respecto de los principios relativos á la libertad del comercio y á los de la navegación durante la guerra. Al encontrar en ellos unas veces establecidas y otras revocadas las mismas reglas, se puede deducir la absoluta carencia de todo criterio cierto y seguro por parte de los Gobiernos, que las proclamaban ó las negaban según lo sugerían las circunstancias. Bastaría para convencerse de esto, considerar las reglas que se refieren á los derechos de los Estados neutrales durante la guerra y el ejercicio de los derechos de presa por parte de los beligerantes respecto del enemigo y los neutrales. Con el tratado de Versalles de 1783 pareció establecerse un cierto sistema de principios, puesto que mediante él fueron aceptadas las reglas proclamadas por la liga de la neutralidad armada, eliminando así el estado de cosas anterior, cuando los derechos de los enemigos y de los neutrales en tiempo de guerra marítima estaban á merced de la fuerza y de los intereses de los Estados victoriosos. Las reglas establecidas en dicho tratado alcanzaron después mayor autoridad cuando se tomaron como base de los acuerdos particulares concertados entre los diversos Estados; pero así como no se había tomado medida alguna para asegurar el respeto de dichas reglas, así sucedió que los Gobiernos, que las habían aceptado, considerasen que podrían desconocerlas y modificarlas con pleno arbitrio.

Las condiciones anormales en las que fué entablada la guerra de la Revolución francesa, fueron tomadas como pretexto para justificar las violencias y los abusos cometidos por una y otra parte. Se quiere legitimar todo exceso con el principio de la represalia,

y con el pretexto de que las medidas excepcionales eran necesarias á consecuencia de las extraordinarias circunstancias en que se encontraba Europa. El hecho es, que todos los principios del derecho internacional fueron violados, y se cometieron toda clase de arbitrariedades á título de reciprocidad, y los principios relativos á los derechos de los neutrales fueron desconocidos por los mismos Estados que los habían proclamado.

Cuando cayó Bonaparte á consecuencia de la coalición de las Potencias aliadas en contra de él, Europa presentaba un aspecto sumamente singular. Los acontecimientos, que se habían desarrollado durante la Revolución, operaron una innovación completa. La autoridad de los tratados estaba por los suelos; sacudido el equilibrio de Europa; algunos Estados habían desaparecido y se habían constituido otros nuevos; era preciso rehacer el edificio de los Estados y resolver el grave problema de asegurar el equilibrio político entre ellos, y se pensó proveer á esto reorganizando los Estados según los pretendidos derechos de los Soberanos legítimos, y poniendo el derecho histórico como fundamento de la legitimidad. El largo trabajo realizado en Viena para restablecer el llamado equilibrio político, fué terminado en el Acta solemne estipulada el 9 de Junio de 1815. Las posesiones territoriales fueron repartidas según los intereses de las dinastías; y á fin de asegurar lo establecido, se admitió que los príncipes pudieran garantizar las posesiones correspondientes, empleando la fuerza para impedir cualquier variación en el porvenir.

De esta suerte, el famoso tratado estipulado en Viena dió origen á nuevos motivos de guerra, que debían ser la consecuencia necesaria de la lucha entre los intereses de la nacionalidad conculcados y los de la legitimidad fundada en el derecho histórico y que se estableció como base del equilibrio.

Para velar por los intereses de la dinastías se concertaron nuevos y particulares tratados, entre los cuales resalta aquel célebre que se llamó de la Santa Alianza, estipulado el 26 de Septiembre de 1815 y que fué el primer acto de la política reaccionaria de los Gobiernos, los cuales, con objeto de impedir cualquier atentado al equilibrio establecido en Viena, afirmaron el derecho de las grandes Potencias para organizar una suprema vigilancia en los asuntos interiores de todos los Estados é impedir y reprimir cualquier manifestación por parte de los pueblos que pudiera turbar el estado político de Europa tal como fué establecido en Viena.

De esta manera fué organizado el sistema de las intervenciones armadas, que abrumó á Europa en la primera mitad del siglo XIX, afirmado y establecido con los tratados, y cuya triste aplicación se puso en práctica para reprimir los movimientos liberales de España, Nápoles, Portugal y el Piamonte.

Los acontecimientos posteriores han demostrado que el derecho público internacional, tal como fué aceptado y consagrado en los tratados, no puede considerarse apto para resolver el problema del ordenamiento jurídico de la sociedad de los Estados. Debe considerarse también indispensable atender al establecimiento de un cierto equilibrio; pero el error de los Gobiernos fué el de querer establecer el equilibrio mediante la llamada balanza de las fuerzas, en vez de tender á establecer el límite jurídico de la acción de cada Gobierno, proclamando los principios del derecho y proveyendo así á la tutela jurídica de los mismos.

Con el tratado de París de 1856 se puede considerar iniciada la nueva dirección, puesto que con aquel tratado, no solamente fueron reguladas las consecuencias de la guerra habida contra Rusia, sino que fueron también proclamados algunos principios fundamentales del derecho internacional marítimo, mediante la solemne declaración de los derechos y deberes de los beligerantes respecto de los neutrales.

Verdad es que con aquel tratado no se estableció nada para asegurar el respeto á los principios por él proclamados; sin embargo, es digna de consideración la proposición hecha por Clarendon, y que fué aceptada, referente á que, para evitar la calamidad de la guerra, el Congreso hacía votos para que los Estados entre los que se suscitara una cuestión seria, antes de acudir á las armas, recurriesen á los buenos oficios de una Potencia amiga. Este voto amplió el principio consagrado en el art. 8.º del tratado, en el cual se dispone que cuando estallara entre la Sublime Puerta y una ó varias de las otras Potencias firmantes una discusión que amenazase el mantenimiento de sus relaciones, la Sublime Puerta y cada una de tales Potencias, antes de acudir al empleo de las armas, solicitarán de las demás partes contratantes su acción mediadora para evitar tal calamidad.

Con tales precedentes, preciso es reconocerlo, se inicia una nueva dirección en el orden de la Sociedad internacional, que consiste en mantener á todos los Estados solidariamente interesados, en velar porque los principios de común acuerdo establecidos no

sean arbitrariamente violados por una ú otra de las partes contratantes, y en la ingerencia colectiva para examinar en caso de controversia el objeto de la cuestión, interviniendo como Potencias mediadoras, y encuéntrase además afirmado el deber general de todo Estado de no recurrir á la guerra sin haber antes recurrido á los buenos oficios de una Potencia amiga.

No se puede decir que con todo esto se encuentre establecido y determinado el principio de la tutela jurídica del derecho común internacional; pero no se puede desconocer que se vea el comienzo de un nuevo orden de cosas que, con el progreso de la cultura y de la civilización, podrá conducir á examinar, desde un punto de vista más justo, el problema de la reglamentación jurídica de la Sociedad internacional y de la misión que deberá ser atribuida á los Congresos para proveer al establecimiento bajo bases mejores de todo el sistema del equilibrio europeo.

Los tratados estipulados posteriormente al de París de 1856, han desarrollado mejor este nuevo concepto de la tutela jurídica colectiva, como medio eficaz para mantener el orden jurídico establecido de acuerdo. Esto se encuentra, en efecto, claramente enunciado en el tratado de Londres de 11 de Mayo de 1867, en el cual, el reglamento establecido respecto del de Luxemburgo, fué puesto bajo la sanción de la garantía colectiva de las Potencias que firmaron el tratado.

También en la Conferencia de Berlín del 26 de Febrero de 1885 se estableció como pacto en el art. 12, que las Potencias que le suscribieron deben recurrir á la mediación de una ó varias Potencias amigas antes de tomar las armas, y se halla consignado también en tal eventualidad el derecho de poder recurrir al procedimiento del arbitraje.

Son, por último, dignos de especial consideración los tratados estipulados por las Repúblicas de la América Central, las cuales han organizado entre sí una verdadera confederación y tomado medidas encaminadas á asegurar la paz y evitar la guerra.

Reclamamos asimismo la atención hacia el tratado de arbitraje general estipulado entre los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, mediante el cual, con ciertas reservas, se comprometen á someter todas las cuestiones que puedan originarse entre las dos naciones á un tribunal arbitral (1).

(1) No conocemos el texto del tratado, sino por el resumen que dió el telégrafo.

Teniendo en cuenta tales precedentes, se ve que el movimiento iniciado en el Congreso de París de 1856 progresa paso á paso, y aunque no se haya llegado aún á estipular un tratado general para asegurar el orden jurídico de la Sociedad internacional, y los procedimientos adecuados y obligatorios para establecer y mantener en ella el equilibrio jurídico, preciso es, sin embargo, reconocer que el problema de la vida internacional ha sido planteado desde un nuevo punto de vista, y que lo que ya ha sido hecho puede servir para tener mayor confianza en el porvenir.