

93

Entre los representantes de los Estados que tienen rango real, los mas antiguos tienen el paso sobre los mas nuevos. Por lo demas, estas cuestiones de rango pueden decidirse por los tratados ó por el uso.

94

Los Estados semi-soberanos (vasallos, sometidos á un protectorado, que forman parte de una confederacion) deben ceder la precedencia á los Estados de quien dependen (suzeranos, protectores, poder central de la confederacion).

95

Un Estado semi-soberano tiene respecto de un tercero, lo mismo que los Estados plenamente soberanos, la posicion que le corresponde por su título reconocido ó por su importancia.

No hay motivo para que se le considere inferior respecto de los Estados de quienes no depende.

96

Para que la elevacion de un Estado, de un rango á otro, tenga todos sus efectos, debe ser sancionada por el reconocimiento de los demas Estados, que no podrán rehusarlo arbitrariamente y sin motivos especiales.

DE LOS DIVERSOS SISTEMAS QUE RIGEN LAS RELACIONES DE LOS ESTADOS ENTRE SI.

1.—Equilibrio.

97

El equilibrio entre los Estados no consiste en que todos tengan la misma extension territorial y la misma cifra de poblacion, y en que sean igualmente poderosos. La diferencia de poder y extension solo dependen de la distinta naturaleza del suelo, de la individualidad de las naciones y del desarrollo histórico de los Estados.

98

El equilibrio tampoco exige que los Estados permanezcan perpetuamente sin sufrir modificacion alguna. Los Estados son necesariamente susceptibles de cierto desarrollo natural, y están tambien sujetos á un decrecimiento inevitable de sus fuerzas y de su influencia. El derecho internacional debe reconocer el poder transformador de los hechos.

99

Cuando un Estado ensancha su territorio, el derecho internacional no autoriza á otro Estado, tal vez rival suyo, á exigir por su parte un aumento territorial.

Algunos Estados europeos han tenido esta pretension: Austria queria una parte del territorio de Turquía, porque Rusia lo habia adquirido de Polonia; la inieua particion de Polonia se pretendió justificar por consideraciones de esta especie; en 1803 los Estados alemanes sirvieron, segun la expresion de Fichte, "como girones de territorio para echarlos de contrapeso en la balanza del equilibrio europeo;" en 1860 se alegó el engrandecimiento de Italia, para la anexion de Saboya y Niza á Francia.

El verdadero equilibrio consiste en la coexistencia pacífica de todos los Estados. Se vé amenazado, cuando un Estado adquiere tal supremacía, que pueden quedar en peligro la seguridad, la independencia y la libertad de los demas Estados. En tal caso, tienen derecho estos últimos á restablecer el equilibrio y á tomar las medidas convenientes para asegurar su conservacion.

Este sistema de equilibrio ha tenido hace siglos, y tiene todavía, su principal aplicacion, en el Continente Europeo. Mas de una vez, los Estados europeos se han coligado y han tomado medidas eficaces cuando alguna potencia ó monarca poderoso han aspirado á la dominacion universal ó han adquirido una preponderancia peligrosa. Carlos V, Luis XIV, Napoleon I y, últimamente Rusia en Oriente, rompieron ó amenazaron romper el equilibrio europeo, pero las potencias de aquel continente se han apresurado á tomar medidas para restablecerlo. Aunque no se pueda calificar de excelente un sistema semejante, sin embargo, ha producido en Europa buenos efectos y ha servido para resolver muchas dificultades. A él deben su existencia independiente, entidades como Suiza, Bélgica y Turquía, á la vez que no ha impedido la unificacion conveniente de las nacionalidades, como la reconstruccion de Italia y la asimilacion de los Estados Norte-Alemanes. Si un equilibrio de esta naturaleza, lo dirigen la buena fe y los verdaderos intereses de los Estados, y no la rivalidad y miras ambiciosas, puede adoptarse mientras no se alcanza otra organizacion para las naciones independientes.

En la pequeña nota que el autor agrega al principio de que tratamos, consigna estas palabras: "El principio del equilibrio no parece aplicable á la América, porque los Estados-Unidos tienen ya el poder principal, dominador de esta parte del mundo. Si la América está destinada á ser absorbida por los Estados-Unidos, nuestro principio será inútil; pero si pareciese necesario crear en América, como en Europa, una asociación de Estados independientes los unos de los otros, el principio de equilibrio debería tambien ser introducido en el derecho internacional americano."

Efectivamente, en América, continente formado de naciones relativamente jóvenes, y sin rivalidad, por ahora, en sus intereses, no existe el equilibrio de la diplomacia europea, pero hay otras circunstancias y consideraciones que lo hacen innecesario, y que producen los mismos efectos en cuanto á la estabilidad y respeto mutuo de los Estados. Es evidente el poder efectivo y la superioridad de los Estados-Unidos sobre los demas pueblos hispano-americanos, pero esta superioridad aunque de hecho rompe el equilibrio de poder é influencia, no significa en manera alguna, ni una dominacion universal, ni la

absorcion de la América por ellos, ni siquiera falta de seguridad y de libertad para los demas Estados que la componen. No puede compararse el territorio de ambas Américas (del Norte y del Sur) enormemente extenso, de muy difíciles comunicaciones por tierra y muy tardías por mar, de un número de habitantes muy reducido para su extension y donde las naciones tienen y les sobra amplitud para desarrollarse, al continente europeo, mucho mas reducido, cruzado de vías de comunicacion como si fuese un solo Estado, y tan considerablemente poblado, que la mayor parte de los pueblos necesitarian un aumento de territorio. En dicho continente es relativamente fácil que un Estado algo poderoso ocupe gran parte de territorio y mantenga eficazmente esta ocupacion, como ya hubiera sucedido, sin la intervencion de las potencias que vigilan el equilibrio; pero en América, en las circunstancias presentes, hay una verdadera imposibilidad física para que un Estado, por poderoso que sea, se anexase y conservase eficazmente otros territorios que no necesita.

Solamente en los Estados-Unidos podría suponerse el poder bastante para nuevas adquisiciones territoriales, pero examinando este punto con frialdad y atencion, es preciso convencerse de que no hay tal posibilidad y antes bien, inconvenientes especialísimos. Los Estados-Unidos poseen, en primer lugar, un territorio rico y extenso que les basta, aun para su rápido desarrollo; durante los últimos años, en que ha tenido lugar su formidable guerra civil, y en que se ha continuado con vigor la colonizacion de sus regiones occidentales, los Estados-Unidos han sentido y han tenido ocasion de comprender las dificultades que se presentan para el gobierno y administracion de un territorio extenso. Dicha nacion, que habia sido caracterizada por la homogeneidad de su genio y tendencias, ha podido medir, desde la anexion de algunas provincias mexicanas y la insurreccion de los Estados del Sur, todos los inconvenientes que ofrece cualquier diversidad en los elementos nacionales. ¿Cómo podría aspirar á aumentar estos inconvenientes y dificultades, y esto por medio de conquistas en países lejanos que le serian costosísimas y difíciles aun cuando las realizase? El genio nacional de los Estados hispano-americanos es esencialmente distinto del de la república Anglo-americana. Si esta república absorbiese á alguno de dichos Estados solo adquiriria un elemento heterogéneo, y por consiguiente, de discordia. Suponiendo que pudiese mantener en la obediencia á la nacion conquistada, ¿cómo se gobernaría, cómo se administraría tanta extension territorial? Los ferrocarriles y los rios navegables no se pueden improvisar; el idioma, las costumbres y las necesidades no se pueden uniformar. ¿Acaso la dominaria como colonia? ¿la incorporaria como parte integrante de la union? pero las colonias arruinan á la metrópoli, y en el mundo moderno, no le dan mas ventajas que las que pueden darle las relaciones mercantiles con un pueblo amigo; la incorporacion de un elemento heterogéneo nunca puede ser benéfica. Por tanto, la nacion Norte-americana en vez de robustecerse, se debilitaría, perdiendo su unidad y la accion vigorosa de su gobierno y administracion; entraria en los umbrales de su decadencia, y la ruina de la nacion conquistada seria la precursora de la ruina de sus conquistadores.

Los hombres de Estado de la república Anglo-americana ven en cualquier

engrandecimiento territorial de los Estados- Unidos, una cuestion altamente social y política que envolveria muy seriamente, no solo la prosperidad, sino la existencia de la Union. Ya cuando la guerra de 1847 con la República de México, los hombres mas distinguidos, con una gran parte del pueblo americano, se opusieron á que se consumase anexion alguna, y anunciaron algunos de sus funestos efectos. Los acontecimientos posteriores han venido á confirmar esta opinion por la experiencia adquirida en la gran guerra civil y en las dificultades pulsadas para la reconstruccion é incorporacion de los Estados rebeldes del Sur. Si alguna vez, parte del pueblo americano pensó en el *destino manifesto*, la conducta posterior de los Estados- Unidos revela que esas ideas están abandonadas, pues se han presentado ocasiones que han demostrado la verdadera diplomacia desinteresada de dicha nacion.

Por lo expuesto, se comprenderá que en América, al menos por todo el tiempo hasta donde es posible y aun conveniente extender la prevision, no es necesario el equilibrio artificial que ha ideado, con buen éxito, la diplomacia europea, pues en los Estados americanos las circunstancias naturales y la buena voluntad presiden á sus relaciones internacionales.

101

Cuando un pueblo, abusando de su poder, pretende la dominacion universal, esta tentativa constituye una amenaza al equilibrio, y justifica la resistencia comun de los Estados.

102

La supremacía, aun parcial, de un Estado, puede amenazar la seguridad y libertad de los demas, y de esta manera, comprometer el equilibrio; en tal caso, se justifica la resistencia comun de los demas Estados para restringir esta supremacía. Este principio será particularmente aplicable cuando el poder marítimo de un Estado adquiere un incremento peligroso para la libertad de los mares.

La supremacía marítima de Inglaterra, ha sido objeto de esta resistencia. Sin embargo, son pocos los casos en que este principio puede aplicarse sin peligro de atentar á la prosperidad de las naciones. Quizá lo justificarian la supremacía colonial ó militar.

2.—La Santa Alianza.

103

La Santa Alianza de 1815, que quiere basar el derecho internacional sobre la religion cristiana, no puede admitirse por el derecho internacional moderno.

(Véase el número 7 y la Introduccion.)

104

La Santa Alianza, basando únicamente en la religion el derecho internacional, desconoce la distincion entre ambos. Como la Santa Alianza no es aplicable sino á los pueblos cristianos, y escluye á los no cristianos del acuerdo de las naciones, restringe la universalidad del derecho internacional; como dice "que las naciones cristianas no tienen mas soberano que Jesucristo," entra en las vías sin salida de la teocracia, que es estraña y antipática á la conciencia política de las naciones europeas y de todos los pueblos civilizados en general. Elevando las ideas patriarcales al rango de principios de gobierno para los Estados, es incompatible con las necesidades y aspiraciones de la humanidad civilizada.

3.—La Pentarquía.

105

La especie de union consolidada en Aix-la-Chapelle en 1818, entre las cinco grandes potencias europeas, Austria, Francia, Inglaterra, Prusia y Rusia, no equivale á la constitucion de un senado europeo; se quiso solamente hacer cons-

tar por ella, que los cinco Estados mencionados poseían en aquella época el poder mas considerable, y que juzgaban como su mision comun cooperar á la reglamentacion de los asuntos europeos.

106

El número de las grandes potencias europeas no está limitado. Puede formarse una nueva, cuando algun Estado llega á ser bastante poderoso, y despliega bastante actividad en sus relaciones exteriores, para que no sea posible, sin peligro general, negarle participacion en los asuntos europeos. Puede suceder, igualmente, que los Estados que hayan tenido la calidad de grandes potencias, pierdan de tal modo su importancia, que sea ya inútil consultarles, cuando las potencias de ese carácter se ocupan mancomunadamente de dichos asuntos.

Italia puede aspirar á ser considerada como grande potencia si llega á consolidar su union y su crédito. España ha perdido este carácter que tuvo desde el siglo XVI. Suecia que fué una gran potencia en el siglo pasado, puede volverlo á ser si persevera en la vía del progreso y entra plenamente en las ideas modernas.

107

Todos los Estados europeos tienen derecho á que sus propios negocios no sean tratados en comun por las grandes potencias, sin que se les invite á tomar parte en las negociaciones é intervengan en ellas.

108

El derecho que tienen los Estados cuyos asuntos se tratan, á tomar parte en las conferencias, se extiende á todas las de-

liberaciones. Dichos Estados no tendrán el carácter de una persona ante sus jueces; se unen á las grandes potencias como entidades jurídicas que tienen la plenitud de sus derechos, y como miembros del acuerdo de los Estados europeos, lo mismo que las grandes potencias.

109

Cuando el estado que guarda un país constituye un peligro para la paz de Europa, ó cuando sus actos constituyen una amenaza á la seguridad general de los Estados europeos, ó cuando, por último, la situacion impuesta á sus habitantes se juzga intolerable é indigna de la Europa civilizada, debe admitirse que estos hechos no interesan únicamente á aquel país; las demas naciones de Europa están autorizadas para tomar mancomunadamente las providencias convenientes para que se efectúe una reforma.

En la época de la política de intervencion en favor del poder legítimo de las dinastías, se abusó con frecuencia de la *primera* condicion, para mezclarse en los negocios interiores de algunos Estados de Europa y apoyar las restauraciones, y se creía ver un peligro para la paz de Europa, adonde no habia, en realidad, mas que un desarrollo natural del derecho público. Un ejemplo de la aplicacion de la condicion *segunda*, es la intervencion de las potencias occidentales cuando Rusia invadió á Turquía (1854—56). La *tercera* condicion ha servido de fundamento para intervenir en Turquía en favor de los habitantes cristianos perseguidos. La Europa actual, no puede tolerar la renovacion de persecuciones sangrientas contra los herejes, ó el restablecimiento de los tribunales que, en la Edad media, castigaban á los *hechiceros*. (Véase el lib. VII.)

4.—Doctrina Monroe en América.

110

Los Estados-Unidos de la América del Norte declararon, en 1823, que no permitirían intervencion alguna de las potencias europeas en las Américas, que tuviese por objeto ex-

tender su sistema político especial, ó coartar de algun modo la libertad de accion, á los Estados independientes del continente americano. Esta declaracion que ha sido aceptada tácita ó expresamente por casi todas las naciones de América con el objeto de sostenerla mancomunadamente, constituye un principio de derecho internacional americano.

Esta declaracion conocida con el nombre de Doctrina Monroe, tuvo su origen en los acontecimientos de la independencia de las colonias hispano-americanas, y en los que se sucedieron á la revolucion francesa y guerras napoleónicas. Habiendo coincidido la insurreccion de la América española, con la reaccion monárquica en Europa que emprendió la restauracion de las dinastías y gobiernos absolutos y la propaganda de estos principios, las potencias europeas que querian que todo volviese á su antiguo estado, se manifestaron dispuestas á apoyar á España en la reconquista de sus colonias. Al mismo tiempo Inglaterra y Francia abrigaron ó se supuso que abrigaban la pretension de adquirir la Isla de Cuba, colonia española, cuya situacion es muy importante en el Golfo Mexicano. Estas pretensiones, que no podian menos de ser resistidas por las naciones americanas, provocaron algunas negociaciones diplomáticas, principalmente entre Inglaterra y los Estados-Unidos, ambas interesadas en la independencia de las colonias españolas. Los Estados-Unidos, única potencia americana que en aquella época estaba bastante consolidada para tomar una actitud respetable y providencias eficaces, manifestaron mas de una vez su resolucion de oponerse á las tentativas de los Estados europeos sobre América. Cuando las circunstancias lo exigieron, el gobierno de los Estados-Unidos hizo una declaracion solemne que abrazaba puntos importantes. El presidente Monroe, en su mensaje á la cámara, de 2 de Diciembre de 1823, declaraba "que los Estados-Unidos no pretendian adquirir ninguna de las antiguas posesiones de España en América, y que no se opondrian á cualquier arreglo amistoso entre estas y la metrópoli, pero que rechazarian la intervencion de otro Estado en este asunto, bajo cualquiera forma que se presentase." Añadia Mr. Monroe que "los Estados-Unidos no habian nunca tomado parte en las guerras de los de Europa, porque la regla de su conducta consistia en no intervenir en ningun caso en los asuntos interiores de esos Estados, y considerar como legítimos á los gobiernos de facto." "Solo, continuaba Mr. Monroe, cuando son hollados ó sériamente comprometidos nuestros derechos ó cuando nos sentimos heridos en nuestra dignidad, nos preparamos para defendernos. Sin embargo, nuestro interes por todo lo que ocurre en esta parte del hemisferio es grande, y la causa de ello no puede ser mas racional y justa. El sistema político de las potencias europeas aliadas, es esencialmente distinto del que hemos adoptado, y esta diferencia proviene de la que existe en los respectivos gobiernos. Pues bien, teniendo en cuenta los lazos de amistad que nos unen con dichas potencias aliadas, debemos declarar que consideraremos peligrosa á nuestra tranquilidad y seguridad cualquiera tentativa de querer extender su sistema político sobre nuestro hemisferio. El gobierno de los

Estados-Unidos, no intervendrá jamas en las colonias americanas de los Estados de Europa; pero estimará como acto de hostilidad cualquiera intervencion extranjera que tenga por objeto la opresion de los Estados que han declarado su independencia y que la han sostenido."

En el mismo mensaje, el Presidente Monroe resolvia otro punto interesante y que habia sido ya objeto de discusiones diplomáticas, declarando "que la América habia dejado de estar sujeta á nuevas colonizaciones europeas." [Véase el número 111.]

Todas estas declaraciones cuya importancia se comprendió desde entonces tanto en Europa como en América, produjeron desde luego sus efectos y han continuado sirviendo de base en las relaciones europeo-americanas. Los Estados-Unidos han confirmado posteriormente la doctrina de Monroe en muchos documentos oficiales y en su conducta diplomática. Las Repúblicas hispano-americanas la han declarado igualmente suya en sus frecuentes desavenencias con las naciones europeas, y desde el Congreso de Panamá hasta la intervencion europea en México ha figurado como un principio de derecho internacional americano.

Es singular que las declaraciones de la doctrina Monroe que contienen principalmente el principio de no-intervencion y el respeto á la independencia de los Estados constituidos, hayan sido interpretadas en Europa como la fórmula de una política de absorcion de toda la América por los Estados-Unidos. Es tan infundada esta interpretacion, que no solamente está desmentida por el mismo mensaje de Monroe en donde está consignada la protesta de que "los Estados-Unidos no pretendian adquirir ninguna de las antiguas posesiones de España en América," y de que "no intervendrian jamas en las colonias americanas de los Estados de Europa," sino por la imposibilidad material y política de semejante absorcion (véase la nota del número 100) y por la conducta posterior de los Estados-Unidos que han comprendido que su engrandecimiento territorial no puede pasar de ciertos límites. [Véase la citada nota.] La aceptacion de la doctrina Monroe por todas las repúblicas de América, es la mejor prueba de que lejos de ser un peligro para su autonomía y seguridad, significa los intereses de todo este continente respecto del europeo. Tiempo llegará en que los principios de la doctrina Monroe sean comprendidos y reconocidos por Europa, del mismo modo que son comprendidos y practicados en América.

Las naciones americanas han declarado, igualmente, que no permitirán á las potencias europeas nuevas adquisiciones coloniales en el continente americano.

Este principio ha tenido el mismo origen y desarrollo que el anterior (véase la nota del número 110). Los Estados americanos poseen de hecho y de derecho sus respectivos territorios, y no puede haber ya lugar á las cuestiones de descu

brimiento y ocupacion que tanto se debatieron en los siglos XVI y XVII entre las potencias europeas que colonizaron el Nuevo Mundo.

5.—Congresos generales.

112

No existe todavía una organizacion reconocida de los congresos generales de Europa, ni mucho menos de los congresos generales del mundo.

Un congreso internacional es la reunion de los soberanos ó de los representantes de diversos Estados independientes, con el objeto de tomar ciertas resoluciones de interes general. En Europa se han celebrado varios, siendo los mas importantes, por sus consecuencias, el de Viena en 1815, el de Aix-la-Chapelle en 1818, y el de Paris en 1856. En América se celebró el congreso de Panamá cuyos trabajos no tuvieron gran trascendencia. No se ha celebrado todavía ningun congreso á que hayan sido invitadas las naciones de diversos continentes.

113

El derecho natural de tomar parte en los congresos generales de las potencias europeas y de tener representacion en ellos, corresponde á todos los Estados europeos independientes, por el solo hecho de que su existencia esté reconocida, y porque están interesados en la suerte general de Europa.

114

Cuando los Estados reunidos en congreso general europeo, están de acuerdo en ciertas decisiones, estas son obligatorias para todos los Estados de Europa.

No como puede ser obligatorio un tratado sino por la fuerza moral de una declaracion colectiva. (Véase el nº 14 y el 117.)

115

Un congreso europeo no tiene la autoridad de un congreso universal, pero, si es unánime, formula la opinion general de Europa, aun sobre puntos de derecho internacional universal.

116

Se aseguraria mejor el reconocimiento y aplicacion de los principios generales de derecho internacional si, juntamente con los Estados de Europa, las demas grandes potencias del mundo y, en particular, los grandes Estados de América, tomasen parte en la discusion y promulgacion de estos principios; es decir, si el congreso fuese universal.

117

Mientras que no exista una organizacion definitiva de la humanidad, la opinion ó la voluntad de la mayoría, no harán ley en los congresos. La minoría no estará legalmente obligada á someterse á la mayoría; cada Estado podrá sostener, con plena razon, su opinion disidente. Pero cuando la mayoría declara que un principio es de derecho necesario, formula de este modo la conviccion general de las naciones civilizadas de la época. Por consiguiente, aunque la mayoría no tiene ninguna autoridad sobre la minoría, será siempre seriamente peligroso para un Estado violar un principio que se ha declarado obligatorio para todos.

118

La costumbre actual de que solamente los gobiernos sean

representados en los congresos, no es conforme al carácter representativo del derecho público moderno, y ofrece algun peligro para las instituciones de cada Estado.

Estos inconvenientes podrian subsanarse: 1º Por medio de poderes acordados por la representacion popular de los Estados; 2º Por la reserva de la ratificacion del poder legislativo de cada nacion; 3º Por la responsabilidad de los ministros ó enviados diplomáticos en los congresos.

Puede decirse, por regla general, que en los gobiernos representativos, tanto en la práctica como segun los principios, corresponde al poder legislativo la ratificacion de los tratados ú otros compromisos internacionales. Ademas, la responsabilidad del Ejecutivo es tambien una garantía de su conducta diplomática.

LIBRO III.

ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

1.—Los soberanos.

1.—LOS SOBERANOS SON LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS.

119

El derecho internacional determina á quién corresponde el derecho y el deber de representar al Estado en el exterior, y cuáles son las condiciones y restricciones de esta representacion.

El derecho constitucional de cada Estado señala el poder á quien toca la representacion y manejo de los negocios exteriores. El derecho internacional acepta este señalamiento, si tiene las condiciones que este derecho puede calificar. (Véanse los números 19, 30, 33, 121 y 123.)

120

La representacion del Estado en el exterior corresponde, por regla general, al gobierno que tiene de hecho la direccion de los negocios (*qui actu regit.*)

Véase la nota del número 44.