

contrar un obstáculo insuperable en los lazos anteriormente establecidos.

31. No hay acontecimiento tan importante en la historia de la civilización moderna como el tratado de Westfalia, porque en él se echaron los gérmenes de la lucha emprendida luego por los pueblos en defensa de su libertad política, y de él nació la necesidad de una sociedad de Derecho entre los Estados. Por esto es generalmente considerado como el punto de partida del derecho internacional moderno. Reconocida la independencia de los Estados, era inevitable que se debía excogitar un sistema para la ordenada coexistencia de los mismos.

CAPITULO III

Desde la paz de Westfalia hasta el Congreso de Viena de 1815.

32. El tratado de Westfalia y el equilibrio político.—**33.** Opinión de Fenelon.—**34.** Ineficacia del sistema del equilibrio de las fuerzas.—**35.** Guerra de preponderancia.—**36.** Guerras de conquista.—**37.** Guerras comerciales.—**38.** Falsa teoría de la riqueza.—**39.** Graves consecuencias de la rivalidad mercantil.—**40.** No se llegó á resolver el problema de la coexistencia de los Estados.—**41.** Desconocimiento de la dirección de la política.—**42.** El Congreso de Viena.—**43.** Grave responsabilidad de los aliados.—**44.** Inestabilidad del acuerdo tomado en Viena

32. La constitución del Imperio germánico, según fué establecida por la paz de Westfalia, contribuyó muchísimo al desarrollo de los Estados modernos, pues sirvió para mantener el equilibrio de la fuerza entre ellos, y para impedir la preponderancia de cualquiera sobre los demás.

Los trescientos treinta y cinco Estados que formaban el Imperio germánico obtuvieron, en virtud de dicho tratado, plenas facultades para aliarse entre sí ó con los extranjeros, con tal que la alianza no fuese directa contra el Imperio ó el Emperador, y se sirvieron de esta facultad para garantizar la independencia y la paz de los Estados limítrofes. El peligro de la Monarquía universal hizo sentir además la necesidad de vigilarse continuamente para no permitir que un Estado se hiciese tan poderoso que comprometiese la seguridad y la independencia de los otros, y los Príncipes pusieron gran cuidado en impedir el excesivo engrandecimiento territorial, y en mantener lo que se llamó equilibrio ó balanza política.

33. Fenelon defiende concienzuda y ardientemente el sistema en su libro *Examen de los deberes de los Soberanos*, y establece en él como regla, que todos los Estados limítrofes ó ligados por el co-

mercio debían formar una gran Corporación; que todos los miembros de ésta debían, por su bienestar y seguridad comunes y particulares, estar en guardia contra todo excesivo engrandecimiento de cualquiera de ellos que pudiese turbar la armonía y poner en peligro la tranquilidad de los demás de la misma Corporación (1).

34. Leyendo la historia de Europa de los siglos XVII y XVIII, se experimenta cierto desaliento al meditar sobre las prolongadas y sangrientas guerras sostenidas para establecer y consolidar la paz mediante el equilibrio de las fuerzas; pero no sorprende que después de tantos ensayos no se haya conseguido nunca.

Aun cuando la organización hubiere querido limitarse á aquel determinado número de Estados que se hallaban en relación por la proximidad y por el comercio, era inevitable el fracaso, reduciéndose todo á regular los hechos cumplidos, pero sin establecer reglas jurídicas que pudiesen un freno á la política de los reyes. Sucedió, como era natural, que, inspirándose la conducta de los Estados en los intereses de cada Casa reinante, cada una de ellos debía aprovecharse de los acontecimientos traídos por la fuerza de las circunstancias ó preparados por los reyes para elevar su propia condición con detrimento de los otros. Surgía, por tanto, una nueva necesidad de restablecer el equilibrio turbado, y se hacían nuevas combinaciones, en las cuales aparecía siempre que, inclinando de su parte la balanza, se daba á entender que quería asegurarse la paz con el equilibrio político.

35. Mucho habría que extenderse si se tratase de enumerar las prolongadas guerras que se hicieron en los siglos XVII y XVIII, por la necesidad perentoria de disminuir la preponderancia de éste ó del otro Estado, y las alianzas que con tal motivo se hicieron y deshicieron; los pactos acordados y rotos y las treguas concedidas sólo con el fin de recobrar fuerzas para volver al combate, y á las cuales se dió el nombre de tratados de paz.

Es lo cierto que las combinaciones políticas de Europa fueron efecto de la desconfianza ó del temor. Si un Estado adquiría predominio, se inquietaban los otros y buscaban los medios de paralizar sus fuerzas. Los que tenían más motivo para temer se aliaban, buscaban un pretexto de guerra, y si concluían después un tratado de paz, éste nada resolvía en substancia y era tan solo una transacción entre las partes contendientes.

(1) *Œuvres*, t. III, p. 361 (edic. de 1835).

36. Cuando Francia se hizo poderosa y temida durante el reinado de Enrique IV, y aun más en el de Luis XIV, surgieron las mismas desconfianzas que suscitara el poder de Austria. Cuando Luis XIV conquistó, á pesar de las renunciaciones hechas en tratados anteriores, los Países Bajos y el Franco Condado, se unieron Inglaterra, Holanda y Suecia, y concluyeron un tratado el 23 de Enero de 1668, para obligar á Francia á hacer la paz con España, y en el tratado de Aquisgran, firmado el mes de Mayo del mismo año, fué restituido á España el Franco Condado.

No disminuyó por esto la ambición de Luis XIV, antes por el contrario, suscitó otras guerras generales, siempre con el objeto de aumentar sus posesiones, lo cual fué causa de que se volviese contra él el mismo sistema de alianzas organizado por Richelieu para combatir la preponderancia de la casa de Austria. Por dos veces salió Francia casi victoriosa de la lucha, y en vez de aceptar, dictó las condiciones de paz en la guerra de Holanda, que terminó con el tratado de Nimega, concluido en 1678-79; y en la guerra de Alemania, que terminó con el tratado de Ryswich, en 1697; pero en la larga y sangrienta lucha de sucesión española que duró doce años, las potencias aliadas contra Francia obligaron á Luis XIV á renunciar á sus ambiciosos designios y á suscribir el tratado de Utrech, por el cual se redujo á dicha nación á las posesiones que le pertenecían por los tratados anteriores, y tuvo que renunciar á sus proyectos de engrandecimiento.

Parecía asegurada la paz, y Europa gozó algunos años de calma, efecto, más que todo, del cansancio y de la necesidad de recuperar las fuerzas. Surgieron nuevos pretextos y nuevas razones de guerra, estallando primero la de Polonia, que terminó con el tratado de Viena de 1738; después por la sucesión austriaca, concluida por el tratado de Aquisgran de 1748; después la guerra llamada de los siete años, terminada con el tratado de Paris de 1763, y, por último, la que concluyó con el tratado de Hubertsburgo, en 1763.

37. ¿Y quién sería capaz de enumerar las guerras horribles llevadas á cabo contra la autonomía de los Estados, esencialmente conculcada con el sistema de las intervenciones armadas, del cual se hizo la primera y triste aplicación á Polonia, que fué desmembrada y repartida en 1777 y en 1793, sacrificada en aras del llamado equilibrio de la fuerza? Siguió á ésta las intervenciones de Prusia en los asuntos de Holanda en 1787, la de la triple alianza de Inglaterra, Prusia y Holanda, en los asuntos de Bélgica en 1790;

y, por último, las que sucesivamente se organizaron para mantener lo que se llamó equilibrio europeo.

Siempre se combatió, porque se creía necesario á la tranquilidad de Europa, el equilibrio de las fuerzas.

«La tranquilidad de Europa, decía Federico de Prusia expresando la opinión general, se funda principalmente en la conservación de ese prudente equilibrio, en virtud del cual, la fuerza superior de una monarquía, se halla contrabalanceada por el poder reunido de algunos otros Soberanos. Si faltase este equilibrio, sería de temer una revolución universal, y el establecimiento de una nueva monarquía sobre los despojos de los Principes, á los que esta dominación haría demasiado débiles» (1).

38. La esperanza de enriquecerse excitó también el espíritu de los guerreros, que consideraban el oficio de las armas como una profesión lucrativa (2). Añádese á esto la envidia comercial aumentada por la errónea teoría de que la felicidad de cada Estado dependía del equilibrio del tráfico, y que lo que aumentaba la ganancia de un país, debía considerarse como pérdida para el otro. Siendo general la falsa creencia de que el oro constituía la riqueza, resultaba que todo Estado debía considerar como supremo interés importar pocas mercancías y mucho oro; y si con una modificación de las tarifas, con un nuevo mercado abierto á sus productos ó de otro modo cualquiera aumentaba un Estado sus recursos, se clamaba enseguida que aquél se enriquecía con perjuicio de los otros, y que no había más remedio que obligarle á suscribir un tratado de comercio, en virtud del cual se comprometiese á tomar de éstos una cantidad mayor de mercancías y entregarles más oro, y cada Estado trataba siempre de hacer que las cosas redundaran en su provecho exclusivo. Si el Estado que excitara las rivalidades mercantiles se negaba á aceptar el tratado que se le quería imponer, á fin de mejorar los intereses propios, se encontraba un pretexto para declararle la guerra y obligarle á ello. Este error sobre la verdadera naturaleza de los cambios, era en otro tiempo universal. Lord Hardwick, uno de los hombres más eminentes de su siglo, se expresaba del modo siguiente en la Cámara de los Lores en 1743: «Si vuestro dinero ha disminuido, es tiempo de arrui-

(1) FREDERIC, *Anti-Machiavel*, parte 3.^a, cap. XXVI, pág. 58.

(2) Hasta el siglo xvii era general la costumbre de someter los prisioneros á la obligación de rescatar su libertad, y ordinariamente se exigía un año de renta al prisionero. El Congreso de Münster (1648) abolió esta costumbre. Consúltese MORNING, *Commentaires on the Law of Nations*. Véase también BARRINGTON, *Observation on the statutes*, pág. 39 y sigs.

nar el comercio de aquella nación que os ha expulsado de los mercados del continente; hay que limpiar el mar de sus buques y bloquear sus puertos» (1).

39. Los desórdenes consiguientes á la rivalidad mercantil, fueron mucho más considerables que los originados por la deseada necesidad del equilibrio político. Tratábase de adquirir el monopolio comercial para aprovecharse exclusivamente de las considerables riquezas de Asia y de América, y los Estados más fuertes no repararon en los medios para conseguir este fin.

Los Portugueses, por una parte, para hacerse dueños del comercio de las Indias, y queriendo aprovecharse exclusivamente del camino descubierto por Vasco de Gama, prohibían á todos los demás pueblos el tráfico por aquellos mares, y para mantener sus pretensiones se apoderaban de muchas islas del grupo de las Molucas y establecían allí sus colonias. España, por otra parte, para que no se le escapasen los tesoros de Méjico, prohibía á sus mismos súbditos que comerciasen con las colonias que allí había establecido. Inglaterra, con política más hábil, pero no más liberal, organizaba una compañía para el comercio de las Indias, y con celosa tenacidad y extraordinaria energía, mantenía también el monopolio en aquellas regiones. Francia y Holanda habían fundado colonias en América, rivalizando con los demás Estados. Así era sacrificado todo principio de derecho y de justicia á la falsa idea de que, para enriquecerse, era necesario destruir el comercio de las potencias rivales, lo cual fué el móvil de todas las guerras marítimas, que sería prolijo enumerar.

40. No puedo entrar aquí en detalles; pero todo el que estudie detenidamente el movimiento internacional al constituirse los Estados independientes á consecuencia del tratado de Westfalia hasta el Congreso de Viena de 1815, comprenderá evidentemente que el árduo problema que quería resolverse, era: «encontrar el medio de que los Estados pudieran coexistir de tal modo, que no corriese peligro su independencia particular.» La política fué tan incierta, confusa y vacilante, porque se trató de resolver dicho problema con el sistema del equilibrio; y era natural que no se consiguiese á pesar de pruebas repetidas, porque un sistema ordenado y estable por la existencia de los Estados no podía establecerse sin

(1) CAMPBELL, *Lives of the Chancellors*, t. V, p. 89.—Véase también el *Discurso* del conde SHAFTESBURY, Lord Canciller, cuando quería demostrar que era tiempo de hacer la guerra á Holanda. (*Parlament. Hist.*, t. IV, página 587).

marcar antes las reglas supremas para convertir la sociedad de hecho en una sociedad de derecho.

41. La marcha de la política, que se inspiraba en los intereses particulares de los Príncipes exclusivamente, sin tener en cuenta la libertad de los pueblos, no era á propósito para conseguir este resultado. Era necesario, ante todo, que adquiriesen los pueblos fuerza bastante para obligar á los Príncipes á poner en armonía sus intereses particulares con los de las naciones, y para esto era preciso resolver antes el problema de la organización nacional.

¿Cómo esperar que el Príncipe había de subordinar los intereses de su dinastía á los de su pueblo antes de encontrarse el principio de la fuerza y de la unidad social en cada país? ¿Cómo había de obtenerse semejante efecto mientras continuaba la lucha entre las diversas clases dentro de cada Estado? Combatían siempre la teocracia, la aristocracia, la democracia, la Monarquía, cuando debieran unirse estrechamente para constituir el Estado.

Para ponerse en buen camino, era necesario que la civilización, con todas sus fuerzas vivas y omnipotentes, mezclase, asimilase y fundiese juntos los intereses de las diversas clases sociales, é hiciese nacer el interés nacional. Se requería también que se organizase la representación legítima de los intereses nacionales, y que esta representación adquiriese fuerza é influencia en el gobierno de la cosa pública de manera que contrabalacease la influencia poderosa y tradicional de la política ambiciosa é interesada de los Príncipes.

Era necesario, además, que se corrigiesen ciertos errores inveterados respecto al modo de aumentar la riqueza nacional y proveer á la prosperidad de los Estados, y que la ciencia iluminase los principios para armonizar y centralizar los varios intereses de cada Estado, de modo que hiciesen nacer el interés internacional que había de impulsar después los Estados á una verdadera comunidad jurídica.

Mientras todo esto no se hiciese, era inevitable el fracaso, y nada se hizo hasta fines del siglo pasado, aun cuando en el siglo XVII fuese notable el trabajo que preparaba lentamente la gran reforma.

42. A aquéllos que aprecien bien estas cosas, tales como las muestra la Historia, no debe extrañar que no se consiguiese nada estable, ni que fracasase el intento de establecer una situación definitiva para Europa, en circunstancias muy favorables, en los Congresos de Viena y de París, que siguieron á las revueltas que agi-

taron nuestro continente en el primer tercio de nuestro siglo.

Cuando cayó Bonaparte, presentaba la Europa un aspecto nuevo. Se había destruido la autoridad del tratado de Westfalia; habían desaparecido algunos Estados y surgido otros nuevos; las victorias del Imperio habían verificado una innovación completa, y era necesario reconstituir, casi desde los cimientos, todo el edificio del derecho internacional.

43. Grande fué en verdad la responsabilidad de los formidables potentados, reunidos primero en París y después en Viena, y había muchas razones para esperar de ellos que tuviesen el orgullo y la pretensión de cambiar todo el mundo político, dando á entender que lo hacían para dar una base definitiva á la Europa y resolver el problema del equilibrio político.

Pero fué amenazada y violada la autonomía de los pueblos con más ardor y con más vasta y mejor tramada conspiración de fuerzas, haciéndose de este modo una triste é injusta aplicación del arte de equilibrar el poder de los Estados. La ciencia, la civilización, ó por lo menos la experiencia de lo pasado, debieran haber enseñado á los Reyes aliados que no se conseguía la coexistencia ordenada de los Estados con la violencia y la fuerza; que sancionar el principio de intervención como norma para impedir la preponderancia y asegurar el equilibrio, era más bien un pretexto para hacer la guerra que un expediente para prevenirla, y que había necesidad de otras bases para fundar dicho equilibrio. Ninguna de estas razones sirvió para corregir los errores y moderar las pasiones ambiciosas de los aliados que, en el apogeo de sus victorias, sólo pensaron en consolidar su dominio y en organizar una nueva y suprema vigilancia y censura, incompatibles con la libertad natural y con la independencia de los pueblos: decidieron que la situación de Europa por ellos establecida debía considerarse como definitiva, y afirmaron su derecho á recurrir á la fuerza para impedir cualquier ataque al equilibrio.

44. Las principales modificaciones de las posesiones territoriales, tal como fueron establecidas en el acta final suscrita en Viena el 29 de Mayo y el 11 de Junio de 1815, son las siguientes:

Fué confirmado el reparto de Polonia.

El gran ducado de Varsovia fué incorporado á Rusia con la obligación de conceder á aquel Estado una administración aparte y de llevar también el Czar el título de Rey de Polonia. Fueron, sin embargo, disgregadas del territorio de dicho ducado las regiones siguientes: 1.º El territorio cedido á Prusia con el título de

gran ducado de Posen; 2.º Aquella parte de la Galitzia que había sido anteriormente anexionada á Rusia por el tratado de Schönbrunn y entregada después al Austria por el tratado de Viena de 1809; 3.º La ciudad de Cracovia con su territorio, que fué constituida como ciudad libre é independiente bajo la protección de Rusia, de Austria y de Prusia, y con privilegios que fueron especificados después en un tratado anejo al acta final.

Prusia quería, sin duda, anexionarse toda la Sajonia; pero en vista de la oposición celosa de Austria, tuvo que contentarse con incorporar á su Estado lo que de aquella poseyó hasta 1806 y lo que se había visto obligada á ceder en 1807 por el tratado de paz de Tilsitz. Pero obtuvo en cambio otras ciudades situadas en ambas orillas del Rin, y una parte del departamento de Fuldery de Hanau, la ciudad de Wetzlar con su territorio, el ducado de Bers, el arzobispado de Colonia, el ducado de Westfalia, tal como lo había poseído el Gran Duque de Hesse y otros dominios.

Austria recobró todo lo que se había visto obligada á ceder á Francia por los tratados de Campoformio en 1797, de Luneville en 1801, de Presburgo en 1805, de Fontainebleau en 1807, y de Viena en 1809, excepto la Bélgica y sus posesiones en Suabia. Obtuvo, además, la Istria veneciana, la Dalmacia, las islas ya venecianas en el Adriático, la ciudad de Venecia y los distritos de tierra firme de los Estados venecianos en la orilla izquierda del Adigio, los ducados de Milán y de Mántua, Trento, el Tirol, el Friul veneciano, Trieste, y además la Valtelina, Bormio, Chiavenna y el territorio que antes formaba la República de Ragusa.

El rey de Inglaterra impuso el reconocimiento de su título de rey de Hannover, y obtuvo de Prusia el Principado de Hildesheim, la ciudad y el territorio de Goslar, el Principado de Est-Frieslau, la región del Ingen y la parte prusiana del Principado de Münster.

Los Ducados de Parma, Plasencia y Wastala fueron cedidos á la emperatriz María Luisa, con derecho de reversión á favor de la casa de Austria.

El Ducado de Módena fué restituído al archiduque Francisco de Este; el de Masa y el Principado de Carrara, diéronse á la archiduquesa María Beatriz de Este; el de Luca, á la infanta María Luisa; el de Toscana, al archiduque Fernando de Austria. El antiguo Reino de Nápoles fué restituído á Fernando IV, con el título de rey de las dos Sicilias.

Agregáronse á Cerdeña los países denominados Feudos Impe-

riales y que habían estado unidos á la República de Liguria, y además el territorio de la antigua República de Génova, incluso la isla de Caprera.

Recobró Suiza las posesiones territoriales que había perdido, y agregó á los Cantones que ya le pertenecían, los de Ginebra, el Balais y Neufchatel, y el rey de Cerdeña le cedió la parte de Saboya que confinaba con el cantón de Ginebra, la cual fué sometida á perpetua neutralidad, como todo el territorio helvético.

Las antiguas provincias belgas y holandesas fueron reunidas, constituyendo el Reino unido de los Países Bajos.

La ciudad de Francfort recobró con su territorio la situación en que se hallaba en 1803.

El ducado de Wurzburg y el principado de Aschafentburgo, que formaba parte del gran ducado de Francfort, se unió á Baviera.

El gran ducado de Hesse obtuvo en cambio del ducado de Westfalia, cedido á Prusia, un territorio en la orilla izquierda del Rin.

Pasemos por alto otras modificaciones territoriales menos importantes; pero consignaremos que una de las obras memorables del Congreso de Viena fué la de haber establecido una alianza perpetua entre los príncipes reinantes de Alemania, las ciudades libres, el emperador de Austria y los reyes de Prusia, de Dinamarca y de los Países Bajos, constituyendo entre los mismos la confederación germánica, gobernada por una Dieta presidida por Austria. El objeto de esta confederación fué proveer á la conservación y seguridad interior y exterior de Alemania y demás Estados confederados, estipulando éstos el pacto de defenderse recíprocamente y garantizarse la integridad de las posesiones comprendidas en la misma confederación; no poder concluir tratado alguno de alianza que pudiera perjudicar la seguridad de la confederación, y no poder hacerse mutuamente la guerra en caso de cuestión, debiendo someterlo todo al juicio de la Dieta.

En el mismo congreso resolviéronse también algunas cuestiones de derecho internacional, entre las que merecen especial mención, la abolición de la trata de negros y libre navegación de los ríos que atravesaban el territorio de dos ó más Estados; fijóse también el rango y la clasificación de los Ministros públicos ó representantes de los pueblos.

El resultado principal de aquel famoso tratado, fué el haber consagrado del modo más solemne el principio de que el equilibrio político, sólo podía establecerse organizando todos los Estados con

arreglo á los derechos legítimos de los soberanos reinantes, y que el verdadero fundamento de la legitimidad debía basarse en el derecho histórico.

Tal fué la razón de que en aquella reunión de dictadores prevaleciese la regla de volver las posesiones territoriales al estado en que se hallaban antes de la Revolución francesa, sin tener para nada en cuenta la situación moral de los diversos países, los caracteres nacionales, ni los intereses de los pueblos, y preocupándose sólo de los de los príncipes y las dinastías.

Por esto, tenían razón los que decían que la última expresión del Congreso de Viena de 1815, fué:

El poder de los monarcas es absoluto.

El interés del Estado se personifica en el de los príncipes. Los pueblos no tienen derechos.

Los poderosos tienen facultad para repartirse ó cambiar entre sí las provincias por derecho de guerra y de conquista, ó por acuerdos y pactos establecidos entre ellos, sin consultar á los habitantes ni creer necesaria la adhesión de los mismos.

Los monarcas tienen derecho á garantizarse recíprocamente sus posesiones y á mantener por la fuerza de las armas el equilibrio político por ellos establecido.

CAPÍTULO IV

Desde el Congreso de Viena de 1815, hasta nuestros días.

45. Carácter del período transcurrido desde el Congreso de Viena hasta los tiempos modernos.—**46.** La Santa Alianza.—**47.** Intervención armada de las cinco grandes potencias.—**48.** Evolución histórica contraria á los principios del Congreso de Viena.—**49.** Guerra de Oriente de 1853.—**50.** Tratado de París de 1856.—**51.** El nuevo derecho internacional europeo.—**52.** Eficacia práctica del nuevo derecho desde 1856.

45. En el período que transcurre desde el Congreso de Viena hasta nuestros días, presenta la historia del derecho internacional la incesante lucha entre la política reaccionaria de los Gobiernos y las aspiraciones liberales de los pueblos; entre el principio de la legitimidad tal como fué proclamada en aquella Asamblea y el reconocimiento y respeto de los derechos y de los intereses nacionales, cada vez más patentes y difundidos de una manera progresiva en la conciencia de las masas, y proclamados y reivindicados con más ó menos éxito.

El primer acto de la política reaccionaria de los Gobiernos, fué aquella famosa alianza concluida entre los soberanos de Austria, Prusia y Rusia, mediante el tratado firmado por ellos el 26 de Septiembre de 1815, que con gran misticismo se denominó tratado de la Santa Alianza (1).

(1) Hé aquí el texto del tratado de la Santa Alianza:

«En el nombre de la Santísima é indivisible Trinidad.

Sus Majestades el emperador de Rusia, el emperador de Austria y el rey de Prusia, en consecuencia de los grandes sucesos que ha señalado en Europa el curso de los tres últimos años, y principalmente de los beneficios que ha querido la divina Providencia derramar sobre los Estados cuyos Gobiernos han puesto su confianza y esperanza en ella, habiendo adquirido una convicción íntima, que es necesario afirmar la marcha que adopten las naciones en sus relaciones eventuales sobre las sublimes verdades que nos enseña la eterna religión de Dios Salvador: