

CAPÍTULO I

EL «SISTEMA DE ESTADOS» EUROPEO

De la Cristianidad a Europa. Europa como sistema de Estados. El derecho público o derecho de gentes de Europa. El sistema de Estados europeo y Ultramar. El Concierto europeo.

La sociedad europea, tal y como se abre paso en los siglos xv y xvi, es la heredera de la *Res publica christiana* o *Christianitas* medieval, que, con Bizancio y el Islam, había tomado el relevo del Imperio romano después de su caída¹. Surge como consecuencia de la crisis del universalismo imperial y pontificio. Ya evidente desde la baja Edad Media, esta crisis se acentúa en la época del Renacimiento y de la Reforma, y da origen al nacimiento del Estado soberano moderno. La idea jerárquica de un escalonamiento de poderes sobre el modelo de una pirámide con dos cabezas—el Papado y el Imperio, cuyas relaciones mutuas, por otra parte, no dejaban de plantear problemas tanto en el plano de los hechos como en el de las doctrinas—cede el lugar a la de una pluralidad de Estados que no reconocen superior y son esencialmente iguales de derecho. Si desde el punto de vista de la historia de las ideas se ha podido hablar con este motivo del «paso de la Cristianidad a Europa»², bajo el ángulo político la evolución en cuestión signifi-

fica el advenimiento de lo que pronto iba a llamarse el *sistema europeo de Estados*, del que la Paz de Westfalia (1648) puede considerarse como partida de nacimiento.

No es por azar que a partir del Renacimiento el término «Europa», sobre todo bajo el impulso de los humanistas, se emplea cada vez más en el sentido de una entidad cultural y política, y no ya meramente geográfica, como sucedía en la Edad Media. Después de la ruptura de la unidad religiosa en Europa, la Cristianidad deja de identificarse con la catolicidad y ha de acomodarse a un pluralismo confesional del que ésta era precisamente la negación. Por otra parte, la progresiva difusión del cristianismo fuera de Europa (en particular en el Nuevo Mundo) hará que Europa y la Cristianidad comiencen a su vez a no confundirse. Y ello tanto más cuanto que un proceso de secularización del pensamiento, surgido de ciertas corrientes filosóficas de la baja Edad Media y del Renacimiento, irá afianzándose. Así se explica que la noción de «cristianidad» pierda poco a poco su contenido tradicional y quede finalmente acantonada en el dominio estrictamente religioso, mientras que la de «Europa», más neutra desde este punto de vista, se generalice en el siglo xvii y sobre todo en el xviii. Ciertamente, se continuó evocando la «República cristiana», «muy cristiana» o «cristianísima» y la «Cristianidad» en tanto que entidad no sólo religiosa sino también cultural y política en su sentido primitivo. Éste fue en particular el caso de los juristas y los diplomáticos, más apegados a las fórmulas del pasado que otros grupos sociales, y naturalmente también el de los soberanos, ya fuesen católicos o protestantes: los contemporáneos solían saber a qué atenerse. La calidad de «cristiana» quedó, como antes, estrechamente asociada a la noción de Europa, pero no bastaba para definirla íntegramente. Si Europa implica el cristianismo como elemento espiritual de base (y para subrayarlo se hablará de la «Europa cristiana»), también es, sin embargo, algo distinto³.

¹ Cfr. nuestros *Fundamentos de Derecho internacional público*, 4.ª ed., refundida y aumentada, Madrid, 1977, § 47.

² Así, W. Fritzenmeyer, *Christenheit und Europa. Geschichte des europäischen Gemeinschaftsgefühls von Dante bis Leibniz*, Múnich y Berlín, 1931.

³ Para una exposición más amplia que la que aquí sólo podemos esbozar, cfr., en particular, aparte la obra ya citada de Fritzenmeyer, H. Gollwitzer: *Europahilfe und Europagedanke. Beiträge zur deutschen Geschichte des 18. und 19. Jahrhunderts*, Múnich, 1951, y «Zur Wortgeschichte und Sinnedeutung von Europa», *Saeculum*, Freiburg y Múnich, II (1951), págs. 161-172; E. Rosenstock-Huessy, *Die europäischen Revolutionen und der Charakter der Nationen*, nueva edición, Stuttgart y Colonia, 1951; D. Hay, *Europe: The Emergence of an Idea*, Edimburgo, 1957; C. Curcio, *Europa. Storia di un'idea*, 2 vols., Flo-

Sería erróneo creer que la pluralidad confesional, consagrada precisamente en el plano jurídico-internacional por la Paz de Westfalia, había roto todo sentimiento profundo de unidad en los pueblos europeos, como podría darlo a suponer el encarnizamiento de las anteriores guerras de religión. Veremos por el contrario que en el plano político y jurídico este sentimiento alcanzará una forma en ocasiones extremada y exclusiva. Lo que ha cambiado es la calidad de este sentimiento, y ha cambiado asimismo su fundamento. En lo tocante a la calidad, difiere la relación entre unidad y diversidad. Europa, como ha puesto muy bien de relieve Rosenstock-Huessy⁴, implica una unidad en la diversidad, mientras que Occidente, en tanto que República cristiana, implicaba una diversidad en la unidad. Por ello constituía la Cristianidad medieval *grosso modo* una comunidad y Europa es una sociedad, en el sentido de la sociología contemporánea⁵. En cuanto al fundamento, si la Cristianidad tenía por sostén la fe en la Iglesia católica, Europa se basa en elementos cristianos comunes (*allgemein christlich* dirían los alemanes) y en un derecho natural que, sucediendo al de la escolástica, se autofirma como más racional y desligado de la teología.

Desde el punto de vista político, la Europa moderna se diferencia esencialmente de la Cristianidad medieval por el hecho de ser una *pluralidad de Estados soberanos* celosos de su independencia unos respecto de otros. Y el problema fundamental va a consistir en la conciliación de esta pluralidad con las exigencias de cooperación que resultan de las relaciones de toda índole, cada vez más intensas, que el desarrollo de la civilización trae consigo. La cerrada lucha entre la tendencia centrífuga de las soberanías preocupadas por sus intereses particulares y la tendencia centrípeta de las tradiciones compartidas y los intereses comunes ha dado su fisonomía a la Europa política y, más

allá de ésta, a la sociedad internacional más amplia nacida de ella, hasta nuestros días. He aquí una razón para que insistamos en ello.

La unidad en la diversidad (que no impide a la diversidad ser el dato primario), propia de la Europa política tal y como florece en los siglos XVII y XVIII, se expresa de manera característica en el empleo de la palabra «sistema», que muy pronto se impondría para designar este conjunto. El «sistema de Estados europeo» según la fórmula alemana (*das europäische Staatensystem*), el «sistema político de Europa» (*le système politique de l'Europe*), más en boga en la terminología francesa, serán, bajo la pluma o en boca de los iusinternacionalistas, los historiadores, los estadistas, ya un punto de partida, ya un punto de referencia; en cualquier caso, la realidad que se presupone. El mismo E. de Vattel, que en principio se sitúa en un plano universal en la perspectiva del derecho natural, escribe que «la Europa forma un sistema político y un cuerpo en el cual todo está ligado por las relaciones y los diversos intereses de las naciones que habitan esta parte del mundo. No es ya como en otro tiempo una masa confusa de piezas aisladas, cada una de las cuales se creía poco interesada en la suerte de las demás y rara vez se curaba de lo que no la afectaba inmediatamente. La atención continua de los soberanos en todo lo que pasa, la continua residencia de los ministros y enviados, y las negociaciones perpetuas hacen de la Europa moderna una especie de república, cuyos miembros independientes, pero ligados por el interés común, se reúnen para mantener en ella el orden y la libertad. Esta reunión es la que ha producido la famosa idea de la balanza política o del equilibrio del poder por el cual se entienda aquella disposición de las cosas, por cuyo medio ninguna potencia se encuentra en estado de predominar abiertamente, y de imponer la ley a las demás»⁶.

Voltaire, sobre todo, nos ha dejado, en una célebre página de su historia del siglo de Luis XIV (capítulo II), un cuadro extraordinariamente vívido de esta compleja realidad política: «Hacia ya bastante tiempo que se podía mirar a la Europa cristiana (exceptuada Rusia) como una especie de gran república dividida en varios Estados, mo-

rencia, 1958; F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, edición al cuidado de E. Sestan y A. Saitta, Bari, 1961 (trad. castell., por J. M. Gimeno, Madrid, 1967); D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes d'Histoire à nos jours*, Paris, 1961 (trad. castellana, *Tres milenios de Europa*, por F. Vela, Madrid, 1963); B. Voynne, *Histoire de l'idée européenne*, Paris, 1964; R. H. Foerster, *Europa. Geschichte einer politischen Idee* Múnich, 1967.

⁴ *Op. cit.*, pág. 38.

⁵ Una y otra, evidentemente, en el sentido de los «tipos ideales» de Max Weber.

⁶ *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1758), t. III, cap. III, § 47: «De l'équilibre politique» (trad. cast., por M. M. Pascual Hernández, Madrid, 1834, tomo II, pág. 45).

nárquicos unos, y otros mixtos; aristocráticos éstos, populares aquéllos, pero todos correspondiendo entre sí; todos teniendo los mismos principios de derecho público y de política, desconocidos en las restantes partes del mundo. En virtud de estos principios, las naciones europeas no hacen esclavos a sus prisioneros, respetan a los embajadores de sus enemigos, se conciertan acerca de la preeminencia y algunos derechos de ciertos príncipes, como el emperador, los reyes y otros potentados menores, y se ponen de acuerdo sobre todo respecto de la sabia política de guardar entre sí hasta donde cabe hacerlo una balanza igual de poder, empleando sin cesar las negociaciones, incluso en medio de la guerra, y manteniendo cada una en las demás, embajadores o espías menos honorables que pueden poner sobre aviso a todas las cortes acerca de los designios de una sola, dar a la vez la alarma a Europa, y garantizar a los más débiles ante las invasiones que el más fuerte está siempre dispuesto a emprender»⁷.

Se habrá advertido, en uno y otro casos, que esta noción de «república» europea comprende tres elementos esenciales: un derecho público común en tanto que vínculo normativo del conjunto, un «equilibrio» o «balanza» de poder en tanto que principio de funcionamiento (no cabe decir de «organización»), y por último una diplomacia permanente en tanto que instrumento de la cooperación en la competición, incluso en la lucha.

Se observará igualmente que si Vattel y Voltaire se complacieron en poner de relieve en la Europa que describen el elemento de la solidez —como ya hiciera Montesquieu en sus *Cabiers*⁸, al afirmar que «Europa es un Estado compuesto por varias provincias», el autor de *Candide* no dejó de evocar, con su acostumbrada ironía, el carácter precario de este vínculo. Tal vínculo, en efecto, viene puesto constantemente en cuestión según las necesidades de un equilibrio que es inestable por definición y encuentra su expresión en alianzas movilizadas, con giros (*renversements*) a veces espectaculares.

El sistema de Estados europeo, aunque conoció repúblicas, era *preponderantemente monárquico*. Esto tuvo como resultado la escasa par-

ticipación de los pueblos y las naciones en las relaciones internacionales. La dirección de éstas quedaba reservada a los príncipes y a sus ministros. Ahora bien, la preocupación primaria de unos y de otros era el interés dinástico, identificado con el del Estado. Se ha hablado ciertamente de la peculiar solidaridad de las monarquías, surgida de los lazos de familia que las unían. Voltaire, una vez más, mostró sus límites en una página de *Le siècle de Louis XIV* donde subraya precisamente que los lazos del parentesco no impidieron en modo alguno a los soberanos estar perpetuamente en guerra unos con otros⁹. A lo sumo, dicha circunstancia atenuó las enemistades, que no se basan todavía en el factor pasional del sentimiento nacional o incluso del nacionalismo, como sucederá en los siglos XIX y XX. De ahí que la «política de gabinete» y la «diplomacia clásica»¹⁰ presenten este carácter hermético y de frío cálculo que nos autoriza a ver en ellas el reflejo de una concepción política *more geometrico* en consonancia con el racionalismo ambiental, bajo el signo de la «razón de Estado».

Esta primacía del interés de cada Estado en particular ilustra el carácter societario y no comunitario, en otros términos el carácter individualista (aquí los «individuos» son los Estados) del sistema, que perdurará en la época siguiente. No podía ser de otro modo. La Europa dinástica de entonces era una simple «Europa de los Estados». Es mérito de un historiador alemán de la época, A. H. L. Heeren (1760-1842), el haberlo destacado en la magistral introducción a su «Tratado de historia del sistema de Estados europeo y de sus colonias»¹¹. Heeren, en efecto, vio muy bien que si los nuevos vínculos, más estrechos y diversos, entre los antiguos Estados permitían «considerar a Europa en este sentido como un sistema de Estados, cuya historia es susceptible de seguirse como un todo»¹²; «el carácter general de este sistema de Estados era [...] su libertad interior, es decir, la autonomía e independencia recíproca de sus miembros»¹³.

⁷ *Le siècle de Louis XIV*, cap. XVI (edic. citada, pág. 785).

¹⁰ Cfr. la excelente descripción dada por P. R. Rohden, *Die klassische Diplomatie*, Leipzig, 1939 (trad. cast., *Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*, Madrid, 1942).

¹¹ *Handbuch der Geschichte des europäischen Staatensystems und seiner Colonien*, Gotinga, 1809, 5.ª edic., 1830. La obra fue traducida, en su época, al francés y al inglés.

¹² *Op. cit.*, pág. 9.

¹³ *Op. cit.*, pág. 6.

⁷ Voltaire, *Oeuvres historiques*, texto establecido, anotado y presentado por R. Pomeau, París, 1957 (Bibliothèque de la Pléiade), págs. 620-621.

⁸ Edic. de B. Grasset, París, 1941, pág. 109.

El *derecho público europeo* (*droit public de l'Europe, jus publicum Europaeum*), también llamado —especialmente por los publicistas germanos— «derecho de gentes europeo» (*europäisches Völkerrecht*), ha sido la base del derecho internacional «clásico», que ha permanecido en vigor prácticamente hasta la primera guerra mundial. Sus cimientos fueron puestos por la Paz de Westfalia (1648), no sólo por cuanto los tratados de Muenster y Osnabrueck convirtieron la constitución del Imperio en asunto europeo, sino también (y aún más) porque fueron el punto de partida de toda una serie de tratados posteriores que a ellos se refieren y se enlazan expresamente unos con otros, formando un verdadero *corpus iuris gentium* europeo.

No se trata de exponer aquí, siquiera sumariamente o en sus grandes líneas, este derecho público europeo, que por otra parte ha sido recientemente objeto de importantes estudios¹⁴, a los que nos remitimos. Sólo nos interesa en la medida en que ha sido la matriz de la que ha nacido el derecho internacional mundial de hoy.

En lo que concierne a su principio fundamental, se tiende a buscarlo en la *legitimidad* o, para emplear los términos de Heeren¹⁵, «la sanidad del estado de posesión legítima reconocida como tal», y sin la cual —señala— ningún sistema de este género podría subsistir. Pero Heeren mismo comprueba que el «reparto antijurídico» de Polonia lo destruyó prácticamente. En verdad, no parece que se deba sobrestimar el alcance del principio de legitimidad como base del derecho público europeo del Antiguo Régimen. Desempeñó evidentemente un importante papel en un mundo en el que las monarquías hereditarias y las estructuras sociales aristocráticas daban el tono. Sin embargo, no ofrece duda que fue menos estricto en el plano internacional que en el orden interno de los Estados. Antes incluso del reparto de Polonia, el «usurpador» Cromwell había sido reconocido por los soberanos, como lo serían más tarde por algunos las colonias inglesas de América su-blevadas contra su rey. En cuanto a la Revolución francesa, no provo-

có inmediatamente una reacción concertada, un «legitimismo de política exterior bajo la forma de un frente único de la vieja Europa»¹⁶, fue sobre todo la ruptura del equilibrio continental por la Francia revolucionaria y napoleónica la que condujo a las sucesivas coaliciones antifrancesas. El impacto de las ideas revolucionarias y del bonapartismo había sido, sin embargo, tan pronunciado que reforzó el principio de legitimidad como base del orden internacional después del Congreso de Viena, pero por un tiempo relativamente corto, ocultando mal, por otra parte, la energía verbal puesta a su servicio el hecho de hallarse ahora a la defensiva frente al principio ascendente de las nacionalidades. Incluso entonces, Gran Bretaña no lo aceptó plenamente.

En la práctica internacional, la legitimidad se inclinó oportunamente ante la *efectividad* de las situaciones establecidas. Lo hizo con tanta mayor facilidad cuanto que la guerra, sometida a ciertas formalidades, era un medio normal de la política, la política llevada a medios diferentes, según la fórmula clásica de Clausewitz —en otros términos, el instrumento principal de la adaptación del derecho positivo a las circunstancias cambiantes del medio internacional. Una vez más, podemos ver en Voltaire a un intérprete incisivo de esta realidad: «entre los reyes, la conveniencia y el derecho del más fuerte hacen las veces de la justicia»¹⁷; «son las victorias las que hacen los tratados»¹⁸. Añadamos que este papel de la efectividad seguirá siendo una constante de la sociedad internacional, a través de su expansión, hasta nuestra época. Consecuencia del carácter individualista del derecho internacional clásico, no podrá limitarse de raíz más que en el seno de una sociedad internacional verdaderamente organizada.

Por otra parte, el concepto de «Antiguo Régimen» cubre una realidad que, en la época que estamos considerando, es propiamente «continental», y en el continente mismo se diversifica en el espacio y en el tiempo: se mantendrá *gross modo* más tiempo en la Europa central y oriental y en la Península Ibérica que en los países de la Europa occidental al norte de los Pirineos, después de la Revolución francesa. Ya en el siglo XVII, mientras que aquí el absolutismo de los monarcas y de

¹⁴ Véanse en particular los trabajos de E. Reibstein, «Das Europäische Öffentliche Recht», 1648-1815», *Archiv des Völkerrechts*, 8 (1959/60), págs. 385-420, y U. Scheuner, «Die grossen Friedensschlüsse als Grundlage der europäischen Staatenordnung zwischen 1648 und 1815», en *Spiegel der Geschichte, Festschrift für Max Braubach*, Münster/Westf., 1964, págs. 220-250.

¹⁵ *Op. cit.*, pág. 12.

¹⁶ Rohden, *op. cit.*, según la mencionada traducción castellana, pág. 64.

¹⁷ *Le siècle de Louis XIV*, cap. VIII (*loc. cit.*, pág. 696).

¹⁸ *Ibid.*, cap. XXII (*loc. cit.*, pág. 866).

los príncipes territoriales se consolidaba y preparaba el «despotismo ilustrado» de la época de las Luces, Inglaterra (para arenarnos a una gran potencia y dejando de lado el caso de las Provincias Unidas) había conocido dos revoluciones (1645-1649, 1688), la primera de las cuales costó la vida al rey. Se había erigido, principalmente con la promulgación del Acta de *habeas corpus* (1679) y la Declaración de derechos (1689), en prototipo de monarquía parlamentaria y liberal, llamada a ejercer una influencia decisiva sobre la evolución política ulterior tanto en la esfera constitucional interna como en el plano internacional. Desde este punto de vista, el hecho de que el sistema europeo de Estados haya conocido su primera ampliación —una ampliación que significaba en el fondo una superación— en la América inglesa es simbólico con respecto a lo que la sociedad inglesa encerraba de progresivo.

Esta alusión a América viene muy a propósito a atraer nuestra atención sobre un aspecto de la evolución de la sociedad europea que hasta ahora, aunque a título provisional, hemos dejado a un lado. Hemos considerado, en efecto, el proceso de transformación interna de la Europa cristiana al comienzo de los tiempos modernos. Ahora bien, la Europa cristiana no vivía aislada. Tenía junto a ella al *Islam*. Acabada la era de la «guerra santa» y de las cruzadas a pesar de la persistencia de llamadas en pro de su reanudación, cada vez menos escuchadas, Europa mantenía con él relaciones diversas, no sólo bélicas. En este aspecto, el sistema de Estados europeo había heredado de la *Res publica christiana* una tradición de luchas, pero también de intercambios de toda índole con el mundo musulmán del norte de África y del Cercano Oriente. En el siglo XV, en vísperas de la expansión oceánica de la Europa occidental, la toma de Constantinopla por los turcos otomanos (1453), dueños ya de gran parte de los Balcanes, favoreció una profunda penetración del Islam hasta el corazón de la Europa central, de donde sólo a partir del siglo XVII empezó a verse constreñido a retroceder.

No hay nada extraño en que este contacto secular diera origen a un derecho de gentes que, si bien no podía colocarse, por una y otra parte, al mismo nivel que el que regulaba las relaciones con los correligionarios respectivos, no dejaba de constituir un verdadero puente,

permitiendo superar la diversidad moral y religiosa que separaba a los dos mundos. Lo hacía sobre la base (implícita o explícita) de un orden natural y común de coexistencia, válido incluso para los «infieles»¹⁹. Tratabase de un derecho de gentes impuesto a cristianos y musulmanes por la necesidad de vivir juntos después de haber intentado en vano avasallarse mutuamente, y cuyas reglas eran más laxas que las que observaban los cristianos entre sí (por ejemplo, se admitía la reducción a esclavitud de los respectivos prisioneros de guerra).

Pero no es este contexto el que más nos interesa en este momento, ya que volveremos sobre él en un próximo capítulo. Si el sistema de Estados europeo había recibido de la Cristianidad medieval la herencia de esta coexistencia con el Islam, debía tan sólo a su iniciativa y a su dinamismo, en cambio, otra dimensión de su acción exterior: la fabulosa *ampliación de su horizonte geográfico y humano*. Por lo que se refiere a las potencias atlánticas, sus marinos descubrieron, por una parte, un nuevo mundo²⁰, y por otra, nuevas vías marítimas de acceso a los grandes núcleos de civilización del Asia meridional y sudoriental. En cuanto a Rusia, reemprendía en sentido inverso las antiguas rutas de las invasiones mongólicas, hasta el océano Pacífico y los confines de China. En una palabra: si la *Res publica christiana* medieval había sido esencialmente mediterránea, gravitando en torno a Italia y la Europa central, el sistema de Estados europeo ha sido esencialmente oceánico y continental a la vez, y centrado sobre la Europa occidental y noreoriental.

Esta expansión no alteró, sin embargo, el carácter europeo del nuevo sistema de Estados, por cuanto el Ultramar no fue positivamente

¹⁹ Sobre la evolución de las doctrinas y de la práctica, cfr. especialmente H. Kipp, *Völkerordnung und Völkerrecht im Mittelalter*, Colonia, 1950; G. Vismara, «*Imprimis foedus*». *La illiberalità delle alleanze con gli infedeli nella Repubblica Christiana medioevale*, Milán, 1950; L. Weckmann, *El pensamiento político medieval y las bases para un nuevo derecho internacional*, México, 1950; en lo que concierne más directamente al Islam: A. Rechid, «L'Islam et le droit des gens», *Rec. des cours*, 60 (1937-II), págs. 375-505; M. Khaddour, *The Law of War and Peace in Islam*, Londres, 1940; nueva edición, 1955; H. Kruse, «*Islamische Völkerrechtstheorie*», *Saeculum*, Friburgo y Múnich, V (1954), págs. 221-241; S. Mah-masani, «The Principles of International Law in the Light of Islamic Doctrine», *Rec. des cours*, 117 (1966-I), págs. 205-328.

²⁰ El hecho de que el litoral del noreste de América fuese conocido por los marinos escandinavos no altera en nada el otro, consistente en que este continente se incorporó efectivamente a la *orbemene* tras los viajes de Cristóbal Colón.

incorporado al mismo. Y llegados a este punto, hay que distinguir nítidamente la expansión europea en el Nuevo Mundo y más tarde en Oceanía, de la que tuvo como objetivo Asia (África al sur del Sahara, salvo ciertas zonas costeras y periféricas, no será realmente explorada y dominada o sometida hasta el siglo XIX e incluso el XX).

Consideremos por de pronto la expansión de los Estados marítimos de la Europa occidental en el hemisferio occidental. Dio lugar a una amplia *ocupación y europeización del continente americano*. Este fue colonizado y poblado desde las respectivas metrópolis en proporciones que, por lo demás, variaron mucho (o iban a variar mucho con el tiempo) de una región a otra, y según modalidades que dependían de sus tradiciones políticas peculiares. Así surgió esa «América colonial», que reflejaba el dualismo religioso y cultural de la Europa occidental y central: la parte meridional era hispano-portuguesa y católica; la del norte, predominantemente anglo-germánica y protestante, si bien incluía elementos latinos y católicos que España (California, Texas, Florida) y Francia (Canadá, Luisiana) habían introducido. Incluso allí donde, en América del Norte, tratados con los indígenas vieron ocasionalmente a suministrar una legitimación formal a la ocupación, tales acuerdos son difícilmente comparables a los que los Estados europeos concertaban o concretarían con las potencias no cristianas en África del Norte o en el sur y el sureste de Asia, dada la superioridad de medios de los colonizadores²¹. En todo caso, el conjunto de estos territorios pasó de una u otra forma bajo la dominación europea. Lo mismo ocurrió por lo que se refiere a Siberia y a Oceanía. Esta situación iba no sólo a no modificar la noción de un derecho público o derecho de gentes propio de Europa, sino que, por el sesgo colonial, favorecería su desarrollo. Y esto, como más adelante veremos (capítulo 4), en oposición a los primeros teóricos del derecho de gentes moderno.

Hemos dicho anteriormente que la expansión de las potencias marítimas de Occidente en Asia tuvo un carácter diferente. Porque allí

puso a los europeos en presencia de sociedades, algunas de las cuales poseían un grado de organización y una capacidad de resistencia considerables, así como un alto nivel de civilización a veces antiguísima. Los europeos pudieron ciertamente establecer su dominación en ciertas zonas periféricas (océano Índico, islas Filipinas, islas de la Sonda). En conjunto, tuvieron que tratar con los soberanos locales y negociar con ellos de igual a igual, o incluso, como en el caso de China (según veremos más adelante), admitir un supuesto de inferioridad por su parte. El resultado de todo ello fue la formación de un verdadero *derecho de gentes particular entre las potencias europeas* (que actuaban frecuentemente por medio de compañías mercantiles dotadas de un estatuto jurídico privilegiado) y *las potencias asiáticas*. Este derecho, menos desarrollado que el derecho de gentes europeo, iba a llevar una existencia paralela al margen de éste hasta mediados del siglo XIX, y tendremos ocasión de considerarlo más de cerca en un capítulo posterior. De momento, recordemos el hecho de que no alteró en su esencia el sistema de Estados europeo y el orden jurídico que lo regulaba en mayor medida que las reglas de coexistencia con el Islam mediterráneo y la constitución de los primeros imperios coloniales en América, de los que los establecimientos europeos de entones en la costa occidental de África fueron como la prolongación en tanto que proveedores de esclavos negros.

El ciclo de las guerras de la Revolución francesa y del Imperio napoleónico dio origen, «desde el interior» por así decirlo, a una evolución del sistema europeo de Estados que, como en el caso de la crisis de la Cristiandad medieval y de la aparición del sistema mismo, se conjugaría con el impacto de acontecimientos que tenían lugar en el exterior. Con la vuelta a un equilibrio más complejo, se hizo sentir un accentuado deseo de prevenir nuevas guerras, al menos guerras generales. Así se estableció el *Concierto europeo* (*Concert européen, Concert of Europe*), dirigido por el Directorio de las grandes potencias (Concierto de las potencias), al que la Francia vencida se reincorporó en 1818 en el Congreso de Aquisgrán. Si en un principio la acción conjunta de las potencias fue concebida por la Santa Alianza (26 de septiembre de 1815) como instrumento al servicio del *statu quo*, el Concierto europeo sobrevivió a la misma. No nos corresponde ocuparnos aquí en

²¹ Sobre este tema, cfr. en particular R. Octavio, «Les sauvages américains devant le droit», *Rev. des cours*, 31 (1930-I), págs. 181-291; y G. Langrod, «Les traités des Indiens d'Amérique du Nord entre 1621 et 1871», en la obra colectiva *La Paix*, 2.^a parte, vol. XV de los *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions*, Bruselas, 1961, págs. 415-448.

particular del Concierto europeo y de su acción²². Nos bastará con recordar que fue el primer paso, en verdad tímido (pero ¿se podía ir de golpe más allá, y por lo demás, van mucho más lejos ciertas fórmulas actuales de unión europea?), hacia una organización de la sociedad internacional. El término «concierto» tiene sin duda alguna un sentido más preciso de la unidad de acción que «sistema». Es sabido que el medio al que se recurrió fue la reunión frecuente de congresos («sistema de los congresos»). Es también sabido que su fracaso, en el último tercio del siglo XIX, después de los cambios introducidos en el mapa político de Europa por el principio de las nacionalidades (con el que nos encontraremos de nuevo en el próximo capítulo), y luego, del advenimiento del imperialismo y de las rivalidades coloniales a una escala verdaderamente mundial, desembocaría en la «paz armada» y en la primera guerra mundial.

DEL SISTEMA DE ESTADOS EUROPEO AL SISTEMA DE ESTADOS DE CIVILIZACIÓN CRISTIANA

CAPÍTULO 2

Un nuevo mundo político. La Revolución americana y el derecho internacional. América como sistema de Estados. Sistema americano y Concierto europeo. El problema del «derecho internacional americano» y del panamericanismo.

La primera alteración que conoció el sistema de Estados europeo como tal tuvo lugar con la *secesión de las trece colonias inglesas de América*. Tras haber proclamado su independencia el 4 de julio de 1776, concluyeron, el 6 de febrero de 1778, un tratado de amistad y comercio y un tratado de alianza con Francia, que, indirectamente, implicaría a España¹, y en 1782, un tratado de comercio con las Provincias Unidas, en guerra con Gran Bretaña desde hacía dos años. Las colonias fueron reconocidas definitivamente como nuevo Estado independiente por la antigua metrópoli por el tratado de paz de París del 3 de septiembre de 1783.

El acceso a la independencia de estas colonias, que, bajo el régimen de los Artículos de confederación y de unión perpetua (adoptados en 1776-1777, pero no ratificados hasta 1781), tomaron el nombre de Estados Unidos reunidos en Congreso (*United States in Congress Assembled*) para convertirse simplemente en los Estados Unidos (*United*

²² Cf. *infra*, II parte, cap. 2.

¹ Una disposición secreta preveía la eventualidad de la adhesión de España unida a Francia por los «pactos de familia». Por el tratado de Aranjuez del 12 de abril de 1779, España se alió a Francia contra Gran Bretaña, aunque no se hacía ninguna referencia expresa a las colonias sublevadas.

States) con la entrada en vigor de la constitución federal de 1787, revise una importancia capital en la historia de las relaciones internacionales. En efecto, marca el momento en que el sistema europeo de Estados empieza a perder su carácter puramente europeo.

El ejemplo de las colonias inglesas del norte sería seguido algunos decenios más tarde en la parte meridional del continente, dando lugar igualmente a guerras de secesión, en un principio por Haití (1801-1804), a continuación por las colonias españolas (1808-1825), mientras que Brasil rompía con Portugal sin conflicto armado (1822). La independencia de las colonias españolas, conquistada a pulso de 1817 a 1824 tras una larga lucha, cuya primera fase (1808-1815) resultara favorable a la metrópoli, lo fue en el plano jurídico a partir del reconocimiento de la Gran Colombia y de México por los Estados Unidos en 1822. Gran Bretaña siguió la misma vía dos años más tarde (Orden del Gabinete de 31 de diciembre 1824). España, por su parte, esperó hasta 1836 para inclinarse ante el hecho consumado: un decreto de las Cortes del 4 de diciembre autorizó el reconocimiento de las nuevas repúblicas americanas, y el primer tratado se firmó con México (28 de diciembre), comienzo de una larga serie que se escalaría hasta fines de siglo. En lo concerniente a Haití y Brasil, las cosas tomaron un cariz más rápido; fueron reconocidos como Estados independientes por sus antiguas metrópolis en 1825.

En unos cuarenta años el Nuevo Mundo había rechazado la dominación de Europa, transformándose en un nuevo mundo político. Sólo subsistía un estatuto colonial en su parte más septentrional (Canadá, que permaneció fiel a la Corona británica y futuro *dominion*; Alaska, en poder de Rusia hasta 1867) y en algunas zonas del centro y del sur, ya en tierra firme (territorio de Belice u Honduras británicas; Guayanas británica, holandesa y francesa), ya en las islas (Cuba y Puerto Rico, españolas hasta 1898; Antillas británicas y francesas; islas Malvinas o Falkland desde 1833). Como hubo de comprobar un contemporáneo, el historiador y politólogo alemán K. H. L. Pöhlitz, en una obra consagrada a «los sistemas de Estados de Europa y de América desde 1783», el tratado que puso fin a la guerra de secesión de las trece colonias inglesas de la costa oriental de América del Norte tuvo como primer resultado, e incluso como resultado principal, sentar las bases de un sistema de Estados propio del «cuarto conti-

nente»². Si tenemos en cuenta el hecho de que entre la emancipación de estas colonias y la de Haití, del Brasil y de las colonias españolas, en Europa tienen lugar la Revolución francesa, el Imperio napoleónico y la Restauración, podremos lícitamente ver en este período más que una crisis, una auténtica revolución del medio internacional. A pesar de los esfuerzos de la Santa Alianza, tras el Congreso de Viena, para volver al pasado en la medida en que esto parecía aún posible, la época en cuestión asiste al fin del Antiguo Régimen en el plano internacional especialmente como consecuencia de los acontecimientos que tuvieron como escenario América.

La Revolución americana proclamó el *derecho de los pueblos a disponer de sí mismos* y se hizo en su nombre. Asestó un golpe decisivo al principio de la legitimidad dinástica. A este respecto la declaración de independencia es formal. Para sus autores es una verdad evidente en sí que los hombres, habiendo sido «creados iguales» y «dorados por su Creador de ciertos derechos inalienables» (entre los cuales destacan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad), han establecido, para asegurarse el disfrute de estos derechos, «unos gobiernos cuyos justos poderes emanan del consentimiento de los gobernados»; y que «siempre que una forma cualquiera de gobierno se convierta en destructora de estos fines, el pueblo tiene el derecho de cambiarla o abolirla». En consecuencia, «los representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en Congreso general», publican y declaran solemnemente, «en el nombre y con la autoridad del buen pueblo de estas Colonias», «que estas Colonias Unidas son y tienen el derecho de ser Estados libres e independientes; que se encuentran liberadas de toda obediencia hacia la Corona británica, y que todo lazo político entre ellas y el Estado de Gran Bretaña es y debe ser disuelto totalmente; y que como Estados libres e independientes, tienen pleno poder de hacer la guerra, concluir la paz, contraer alianzas, establecer el comercio y hacer todos los demás actos y cosas que los Estados independientes tienen el derecho de hacer». A la legitimidad dinástica, la antigua legitimidad a secas, se opuso de esta forma una nueva *legitimidad democrática* basada

² *Die Staatensysteme Europas und Amerikas seit dem Jahre 1783*, Leipzig, 1826, t. I, pág. 123.

da en el libre consentimiento del pueblo, tanto en el plano interior como en el exterior. En el curso de los siglos XIX y XX esta legitimidad democrática será llamada a convertirse a su vez en legitimidad a secas, que incluso sus adversarios terminarán por invocar, pretendiendo reallizarla a su manera.

La simple lectura de la declaración de independencia nos revela su fundamento intelectual. No es otro que la teoría del contrato social, especialmente tal como había sido formulada, en el espíritu del liberalismo, por John Locke. Si al comienzo de sus dificultades con la Corona los colonos recurrieron sobre todo a argumentos extralidos del mismo derecho positivo inglés, no podían en el curso de su lucha dejar de invocar las doctrinas de los derechos naturales del hombre, de la soberanía popular y del derecho de revolución, recibidas directamente del autor de los dos *Ensayos sobre el gobierno civil*, a cuya influencia es preciso añadir, por otra parte, la de la religiosidad puritana y la de los teóricos (ingleses o continentales) del derecho natural y de gentes³.

La invocación del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos con un fin secesionista tenía ciertamente precedentes en Europa. Lo encontramos en el fondo de las reivindicaciones de los cantones suizos y, sobre todo, de las Provincias Unidas, con respecto a Austria y España respectivamente. Este derecho tenía, en efecto, unas raíces medievales que pudieron hacer olvidar la doctrina del «derecho divino de los reyes», cuando se consolidó el poderío real en el Estado soberano. La filosofía de las Luces, al atribuirle una nueva expresión, lo dotó de un carácter más general y radical, eliminando sus aspectos medievales, y en particular su sello estamental, y poniendo más de relieve el papel

³ Sobre los orígenes intelectuales y la filosofía política de la revolución americana, cfr. especialmente las obras generales de C. E. Merriam, *A History of American Political Theories*, Nueva York, 1903; R. G. Getteli, *History of American Political Thought*, Nueva York y Londres, 1928; J. M. Jacobson, *The Development of American Political Thought. A Documentary History*, Nueva York y Londres, 1932; y, entre los estudios particulares, R. G. Adams, *Political Ideas of the American Revolution*, Durham, 1922; R. McIlroy, «The Theorists of the American Revolution», *The Social and Political Ideas of Some Representative Thinkers of the Revolutionary Era*, ed. by F. J. C. Hearnshaw, Londres, 1931, págs. 11-23; E. Barker, «Natural Law and the American Revolution», en su obra *Traditions of Liberty*, Cambridge, 1948, págs. 263-355; G. Bruni Rocca, *La doctrina del diritto naturale in America. Le origini. Puritanismo e giusnaturalismo*, Milán, 1950.

del individuo. Poco después de la Revolución americana, la Revolución francesa acentuó aún más esta tendencia y marcó con este hecho el movimiento de emancipación de América Latina, del que podemos decir de una manera general que, sin ignorar el pensamiento inglés y sus desarrollos norteamericanos, sus promotores se sintieron especialmente afectados por las fórmulas de la Francia de 1789, a las cuales la herencia colonial española dio una coloración específica⁴.

Puede considerarse como característica la declaración de independencia votada el 9 de julio de 1816 por el Congreso de las Provincias Unidas del Plata, reunido en Tucumán desde el 24 de marzo: «Nos los Representantes de las Provincias Unidas en Sudamérica, reunidos en el Congreso General, invocando al Eterno que preside al Universo, en el nombre y por la Autoridad de los Pueblos que representamos, protestando al Cielo, a las Naciones y hombres todos del Globo, la Justicia que regla nuestros votos: Declaramos solemnemente a la faz de la Tierra, que es voluntad unánime e indubitable de estas Provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los Reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas, e investirse del alto carácter de una Nación libre e independiente...»⁵.

En todo caso, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos —o, en otros términos, el derecho de autodeterminación— se afirmará cada vez más en lo sucesivo bajo su forma nueva y se revelará como un factor revolucionario de primera magnitud en relación con el orden establecido. Todavía estamos asistiendo a sus efectos.

Se advertirá a este respecto, con Théodore Ruyssen, que el empleo constante de la palabra «pueblo» por los padres de la declaración de

⁴ Cfr. F. J. Urrutia, *Le Continent Américain et le droit international*, París, 1928, págs. 9-

12.

⁵ *Las Actas de Independencia de América*, edición y nota preliminar de J. Malagón, estudio de Ch. C. Griffin. Sobre los orígenes intelectuales y la filosofía política de la revolución latino-americana, véanse en particular B. Mosses, *The Intellectual Background of the Revolution in South America, 1810-1824*, Nueva York, 1926; M. Picón-Salas, *De la conquista a la independencia. Tres siglos de historia cultural hispanoamericana*, México, 1944; M. Ginzérez Fernández, «Las doctrinas populistas en la independencia de América», *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, III (1946), págs. 517-666; S. de Madariaga, *El caso del imperio español en América*, Buenos Aires, 1955. En lo que concierne más concretamente al Brasil, cfr. G. Freyre, *Interpretación del Brasil* (1.ª edic. en castellano, 1945; 2.ª edic. cast., México, 1964).

independencia se inscribe en una evolución característica del lenguaje⁶.

Una segunda aportación de la Revolución americana consistió en la adopción de la *forma republicana de gobierno*. También aquí la Europa del Antiguo Régimen ofrecía ejemplos como los de Venecia, Génova, la Confederación Helvética, las Provincias Unidas. Pero ya Pöhlitz, al que hemos citado anteriormente, hizo notar que en América esta forma era más libre frente a las diferencias de estado y de condición y frente al peso de los privilegios tradicionales⁷. Por otra parte, la idea republicana adquirió allí una dimensión y una profundidad que pocas veces había alcanzado antes.

En este punto, la influencia actuante era la de un Milton y un Harrington. Es preciso mencionar muy especialmente el papel del panfleto de Thomas Paine, *The Common Sense*, publicado sin el nombre del autor en Filadelfia en 1776. De hecho todos los nuevos Estados que se constituyeron a continuación en América del Centro y del Sur fueron repúblicas salvo en el Brasil, que gozó de un régimen monárquico (bajo forma de Imperio constitucional) hasta 1889.

Ahora bien, nutridas por la tradición inglesa del *self-government*, las repúblicas americanas del norte establecieron, como hemos visto, un vínculo confederal que se transformó rápidamente en federal. De esta forma, el *federalismo* es otro rasgo característico de la realidad estatal del Nuevo Mundo. Sirvió más tarde de modelo a las repúblicas del sur. No obstante, aquí la evolución sería diferente y, por otra parte, diversa según las regiones. La América hispánica no logró —en un contex-

to geográfico, social y político poco favorable— formar el «cuerpo antificcional» con el que soñaba Simón Bolívar, y que la creación de la Gran Colombia y de las Provincias Unidas de América Central parecía haber iniciado. El fracaso del Congreso de Panamá (1826), tan acerbo para el libertador, y provocado no sólo por la hostilidad inglesa y la reserva de Estados Unidos, sino también por la frialdad de determinados países suramericanos, fue el preludio del fraccionamiento del antiguo conjunto colonial y, por de pronto, de la disgregación de las dos entidades mencionadas. En este vasto espacio, el federalismo se instauró sencillamente en el seno de varios de los nuevos Estados (México, Colombia, República del Río de la Plata, Venezuela). Por el contrario, Brasil consiguió salvaguardar en el marco federativo la unidad de su pasado colonial.

Tampoco se trataba a este respecto de un fenómeno nuevo en sí, ya que la Confederación Helvética y las Provincias Unidas tenían una estructura federal. La novedad consistía en el hecho de que América realizó el federalismo a una escala incomparablemente más amplia. Sin olvidar, naturalmente, la contribución doctrinal que representa *The Federalist* de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay.

Las circunstancias de la emancipación del Nuevo Mundo explican la *proporción de discontinuidad y de continuidad* que podemos comprobar entre la vida internacional de la joven América independiente y el sistema europeo de Estados.

La emancipación de los nuevos Estados constituyó en el fondo lo que hoy llamaríamos una «descolonización» que, salvo en el caso de Brasil, tuvo lugar tras luchas con frecuencia encarnizadas y, en todo caso, largas. En una palabra, hubo enfrentamiento y ruptura. Esto iba a determinar durante algún tiempo una actitud fundamental de desconfianza, incluso de oposición entre los dos mundos. A este respecto, cabe hablar de la formación de dos «sistemas de Estados» (es, por otra parte, lo que había hecho Pöhlitz, como hemos visto, en los años veinte del pasado siglo). Pues bien, lo que en un principio arrojó la atención fueron sobre todo las diferencias. Recordemos las más notorias.

En primer lugar, la forma republicana de gobierno y el principio democrático como base del Estado (bajo las reservas que, incluso después de la emancipación de los negros, se imponen, particularmente

⁶ *Les sources doctrinales de l'internationalisme*, t. II, París, 1958, cfr. págs. 637-638: «En tiempo de Luis XIV predomina la noción de *Estado*. Voltaire y Montesquieu preferirán hablar de la *Nación*; J.-J. Rousseau da la primacía a la palabra *Pueblo*, término más vago, pero más dinámico, que da a entender que la masa de los súbditos toma conciencia de su fuerza frente al poder despótico. En el siglo XIX hará fortuna el término *Nacionalidad*, al que el siglo XX dará una mayor precisión cuando ponga a las mayorías étnicas las *minorías de raza, de lengua y de religión*. Todos estos términos implican, en resumen, la existencia de grupos humanos más o menos extendidos y homogéneos, que toman conciencia de sus caracteres propios y aspiran a convertirse en dueños de su destino. De todo ello resultará una desaparición progresiva del factor dinástico en las relaciones internacionales; ya no habrá «pactos de familia»; las guerras se convertirán en asunto «nacional», como los ejércitos... Es indudable que la Revolución americana se encuentra en el punto de partida de esta dramática evolución».

⁷ Obra citada, t. I, pág. 130.

en lo que concierne a América Latina, dadas las estructuras sociales cada vez más caducas que la conducirán a oscilar por doquier entre la tendencia a la oligarquía y dictaduras de signos diversos) se despegan de la forma monárquica predominante en Europa y de la inspiración legitimista de la Santa Alianza. El recrudecimiento de la lucha en el Imperio español, que hemos constatado a partir de 1817, coincidió precisamente, en Europa, con el triunfo de las ideas legitimistas a raíz de la derrota de la Francia napoleónica. Sabemos que, en su celo por mantener el orden tal como había sido restablecido según sus deseos, y para impedir una renovación de las ideas de la Revolución francesa, la Santa Alianza elevó la intervención desde el rango de expediente político al de una institución al servicio de los tronos amenazados, y para prevenir precisamente toda veleidad de intervención de las potencias continentales a favor de España en su tentativa de reconquista, el presidente Monroe envió al Senado estadounidense su célebre mensaje del 2 de diciembre de 1823 en el que formulaba lo que más tarde se ha llamado la «doctrina de Monroe», sabiendo muy bien que contraba con la connivencia y eventual apoyo naval británico⁸.

La doctrina Monroe presenta un doble aspecto. Por un lado, proclama que el continente americano ya no puede ser considerado como tierra de colonización por los Estados europeos. Por otro, excluye toda intervención, ya sea de los Estados Unidos en las colonias europeas subsistentes, ya sea de los Estados europeos en las colonias reconocidas como Estados independientes por los Estados Unidos, ya, finalmente —siguiendo una tradición bien establecida y sancionada por la autoridad de George Washington en su «mensaje de adiós» (*Farewell Address*) de 1796—, de los Estados Unidos en las guerras europeas. América pretendía ser una tierra de libertad y de paz, y muchos europeos la veían así, frente a una Europa despótica y de espíritu bélico. Para no «contaminarse», profesaba un aislamiento al que los Estados Unidos se atendrían hasta alcanzar el estradio del imperialismo. Incluso entonces, en lo concerniente a Europa, fueron en el fondo «implicados» en las dos guerras mundiales de

⁸ Es sabido que Canning, ministro inglés de Asuntos Exteriores, había propuesto una declaración conjunta; y que, por otra parte, presionó a Francia para disuadirla de toda intervención.

nuestro siglo⁹. Permanecieron al margen de la Sociedad de Naciones y sólo con ocasión de la segunda guerra mundial asumieron sus responsabilidades mundiales.

La vida internacional de los dos continentes se diferencia igualmente, en esta primera fase, por la actitud tomada con respecto a problemas particulares, como el reconocimiento, en el que evidentemente las situaciones de hecho tienen allí un peso mayor que aquí (al menos en teoría), o la solución pacífica de los conflictos, en particular el arbitraje, que la tradición federal americana favorecería¹⁰. No podemos silenciar, por ejemplo, la importancia del tratado firmado por los Estados Unidos con Gran Bretaña el 19 de noviembre de 1794, llamado el *Jay Treaty*, al que siguieron otros, para el desarrollo de las comisiones arbitrales¹¹.

La idea de que en Europa y en América existían dos sistemas de Estados separados por algo más que por el océano Atlántico parecía, pues, responder a una realidad. Es un hecho que los Estados latinoamericanos se sintieron amenazados por Europa hasta comienzos de nuestro siglo, y que, efectivamente, tuvieron litigios con ella (intervención francesa en México, 1862; guerra entre España, Chile y Perú, 1866; intervención anglo-germano-italiana en Venezuela, 1902). Quedaron, por consiguiente, al margen del Concierro europeo e incluso de las primeras grandes reuniones internacionales de vocación mundial.

⁹ Sobre la doctrina de Monroe y sus vicisitudes históricas, nos remitimos a las exposiciones clásicas de H. Kraus, *Die Monroe-Doktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht*, Berlín, 1913; A. Alvarez, *The Monroe Doctrine. Its Importance in the International Life of the States of the New World*, Nueva York, 1924; C. Barcia Trelles, «La doctrine de Monroe dans son développement historique, particulièrement en ce qui concerne les relations interaméricaines», *Rec. des cours*, t. 59 (1937-I), págs. 229-313; D. Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, 1955. Cfr., por lo demás, G. Chinard, «Les origines historiques de la doctrine de l'isolement aux États-Unis», *Rec. des cours*, t. 59 (1937-I), págs. 229-313.

¹⁰ Véase por ejemplo, G. Dietze, «Der Föderalist und die Friedensfunktion des Föderalismus», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Neue Folge, 7 (1958), págs. 1-47. Para una visión de conjunto, cfr. G. Stadtmüller, *Pensamiento jurídico e imperialismo en la historia de Estados Unidos de América*, traducción castellana de F. Caballero, Madrid, 1962, cap. 6.

¹¹ Véase S. F. Bemis, *Jay's Treaty. A Study in Commerce and Diplomacy*, 1923; edic. rev., New Haven, 1962. Cfr. igualmente J. B. Scott, *The Treaties of 1785, 1799 and 1828 between the United States and Prussia*, Nueva York, 1918.

Comprobamos que en la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899, sólo representaron a América los Estados Unidos y México, mientras que asistieron cuatro Estados asiáticos (China, Japón, Persia y Siam). Habrá que esperar a la segunda conferencia (1907) para que el conjunto del Nuevo Mundo (sólo faltaron Costa Rica y Honduras) participe en una empresa internacional común con Europa y los mismos cuatro Estados asiáticos.

El sentimiento de la amenaza europea está en la base de la tendencia de los Estados de origen hispánico, más o menos inclinados hacia los Estados Unidos, a establecer, con o sin la ayuda de su vecino del norte, un «sistema de congresos» propio, que, por lo demás, sólo tuvo un alcance limitado (Congresos Iberoamericanos de Lima, en 1847-1848 y 1864-1865) hasta fines de siglo, época en la que se abre la serie de conferencias panamericanas, que se escalonan hasta nuestros días. Las tres primeras fueron las de Washington (1889-1890), México (1901-1902) y Río de Janeiro (1906).

Si hemos tomado nota de una discontinuidad entre el sistema de Estados americano y el sistema político europeo, también hemos hablado de una continuidad. Contrariamente a lo que se producirá en el mundo colonial del siglo XX, la «descolonización» americana de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX (salvo en lo concerniente a Haití) fue realizada por los descendientes de los colonos europeos en desacuerdo con los intereses y con los sentimientos de sus antiguas metrópolis. Lo cual quiere decir que las nuevas sociedades se constituyeron a partir de la tradición cultural llevada desde Europa por las sucesivas olas de emigrantes. El Nuevo Mundo, cualquiera que sea su originalidad en relación con el Antiguo, salió orgánicamente de éste. Incluso la ruptura que supone la emancipación tuvo lugar en un contexto de interdependencia con relación a la situación europea. Y, dejando de lado determinados rasgos particulares, debidos a las circunstancias históricas, de los que hemos mencionado ya algunos, el derecho internacional entonces en vigor, el «derecho público de Europa», fue recibido en sus principios fundamentales¹². Podemos añadir que con el tiempo

los contrastes más importantes del comienzo se atenuaron poco a poco. Después de 1830 (independencia de Grecia y de Bélgica), el principio de las nacionalidades, consecuencia del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, tomará decididamente el relevo de la legitimidad dinástica. Provocará cambios profundos en el mapa político de Europa hasta la primera guerra mundial, llevando, por un lado, a la unificación de Italia y de Alemania, y, por otro, a la desintegración del Imperio Turco no sólo en Europa, sino también en el Oriente Próximo (Egipto, de hecho, era independiente desde 1841), y del Imperio Austro-Húngaro, que eran multinacionales. Y si en 1914 cinco de las seis grandes potencias europeas eran aún monarquías, el progreso de la democracia y del socialismo será constante; por otra parte, tres de ellas verán destronado a su soberano como consecuencia de la guerra.

Desde el punto de vista de las relaciones interamericanas, es decir, de las relaciones interiores al sistema, el Nuevo Mundo no se diferenció tan profundamente del Antiguo como lo creyera o hubiera imaginado. También los Estados americanos tuvieron su sed de territorios y sus problemas de fronteras, que el principio *uti possidetis*, comúnmente admitido, no siempre bastó para solucionar amistosamente; conocieron las pretensiones megalómanas de los tiranuelos; y además, en el caso de América Latina, la hipoteca de presiones de intereses exteriores conjugadas con la de ciertos grupos oligárquicos, que a partir de fines de siglo llegaron cada vez más de Estados Unidos y no únicamente de Europa. Aparte del conflicto entre los Estados Unidos y México (1845), seis guerras enfrentaron a los Estados Iberoamericanos desde su independencia, y una de ellas, la que Paraguay sostuvo con sus vecinos coligados (1865-1870), fue librada con una violencia y un encarnizamiento extremos.

Para ser justos, es necesario añadir, con un historiador de América Latina, que «no existe un continente que haya hecho más por aportar a los conflictos internacionales soluciones de derecho, que haya estudiado con tanta pasión las cuestiones de derecho internacional»; y no

¹² Véase en particular, en lo concerniente a los Estados Unidos, las referencias al «uso y la costumbre de las naciones» o «de las naciones civilizadas» (Proclamación del Congreso sobre la navegación de los neutrales del 9 de mayo de 1778, en Martens, *Recueil des traités...*, V, 540).

Id.,... III, 17); y la capitulación entre Washington, etc., y Cornwallis, del 19 de octubre de 1781 (*ibid.*, III, 359). Para la América española, recordemos la convención del 26 de noviembre de 1820 entre el general español Morillo y Bolívar sobre «la aceptación para la guerra en curso de los principios del derecho de gentes civilizado» (Martens, *Novissima recueil...*, V, 540).

podemos sino suscribir sus palabras cuando emite la hipótesis «de que por encima de la división, dato geográfico, los pueblos de las Indias han conservado quizá la nostalgia no formulada de la unidad pasada, como antaño los pueblos de la *Romania* tras el hundimiento de la unidad romana»¹³. Creemos poder afirmar que en el momento en que el Concierato europeo solía recurrir a las soluciones políticas, los Estados americanos, y en particular los suramericanos, buscaban preferentemente, tanto en el plano doctrinal como en el de las instituciones, *formas jurídicas* de conjunto tendentes a una codificación.

Esto nos conduce al último aspecto de la materia de este capítulo. El sistema europeo de Estados se había transformado en un *sistema europeo y americano*, que tenía una común civilización cristiana. ¿Cuál es, desde el punto de vista del derecho internacional, la parte y eventualmente la autonomía del elemento americano en este nuevo conjunto? Interrogarse sobre este punto es plantearse la cuestión de la existencia o no existencia de un *derecho internacional «americano»* propiamente dicho. Entronca en el plano político con la cuestión del *panamericano* o la idea del hemisferio occidental.

Por lo que toca a los juristas europeos, advierten evidentemente en el curso del siglo XIX que el sistema europeo de Estados tiene ahora una prolongación en el Nuevo Mundo, sin por ello extraer consecuencias prácticas en lo que concierne al derecho de gentes. Ocurre así no sólo en G. F. de Martens o J. L. Klüber, que escriben durante la guerra de independencia de las colonias españolas, sino también en A. W. Heffter, cuya obra sobre «el derecho de gentes europeo de la actualidad»¹⁴ apareció en 1844. Particularmente en los países de lengua alemana, la expresión «derecho de gentes europeo» aparecerá frecuentemente y reiteradamente en los títulos de manuales y tratados, por ejemplo en los de Leopold von Neumann (1856) y de Franz von Holtzendorff (1885). Sólo a fines de siglo es cuando se sucedieron los nueve volúmenes del tratado de derecho internacional público europeo y americano de P. Pradier-Fodéré (1885-1905).

¹³ P. Chaunu, *Histoire de l'Amérique latine*, 3.ª edic., París, 1964, pág. 102.

¹⁴ *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*. Esta obra, objeto de numerosas reediciones, fue traducida a varias lenguas, entre ellas al castellano.

La noción de un «derecho internacional americano» fue emergiendo lentamente en América Latina. Fue objeto de estudios concienzudos y hasta de discusiones apasionadas, sobre todo como consecuencia de las conferencias panamericanas que desembocarían finalmente en la Unión Panamericana y, en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá, en la Organización de Estados Americanos, organismo regional en el marco de las Naciones Unidas (Carta de Bogotá del 30 de abril de 1948). Sin embargo, preciso es reconocer que está lejos de reinar la unanimidad cuando se trata de precisar el contenido o el alcance de este derecho «americano».

Es de notar que las primeras exposiciones del derecho de gentes de bidas a juristas latinoamericanos después de la independencia ignoran todo elemento específicamente americano. Es el caso, en particular, de los *Principios de derecho de gentes* del venezolano Andrés Bello (1832), e incluso, a pesar del título, del *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América* del argentino Carlos Calvo (1868), traducido más tarde al francés con el título *Le droit international théorique et pratique* (1872; ediciones posteriores aumentadas). En cambio, este elemento fue puesto de relieve por R. F. Seijas (*El derecho internacional hispanoamericano público y privado*, Caracas, 1884-1885) y por Roque Saenz Peña, cuyo *Derecho público americano* (Buenos Aires, 1905), colección de escritos y discursos, parece una réplica del «derecho público europeo». Sin embargo, fue esencialmente la polémica entre el chileno Alejandro Álvarez (*Le droit international américain. Son fondement. Sa nature*, París, 1910) y el brasileño M. A. de Souza Sá Vianna (*De la non-existence d'un droit international américain*, Río de Janeiro, 1912) la que planteó el problema en toda su amplitud. En la vía de la tesis afirmativa del primero destacan F. J. Urrutia y, con un calor particular, José María Yepes, ambos colombianos. En cambio, siguieron la tesis negativa D. Antokoletz, argentino, y José Gustavo Guerrero, de El Salvador.

Evidentemente, no nos corresponde profundizar aquí en este problema que, por otra parte, ha sido ampliamente tratado. El jurista argentino Juan Carlos Puig ha emprendido recientemente un balance objetivo en su obra *Les principes du droit international public américain* (París, 1954). Este balance nos parece característico, ya que, tras lo que podríamos llamar el «americanismo militante» de Álvarez, Urru-

tía y Yepes, da testimonio de un «americanismo sossegado», que opone a un determinado lirismo idealista y a veces impreciso, un realismo crítico y sobrio. En esta perspectiva, cabe admitir la existencia de un sistema regional americano en el marco de un derecho internacional más amplio, en cuyo seno ha nacido. En la órbita de la tesis negativa, el mexicano Jorge Castañeda no nos parece menos representativo de las corrientes actuales. Su libro *México y el orden internacional* (México, 1956) presenta una notable síntesis del tema que nos ocupa y que, además, no es más que uno de los puntos que en él toca. Castañeda sitúa muy acertadamente el problema en el contexto de la idea panamericana o «continental americana», y estamos totalmente de acuerdo con él cuando observa que esta idea adquirió a fines del siglo XIX un sentido diferente del que anteriormente tenía. En efecto, pudo existir inicialmente una comunidad de pensamiento y de acción entre la América anglosajona y la América hispánica, dada la situación en la que una y otra se encontraban en relación con Europa, y que ya hemos descrito, pero después de la diversificación creciente de las situaciones sociales y económicas en las dos Américas, de la evolución política en Europa y de la aparición del Tercer Mundo, y sobre todo tras la conversión de los Estados Unidos en gran potencia con intereses universales, ya no existe a su juicio una «comunidad panamericana» propiamente dicha, y habría que orientarse más bien hacia una comunidad latinoamericana. También César Sepúlveda, mexicano, ha insistido recientemente sobre la grave crisis del panamericanismo (*El sistema interamericano. Mudanza y transición*, Valladolid, 1973).

Es lo cierto que la diversidad y, por decirlo todo, la desigualdad creciente entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos no podían dejar de convertir al panamericanismo en una asociación fundada sobre una hegemonía¹⁵. De ahí la idea de neutralizarla en la medida

¹⁵ Nunca se insistirá demasiado en la inversión de la situación respectiva de las dos Américas desde la época de su emancipación. Como ha observado muy acertadamente G. Stadtmüller, «durante todo el siglo XVIII, el pequeño territorio de las colonias de habla inglesa en la costa oriental de Norteamérica era superado ampliamente, en cuanto a población y desarrollo cultural y económico, por las vastas regiones de la América latina con sus abundantes recursos de metales preciosos, sus grandes ciudades y sus universidades... No es sino hacia fines del siglo XVIII cuando se inicia el auge de la América de habla inglesa, y hasta los comienzos del siglo XIX, Iberoamérica no es sobrepasada por Estados

de lo posible por una cooperación más estrecha a escala de América Latina, que ya ha brotado en diversas ocasiones e inspira actualmente los esfuerzos más avanzados de integración económica.

Nuestra conclusión parece confirmada por la historia de la idea panamericana o «del hemisferio occidental», de la que Arthur Whitaker dio hace años una exposición autorizada¹⁶. Se percibe claramente, desde la aparición misma del sistema de Estados americanos, el dualismo, bajo forma de movimiento pendular, entre la idea americana global o continental (panamericana) y la idea latinoamericana o iberoamericana. Este dualismo se acentuaría a medida que los Estados Unidos se comprometían en la vía de la revolución industrial y del imperialismo, aproximándose así competitivamente a las potencias europeas. Si al comienzo la doctrina de Monroe tendía a proteger a los Estados latinoamericanos contra la injerencia o el retorno ofensivo de los países europeos, más tarde, y en particular tras la guerra de los Estados Unidos con España (1898), sirvió para favorecer, contrariamente al principio de no-intervención (pretendidamente «americano»), la injerencia de los Estados Unidos en esos mismos Estados.

Unidos en los aspectos económico, político y, finalmente, también en el cultural» (*op. cit.*, págs. 14-15). Cfr. las estadísticas de P. Chaunu, *L'Amérique et les Amériques*, Paris, 1964; y A. Remito Brotons, *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la O.E.A.*, Bolonia (Real Colegio de España), 1972.

¹⁶ *The Western Hemisphere Iden: Its Rise and Decline*, Ithaca, Nueva York, 1954.