

**LOS TRATADOS COMO FACTOR DEL DESARROLLO
HISTORICO DEL DERECHO INTERNACIONAL**

por ANTONIO TRUYOL SERRA

SUMARIO

- I. LOS TRATADOS COMO FUENTE DE DERECHO INTERNACIONAL Y SU HISTORIA
- II. EL LEGADO DEL PASADO. LOS TRATADOS DE LA ANTIGUEDAD Y DE LA EDAD MEDIA
- III. EL SISTEMA DE ESTADOS EUROPEO Y SUS TRANSFORMACIONES HASTA 1815
- IV. EL SISTEMA EUROPEO DE ESTADOS Y SUS TRANSFORMACIONES DE 1815 A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

I. LOS TRATADOS COMO FUENTE DE DERECHO INTERNACIONAL Y SU HISTORIA

El estudio que vamos a emprender se sitúa en el marco de la *historia de los tratados*. Ahora bien, los tratados, los acuerdos entre Estados, son una de las fuentes del derecho internacional. Según el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia (artículo que, como su predecesor en el Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, no hace sino recoger una práctica basada en una costumbre común), son la primera fuente aplicable del derecho internacional; y sólo cuando el tratado falta o se revela insuficiente, recurre el Tribunal a la costumbre, y en última instancia, a los principios generales del derecho. En su ámbito, y dada la estructura del ordenamiento jurídico internacional, donde (excepcionalmente algunos sectores limitados, y aun así de manera embrionaria), no existe instancia legislativa alguna superior a los Estados, el tratado, ya sea bilateral o multilateral, cumple en derecho internacional la misma función que la ley en derecho interno.

El tratado internacional cumple esta función independientemente del fundamento que tenga la distinción que quepa establecer, siguiendo a numerosos autores, entre los «tratados-leyes» y los «tratados-contratos». En la perspectiva de esta distinción, los «tratados-leyes», llamados también convenios o convenciones, contienen reglas de conducta generales y abstractas, que por consiguiente atienden a comportamientos «típicos», mientras que los «tratados-contratos» (por ejemplo, los que fijan el trazado de una frontera, la cesión de un territorio) tienen por objeto reglamentaciones concretas.

Que la razón de ser de esta distinción es indiferente en lo que nos concierne, resulta del hecho de que tanto los «tratados-leyes» como los «tratados-contratos» tienen un origen contractual. Los tratados, cualesquiera que sean, son contratos entre Estados. Resulta significativo que en alemán, a diferencia de lo que ocurre en otras lenguas, una misma y única palabra, *Vertrag*, designe a la vez los acuerdos entre particulares y los

acuerdos entre Estados (todo lo más, para una mayor precisión respecto a estos últimos, se añade al sustantivo el calificativo «estatal» —*Staatsvertrag*—). Por esta razón igualmente, un mismo acuerdo puede participar sucesivamente del carácter del «tratado-ley» y del «tratado-contrato».

La diversidad de términos empleados, tanto en la práctica como en la teoría del derecho internacional, para designar los acuerdos entre Estados, es digna de mención y pone de manifiesto, no sólo la amplísima variedad de situaciones a las que responden, sino también el margen de libertad de que disponen los Estados para concertar sus voluntades. Si el término «tratado» es el más común, por genérico, ya nos hemos encontrado, al aludir a los «tratados-leyes», con los términos «convenio» o «convención» (*convention, Konvention*). Se habla asimismo de «acuerdos» (*accords, agreements, Abkommen*), de «pactos» (*pactes, conventions*), de «declaraciones», de «protocolos», etc. Recordemos, sin embargo, que esta diversidad terminológica carece de todo alcance jurídico. Puede, en rigor, servir para insinuar cierta jerarquía en cuanto al contenido o a las obligaciones asumidas por las partes (este es el caso, por ejemplo, de los acuerdos relativos a la protección internacional de los derechos humanos adoptados por la Asamblea General de la O.N.U. que han recibido el nombre de *covenants, pactes, pactos*, particularmente solemne, con el fin de poner de relieve el valor que les atribuyen las Naciones Unidas).

Ciertamente se ha podido considerar la costumbre como la fuente originaria del derecho internacional, dado que ella es la base del derecho internacional general o común. Por otra parte, los tratados (como muchas leyes en derecho interno) se limitan con frecuencia a codificar costumbres preexistentes —éste fue el caso de los Convenios de La Haya de 1899 y de 1907 sobre el derecho de la guerra y de la neutralidad—. Ahora bien, una vez hecha esta reserva, conviene subrayar que en conjunto el papel de los tratados se ha acrecentado considerablemente en el curso de los siglos, pero sobre todo en la Edad Moderna. Y ha sido así por las mismas causas que en el plano estatal interno han favorecido el auge de la legislación. A las razones intrínsecas de claridad, seguridad y generalidad se añade una mayor capacidad de adaptación al ritmo cada vez más acelerado de las relaciones internacionales y a la necesaria renovación de las normas jurídicas que las regulan.

Un estudio algo detenido nos muestra que ya fue así en el pasado, sin excluir el pasado más lejano. Desde que existen colectividades humanas con un cierto nivel de organización, los tratados han sido los instrumentos indispensables e irremplazables de cooperación y de acercamiento entre ellas. Los tratados, en cuanto fuente de derecho internacional, son, pues, tan antiguos como las civilizaciones mismas. Desde el primero del que tenemos noticia, concluido, en Mesopotamia, entre el rey Entemena

de Lagasch y el rey Umma en el iv milenio a.C. para fijar la frontera de sus respectivos dominios, con la designación de un árbitro en la persona de un rey vecino, una masa imponente de tratados jalonan las vicisitudes de las relaciones entre los pueblos, ciudades, imperios, Estados, en una palabra, entre las sociedades políticas de toda índole, y el esfuerzo consciente para disciplinarlas tanto en la guerra como en la paz, en la competición como en la colaboración. Si LEIBNIZ creía ya poder decir de los Grandes de su tiempo que jugaban a menudo a las cartas en su vida privada y a los tratados en su vida pública (*Codex iuris gentium diplomaticus*, Introducción, I), en 1945 un historiador de los tratados recogía una opinión generalizada según la cual el número de tratados, incluso limitado a los tratados en vigor, se elevaba en aquella época (sin que pudiera decir con qué exactitud aproximada) ¡a unos 25.000 o más! (A. RAPISARDI-MIRABELLI, *Storia dei trattati e delle relazioni internazionali*, 2.^a ed. Milán, s.f., p. 33). El sociólogo francés Gaston BOUTHOU, por su parte, obsesionado con razón por la frecuencia de las guerras y su resistencia frente a los esfuerzos desplegados para suprimirlas, hasta el punto de haberse esforzado en crear una polemología como disciplina particular, ha podido titular uno de sus libros, no sin humor negro, *Huit mille traités de paix*.

Resulta de ello que la historia de los tratados es, en amplia medida, historia del derecho de gentes, un aspecto de esta historia. Podemos definirla simplemente, con el profesor Mario TOSCANO: «la historia de aquella parte del derecho internacional que está basada en los tratados» (*Storia dei trattati e Politica internazionale*, tomo I: Parte generale, p. 1). La historia de los tratados es una parte de la historia del derecho internacional, ya que aquéllos —independientemente de las circunstancias que hayan condicionado su conclusión— son esencialmente documentos jurídicos, fuente de derechos y obligaciones para los Estados contratantes. Pero dicha historia puede también ser considerada como una disciplina autónoma en la medida en que, más allá del contenido normativo, se interesa precisamente por estas circunstancias, las cuales, por otra parte, iluminan el contenido en cuestión.

En comparación con la historia de las doctrinas jurídico-internacionales, la historia del derecho internacional como disciplina autónoma, distinta de la historia general, nació relativamente tarde —a finales del siglo XVIII. No es sorprendente, pues, que haya sucedido algo parecido respecto a la historia de los tratados. Una historia general del derecho internacional podía apoyarse ampliamente en la costumbre internacional y en los principios generales del derecho así como en las aportaciones de la doctrina, especialmente las de la escuela del derecho natural. Por otra parte, una utilización profunda de los mismos tratados en general sólo podía darse en cuanto fuesen accesibles en número suficiente y para áreas suficientemente amplias. Y éste no fue el caso hasta finales del siglo XVII, pero sobre todo

a partir de 1726. Hizo falta además no solamente tiempo, sino también un nuevo talante intelectual para que la creciente masa de documentos publicados pudiera ser sistemáticamente explotada.

¿Es preciso indicar que fueron los grandes tratados políticos los primeros en ser objeto de estudios detenidos y que éstos centraron su atención más bien en los aspectos diplomáticos?

Las recopilaciones de tratados, en un principio limitadas a ciertos Estados, debieron por lo general su existencia a la necesidad práctica de suministrar el correspondiente punto de apoyo a los diplomáticos para las negociaciones que tenían que llevar a cabo, o a los soberanos deseosos de dar respuesta a las reacciones de la opinión pública.

No nos sorprenderemos al comprobar la atención preferente prestada a los grandes tratados y documentos políticos, si tenemos en cuenta el hecho de que las relaciones políticas entre Estados, que alimentan el regateo diplomático cotidiano y culminan en las tensiones, los conflictos y las guerras, que con ocasión de tales tratados tienen provisionalmente un fin (aunque sus autores, de una forma que sería conmovedora si fuera algo más que una cláusula de estilo, se afanan en proclamar «perpetuas» las reconciliaciones periódicas) ocupaban el primer plano de la consideración historiográfica.

Un paso decisivo fue la publicación de colecciones de tratados que abarcaban en la medida de lo posible el conjunto de los Estados. Dejemos a un lado los tratados de la Antigüedad, que nos han conservado las inscripciones más variadas (en mármol, piedra, bronce, arcilla) así como el testimonio de los escritores, en particular de los historiadores.

El año 1693 es crucial a este respecto. Vio aparecer a la vez la más importante de las recopilaciones relativas a un Estado publicadas hasta ese momento y la primera recopilación general. El *Recueil des traités de paix, de trêve, de neutralité, de confédération, d'alliance et de commerce, faits par les rois de France, avec tous les princes et potentats de l'Europe, et autres, depuis près de trois siècles* (6 vols., Paris, 1693) de Frédéric LEONARD, sobrepasaba con mucho el que ya publicara diez años antes. Es sintomático el hecho de que parece haber sido inspirado por preocupaciones comerciales, lo que le da un carácter particular. El *Codex juris gentium diplomaticus* de Gottfried Wilhelm LEIBNIZ (1646-1716), emprendido con ocasión de sus investigaciones históricas al servicio de la casa ducal de Hannover y que cubre el período de 1096 a 1497, abre el camino, por su parte, a las vastas recopilaciones de conjunto, asociadas sucesivamente a los nombres de BERNARD, DUMONT y MARTENS. Aunque el *Codex leibniciano* es sobre todo una recopilación de *acta publica*, comprende numerosos tratados. LEIBNIZ dio una continuación al *Codex* (*Mantissa codicis juris gentium diplomatici*, Hannover, 1700).

El siglo XVIII se abre con una obra más específica, que inaugura realmente la era de las grandes recopilaciones en cadena que llegan hasta nuestros días: el *Recueil des traités de paix, de trêve, de neutralité, de suspension d'armes, de confédération, d'alliance, de commerce, de garantie, etc. depuis 536 jusqu'à 1700* (4 vols., Amsterdam y La Haya) de Jacques BERNARD (1658-1718), hugonote francés refugiado en Holanda. Notable por el rigor de su método, sirvió de base al imponente *Corps universel diplomatique du droit des gens* de Jean DUMONT (DU MONT, 1666-1727), también protestante francés exiliado, en 8 volúmenes (de los cuales los cuatro últimos fueron póstumos), salidos de las imprentas de Amsterdam y La Haya desde 1726 a 1731. La recopilación de DUMONT incluía una cantidad enorme de documentos que abarcan nueve siglos a partir del año 800, y constituye, según un especialista autorizado, un «corpus llamado a (...) servir de fundamento al derecho de gentes (...) de la índole del que compusiera Triboniano para el derecho romano con el *Corpus juris civilis* de Justiniano», pudiendo verse en él «el producto más completo de la historiografía erudita en el campo del estudio de las fuentes relativas a las relaciones entre Estados» (TOSCANO, *op. cit.*, pp. 77 y 80).

Podemos suscribir sin reserva alguna este punto de vista. Expresa una *communis opinio*. Hace ya medio siglo que Stephan VEROSTA, en un estudio monográfico consagrado a DUMONT, señaló una vez más (como él mismo escribe) «el carácter único y el formato europeo de la recopilación de DUMONT». «El *Corps universel* de DUMONT —añadía, con razón— ocupará siempre un lugar de primer plano entre los monumentos jurídicos de la tierra y está llamado, sin duda alguna, a servir de fuente primordial de la historia del derecho internacional occidental (...)» («Jean DUMONT und seine Bedeutung für das Völkerrecht», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, XIV (1934) pp. 381-382).

La tarea de completar la obra, siguiendo el plan inicial de DUMONT, y sobre la base de los documentos que ya había preparado en parte y añadiéndoles otros, fue asumida, en dos campos diferentes, por Jean BARBEYRAC (1674-1744) y Jean ROUSSET DE MISSY (1686-1762). A ellos se debe el *Supplément au Corps diplomatique du droit des gens* en cinco volúmenes, de los que tan sólo los tres primeros son un suplemento en sentido propio. BARBEYRAC, hugonote emigrado que había recorrido Europa y enseñado en diversos países, y bien conocido por sus traducciones francesas de GROCIO y de PUFENDORF, de gran difusión, se encargó de la sección preliminar que DUMONT quería consagrar a la época anterior a Carlomagno: es la *Histoire des anciens traités ou Recueil historique et chronologique des traités répandus dans les auteurs Grecs et Latins depuis 1496 avant Jésus-Christ, jusqu'à 813 de l'ère chrétienne* (Amsterdam y La Haya, 1739). Tomo I del *Supplément*, corresponde en realidad a lo que debería ser el tomo I de la colección en conjunto. Presentaba por primera

vez, ordenados y comentados, textos conocidos pero muy dispersos. Le fue más fácil a ROUSSET poner a punto los tomos II y III del *Supplément*, publicados igualmente en 1739 y que se ocupan respectivamente de los años 315 a 1500 y 1501 a 1738. Los dos últimos tomos del *Supplément* en cambio son una reelaboración ampliada de los elementos reunidos por DUMONT para *Le cérémonial diplomatique des Cours de l'Europe* (1739).

Hemos hablado anteriormente de las «recopilaciones en cadena». La colección de DUMONT-BARBEYRAC-ROUSSET fue proseguida por toda una línea de continuadores: en primer lugar por Friedrich August WENCK (1741-1810), cuyo *Codex juris gentium recentissimi* (3 vols., Leipzig, 1781-1795) incluye los tratados firmados entre 1735 y 1772; pero, sobre todo, por Georg Friedrich von MARTENS (1756-1821), quien, por otra parte, ha dado, con toda justicia, su nombre a la serie de recopilaciones que han completado sucesivamente la suya.

Con MARTENS, el centro de gravedad de la publicación de tratados se desplaza de los Países Bajos a Sajonia, a la Universidad de Gotinga, que fue en su época (no lo olvidemos) un importante hogar de la ciencia histórica. Empezó VON MARTENS por llevar a cabo el *Recueil des principaux traités... de 1761 à la paix de Lunéville (1801)* en 7 volúmenes (Gotinga, 1791-1801); después un *Supplément* correspondiente al mismo período (4 vols., 1802-1808), y una segunda edición del *Recueil* en 8 volúmenes (1817-1835), los cuatro últimos de los cuales fueron editados (1826-1835) por Charles de MARTENS (1781-1862). Un *Nouveau Recueil de traités* apareció entre 1817 y 1842 en 16 volúmenes (período de 1817 a 1842), de los cuales el tomo V fue editado por Charles de MARTENS, los tomos V (suplemento) a IX por Jakob Christian Friedrich SAALFELD (1785-1834) y los tomos X al XVI por Friedrich Wilhelm August MURHARD (1779-1853); mientras que el mismo MURHARD publicaba 3 volúmenes de *Nouveaux suppléments au Recueil général des traités* (1839-1842). Sigue un *Nouveau Recueil général des traités* en 20 vols. (1843-1875), que comprende el período de 1840 a 1874: los tomos I al XI son obra de F.W.A. MURHARD, ya mencionado; el XII y el XIII de Karl Adam MURHARD (1781-1863) y J PINHAS; los XIV al XVII, de Karl Friedrich Lucian SAMWER (1819-1882); los XVIII al XX, de este último y Julius HOPF (1839-1886). Una segunda serie del *Nouveau Recueil général*, en 35 volúmenes, que abarcan de 1876 a 1908 (Gotinga, 1876-1908), comenzada por K.L.F. SAMWER y Julius HOPF (vols. I-VIII; los volúmenes IX y X son obra de HOPF solamente), llevada a su término (vols. XI a XXXV) por Félix STOERK (1851-1908). Finalmente, debemos a Heinrich TRIEPEL (1868-1946) una tercera serie de este *Nouveau Recueil général*, publicada esta vez, de nuevo, en Leipzig, de 1909 a 1942.

Estos nombres, algunos de los cuales (y en particular los de Jorge Federico de MARTENS y TRIEPEL) sobrepasan el marco de la historia de los tratados para inscribirse en un lugar de honor en la doctrina del derecho internacional, merecen ser recordados: la tarea, tan necesaria como llena de abnegación, a la que van asociados, hace que su papel histórico resulte especialmente importante, teniendo en cuenta que dicha tarea se desarrolló en el medio universitario, con medios más limitados.

Al lado de estas empresas generales, surgieron otras, más reducidas en cuanto al tiempo, espacio y objeto, pero no menos relevantes y útiles para los períodos, las zonas o las materias respectivas.

Desde la Primera Guerra Mundial se ha producido una novedad decisiva en esta materia: la publicación oficial de los tratados a escala internacional (las recopilaciones generales de las que hemos hablado eran recopilaciones privadas). El artículo 18 del Pacto de la Sociedad de las Naciones estipulaba: «Todo tratado o compromiso internacional que se concluya en lo sucesivo por cualquier Miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de estos tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de haber sido registrado». Consecuentemente, el texto de los tratados concluidos después del 10 de enero de 1920 (incluso con Estados no miembros) ha sido publicado en la serie *S.D.N., Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la S.D.N.*, en fascículos mensuales. La Carta de las Naciones Unidas comprende una disposición análoga, más matizada, en el artículo 102: «1. Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible. 2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.» Así es como han surgido, sobre la base de estas disposiciones, las colecciones de tratados de las dos organizaciones.

La actividad privada al servicio de la recopilación de tratados, penosa y sin esplendor, pero por ello más meritoria, llevada a cabo por LEIBNIZ y BERNARD, por DUMONT, BARBEYRAC y ROUSSET, por MARTENS y sus sucesores hasta TRIEPEL y otros, se ha convertido así en una actividad pública e internacional. En una sociedad de Estados que por primera vez en la historia ha alcanzado dimensiones planetarias, el registro y la publicación oficiales de los tratados internacionales, que confieren a la vida común de la humanidad su marco jurídico, tenía que ser también tarea de la organización mundial en cuanto tal.

II. EL LEGADO DEL PASADO. LOS TRATADOS DE LA ANTIGÜEDAD Y DE LA EDAD MEDIA

Ya no es necesario hoy probar la existencia de un derecho internacional en la *Antigüedad* que en Occidente llamamos «preclásica». Que este derecho no haya sido universal, sino limitado a ciertas áreas de civilización o a regiones en las que se entrecruzaban o coexistían civilizaciones diferentes (como en el antiguo Oriente mediterráneo), que haya sido, inclusive, fragmentario en su conjunto, no es relevante aquí para nosotros. Lo es en cambio que los tratados de aquella época lejana sorprenden por ciertos rasgos que acompañarán a los acuerdos interestatales hasta los tiempos modernos. Ofrecen incluso desarrollos insospechados. Así sucede en particular en lo que podríamos llamar el «concierto de imperios» que se estableció en el Oriente próximo entre 1550 y 1200 a.C. aproximadamente. Entre Egipto, Babilonia, Asiria, el Imperio hitita y durante cierta época el mitani, existió una vida internacional rica en intercambios de toda clase, y lazos estrechos entre los soberanos. Este mundo internacional es bien conocido hoy, gracias a las excavaciones realizadas, especialmente las que han revelado los archivos reales egipcios de El-Amarna y los hititas de Boghaz-Keui (Asia menor). La intensidad de los contactos hizo sentir la necesidad de un medio de expresión común en el plano diplomático, que se cubrió con el acadio (babilónico) y la escritura cuneiforme. Los imperios mencionados se consideraban como iguales. Sus relaciones con los reinos, principados y ciudades, numerosos, que les rodeaban, adoptaban la forma del vasallaje y del protectorado, cuyo símbolo era el pago de un tributo. Los tratados se sometían a la garantía de las Divinidades supremas de las dos partes, cuya cólera sancionaría las infracciones. No olvidemos, a este respecto, que la invocación de la Divinidad será una práctica común hasta los tratados del siglo XIX, bajo fórmulas variables («En nombre de la Santísima e Indivisible Trinidad» será la más corriente, mientras que en los tratados con soberanos musulmanes se hablará de «Dios Todopoderoso»). Es notable que en los tratados entre iguales, las dos partes prestaban juramento mientras que, en los tratados con inferiores, sólo éstos lo prestaban. En todo caso, el juramento era el que hacía el acuerdo definitivo y obligatorio. El más importante entre los grandes tratados del primer género ha llegado hasta nosotros: es el *tratado de paz y alianza egipcio-hitita* concluido hacia 1280 a.C. por Ramsés II y Hatusil III, que establecía una alianza defensiva, la garantía mutua de la sucesión al trono, un régimen de extradición y una ayuda mutua contra la subversión interna. Un matrimonio entre el Faraón y una hija del monarca hitita reforzaba, como en la Europa dinástica de los siglos XVI a XVIII, el tratado.

Frente a las grandes constelaciones de poder asiáticas, finalmente absorbidas por el Imperio Persa, las *Ciudades griegas* constituyeron un mun-

do internacional muy diferenciado que, por su fragmentación política en el marco de la unidad cultural, puede ser parangonado hasta cierto punto con la Europa moderna. Los tratados fueron muy numerosos en él. Puestos igualmente bajo la invocación de los Dioses, el juramento, que tenía que ser confirmado por la asamblea de los ciudadanos y, a veces, renovado periódicamente, significaba su entrada en vigor. Existieron ligas de ciudades, que presentan dos modalidades. Las anfitionías, de carácter religioso, constituidas para proteger en tiempo de guerra los santuarios famosos y asegurar el acceso a los mismos, encierran instituciones como la futura «paz de Dios» medieval y un derecho de asilo. La más importante fue la *anfitionía de Delfos* (¿siglo VII a.C.?). Las simaquías eran alianzas más bien políticas, de estructura diversa. Si en principio no limitaban lo que podríamos llamar la soberanía de los Estados miembros, la simaquia pronto evolucionó hacia una forma de confederación hegemónica (*Confederación del Peloponeso*, hacia el año 550, bajo la dirección de Esparta; *Liga marítima de Delfos*, 478/77, bajo la de Atenas; la *Segunda Liga marítima* creada en 377 por Atenas para hacer frente a Esparta y que fue más respetuosa con los derechos de los aliados; la *Liga de Corinto*, después de la batalla de Queronea, que selló, bajo Filipo II de Macedonia, en 338, el fin de la independencia de las ciudades griegas). En este sistema, el arbitraje alcanzó una importancia capital, que no recobraría hasta la Edad Media. El derecho de la guerra fue duro y brutal. Los tratados de paz eran firmados para períodos de tiempo variables (lo que contrasta con las fórmulas de «paz perpetua» constantemente incluidas en los tratados de paz de los tiempos modernos). Es significativo, por el contrario, comprobar que Grecia conoció, además de los tratados de armisticio, de tregua, y de paz corrientes, «*pacificaciones*» generales, en las que participaban también ciudades que no habían sido beligerantes.

Hay que mencionar particularmente los tratados relativos al estatuto jurídico de los extranjeros y a la «asistencia jurídica» entre ciudades. Algunos establecían la *isopoliteia*, es decir, la concesión recíproca a los que dependían de la jurisdicción de la otra parte, de derechos casi idénticos a los de los propios ciudadanos, o incluso (más raramente), la *simpoliteia*, que se podría comparar a una doble nacionalidad. En todo caso, la institución, generalizada, del *proxenos*, aseguraba la protección de los extranjeros. La *proxenia*, ejercida por un ciudadano de la ciudad de acogida, es el precedente del consulado.

Roma conoció un período de vida internacional que cabe calificar de normal (con Cartago, Macedonia y los imperios de los Seléucidas y de los Ptolomeos en Siria y en Egipto); período marcado esencialmente por la constitución de la *Liga itálica* establecida bajo su dirección (265 a.C.) y los tratados con Cartago que nos ha transmitido Polibio. Poco después de la destrucción de ésta, instaura (Pydna, 168 a.C.) un sistema de hege-

monía, y más tarde, de dominación imperial. Hay poco que decir en lo que se refiere a nuestro tema, salvo que la práctica romana distinguía la alianza en pie de igualdad, el *foedus aequum*, y la alianza desigual, que imponía a la otra parte obligaciones unilaterales, el *foedus iniquum*. Los *foedera iniqua* fueron de hecho un instrumento jurídico al servicio de la expansión romana. Los tratados, cualquiera que fuera su contenido, conservaron para los romanos, cuya escrupulosa, formalista y pragmática religiosidad es notoria, el carácter sagrado que tenían desde los tiempos más remotos. La pretensión de dominación universal no permitió, sin embargo, al Imperio Romano ignorar la existencia, en el este, de un interlocutor con el que hubo de transigir: el Imperio Persa, al que tuvo que reconocer de hecho, bajo los Sasánidas, como a un igual. *El tratado de 389*, que procedió al reparto de Armenia, en litigio entre los dos rivales, es la expresión de esta situación.

Sobre las ruinas de la unidad mediterránea, se constituyeron tres sistemas internacionales con instituciones propias, pero en estrecho contacto entre ellas. El mundo cristiano se dividió en dos familias de pueblos: los pueblos católicos romanos por una parte (Occidente latino) que gravitan alrededor del Papado y del Imperio (romano-germánico) de Occidente, reconstruido por un breve período de tiempo por Carlomagno (800), y más tarde, para siglos, por Otón I el Grande (962); y por otra parte, los pueblos de obediencia «ortodoxa» (Oriente griego) que giran en torno al Imperio de Oriente, Bizancio. Frente a ellos, la comunidad, pronto ingente, del Islam, se extiende hasta el centro y sudeste de Asia. Aunque cada uno de estos conjuntos presenta una estructura imperial y jerárquica y aspira a la unidad, constituyen en realidad comunidades internacionales.

La naturaleza y el papel de los tratados en la Edad Media están en función de la estructura de estas tres comunidades y de las relaciones que entre ellas se establecen.

Un rasgo fundamental del derecho internacional de la *Cristiandad occidental* es, en primer lugar, el que su régimen feudal diluye sensiblemente la distinción entre la esfera «interna» y la esfera «internacional», así como la «bipolaridad» del Sacerdocio y del Imperio diluye la distinción entre el ámbito temporal y el espiritual. El papel de la Iglesia y del Papado fue muy importante en los asuntos internacionales. Dejando a un lado sus esfuerzos para limitar y regular lo mejor posible la guerra, señalemos que este papel se acrecentó a causa de la importancia tomada por el recurso al arbitraje en la Edad Media, siendo en cierto modo el Papa, por otra parte, una instancia arbitral permanente. Además de esta función arbitral, el Papa tenía otras atribuciones jurídico-internacionales: el reconocimiento de nuevos Estados, el registro de tratados, etc.

Esta situación explica que hayan proliferado los tratados de todas clases. Explica también, sin embargo, que los grandes tratados políticos sean relativamente escasos. Entre los que han contribuido a configurar la fisonomía ulterior de Europa, creemos poder destacar los siguientes: el *Tratado de Verdún* (agosto de 843), que creó el marco en el cual iban a constituirse Francia y Alemania; el «*Concordato*» de Worms (en realidad, la paz de Worms, septiembre de 1122), que resolvió prácticamente el problema de las investiduras hasta la época de la Reforma; la *Paz pública de Constanza* (25 de junio de 1183), que consagraba, bajo una declaración formal de vasallaje al Imperio, la autonomía de las comunas de la Liga lombarda, preparando así el futuro sistema italiano de Estados; el *Tratado de Corbeil* (11 de mayo de 1258), que liquidaba un largo contencioso franco-aragonés sobre los territorios del sur de Francia.

La aportación de Bizancio ha sido determinante en el campo de la diplomacia, en el que llegó a un derecho muy elaborado. Es interesante comprobar que en sus tratados los emperadores bizantinos se sirven del término «hermano» para designar, como en el antiguo Oriente, a un soberano tratado como igual. Entre los grandes tratados de Bizancio cabe mencionar, en el tránsito de la Antigüedad a la Edad Media, en el este, la paz de 562 entre Justiniano I y Cosroes I. Contiene disposiciones detalladas, que en su mayoría confirman prácticas o estipulaciones anteriores, relativas a las relaciones comerciales terrestres, a los refugiados y a los prisioneros (la suerte de los primeros era privilegiada por referencia a los segundos, tan dura como en la Antigüedad). Un acuerdo separado establecía la plena libertad de culto para los cristianos del Imperio Persa. En el Oeste, por el tratado de 812, Miguel I Rhagabé reconoció por fin a Carlomagno como Emperador de los Romanos.

Por lo que concierne a las relaciones entre el mundo cristiano y el Islam, un aspecto particularmente interesante es el régimen de capitulaciones, llamado a perdurar hasta nuestros días. Este término designa el conjunto de privilegios extraterritoriales o de inmunidad de jurisdicción de los cristianos en los países musulmanes. Estos privilegios e inmunidades se remontan a la época en que el principio de la personalidad del derecho era practicado comúnmente. Así, los emperadores bizantinos habían autorizado a los súbditos de ciertos Estados comerciales de Occidente (en particular a los Venecianos y los Genoveses) a tener sus tribunales propios, presididos por cónsules. En país musulmán, este régimen se imponía tanto más cuanto que allí el derecho estaba estrechamente unido a la religión.

Conviene precisar que en el origen de este régimen no había nada de vejatorio para la potencia territorial. Procedía a veces de una concesión unilateral y revocable. Podía ser también (y lo sería cada vez más) convencional, sin que fuera siempre fácil distinguir un procedimiento del otro (los

tratados con los cristianos tuvieron por otra parte una validez temporal hasta el siglo xviii). Según un historiador autorizado en esta materia, la más antigua de las «capitulaciones» fue el importante *tratado firmado por los embajadores de Venecia con el sultán de Egipto*, Adil II, en noviembre de 1238: ha dado su nombre a la serie, ya que estaba dividido en capítulos que contenían las peticiones de los Venecianos y su aceptación (con adiciones o restricciones) por el sultán. (A. SCHAUPE, citado por RAPISARDI-MIRABELLI, *op. cit.*, p. 109). Pero éste no es el tratado o documento más antiguo en este campo. El tratado más antiguo entre *Egipto* y un Estado cristiano de Occidente del que tenemos conocimiento, es el concluido con el rey Rogerio de *Sicilia* hacia 1143. Los *Venecianos* concluyeron a su vez uno con Saladino bajo el Dux Sebastián Ziani (1172-78). Los Genoveses y los Pisanos les siguieron. Fuera de Egipto, fueron los *Pisanos* los que tuvieron el más antiguo privilegio (bajo forma de carta) de Túnez, en 1156-57, mientras que *Génova* concertaba un acuerdo con Marruecos en 1161. Entre los tratados concluidos por el *reino de Aragón* podemos mencionar aquí el de *Collado de Panizar*, con Túnez (1285).

Con la *Puerta Otomana*, cuya soberanía reconocieron los Estados de Africa del norte (salvo Marruecos), los primeros Estados cristianos que establecieron lazos convencionales de este tipo fueron Génova (1453) y Venecia (1454), habiendo adquirido ésta una situación preponderante, que la de Francia vendría a sustituir en el curso de los siglos xvi y xvii.

El mundo político que acabamos de describir sufrió en los siglos xv y xvi una transformación radical. Entre sus causas, nos interesan ahora los grandes descubrimientos geográficos en Ultramar que, iniciados por Portugal, fueron seguidamente llevados a cabo por éste y Castilla, pronto seguidos por Francia, Inglaterra y las Provincias Unidas. Esta expansión provocaría rivalidades, en primer lugar, entre Portugal y Castilla, y más tarde entre los Estados peninsulares y los recién incorporados a la competición.

Los portugueses habían buscado la legitimación y la protección de sus primeras conquistas a lo largo de la costa del Africa occidental obteniendo breves apostólicos o edictos, comúnmente llamados «bulas», de los sucesivos Soberanos Pontífices, que les atribuyeron el monopolio de la misión y privilegios especiales: así, las bulas *Romanus Pontifex* de Nicolás V (1455), la *Inter caetera* de Calixto II (1456), y la *Aeterni Regis* de Sixto IV (1481), relativas a Guinea y a los otros territorios descubiertos. Después del primer viaje de Colón, fueron los Reyes Católicos quienes solicitaron del Papa, que era entonces Alejandro VI, documentos análogos. El más importante es la «bula» *Inter caetera*, de fecha de 4 de mayo de 1493. Es sabido que establecía una «línea de demarcación» de polo a polo, a 100 leguas (cerca de 550 km) al oeste de las Azores y de las islas de Cabo Verde, y que concedía a Castilla todas las tierras firmes e islas al oeste de esta

línea, reservando a Portugal todo el territorio al este. Es sabido también que las dos potencias afectadas desplazaron el límite 270 leguas más al oeste en el *tratado de Tordesillas* de 7 de junio de 1494 (lo que traería como consecuencia que Brasil, descubierto más tarde, correspondiera a la zona de misión portuguesa). El 22 de abril de 1529, el *tratado de Zaragoza* completaría la partición de Tordesillas, extendiéndola al Pacífico con ocasión del litigio por la posesión de las Islas Molucas.

Resulta claro que esta «partición del mundo» no podía complacer a los otros Estados marítimos, que, frente a los Estados peninsulares, vinculados oficialmente a la «legitimidad pontificia» de las bulas de demarcación y al monopolio de la navegación y colonización que les aseguraba, invocaron el principio de efectividad de las adquisiciones y la libertad de los mares. La negativa de España a renunciar oficialmente a su posición condujo, con ocasión de la conclusión de la *paz de Cateau-Cambresis* (3 de abril de 1559), al compromiso verbal de fijar las líneas de demarcación oceánica («*lignes des amitiés et des alliances*», «*lines of amity*»), más allá de las cuales las hostilidades no turbarían la paz entre las metrópolis. Se siguió de ello una situación paradójica, la división del mundo en una zona («más allá de la línea») en la que imperaba el derecho del más fuerte, y una zona sometida a las reglas del derecho de gentes de la paz y de la guerra. Más tarde, sin embargo, la importancia adquirida por los nuevos territorios de ultramar será objeto de un juego diplomático y el dualismo jurídico no podrá sostenerse. El crecimiento del poderío naval de los Estados rivales inducirá a España a reconocer finalmente el principio de la ocupación efectiva, que, como primer ocupante que era de amplios territorios, en definitiva la favorecía. El artículo 2.º del *tratado de paz, confederación y comercio* entre Felipe IV y Carlos II de Inglaterra, firmado en Madrid el 15 de noviembre de 1630, estipula que la paz se extenderá «más allá de la Línea» y cubrirá «todos y cada uno de los reinos, dominios, lugares y distritos de una u otra parte, donde estén situados».

El que el mundo interestatal europeo occidental en su conjunto haya podido superar de esta suerte sobre la base de un acuerdo verbal entre dos monarcas, durante setenta años, una situación que en el plano de los principios resultaba oficialmente antagónica, es especialmente ilustrativo de que la comunidad de los intereses es la mejor garantía de la vigencia de los compromisos internacionales asumidos y de las posibilidades de la diplomacia enfrentados con necesidades perentorias de la realidad.

Un factor importante, que refleja bien la evolución en curso, es finalmente la generalización de las *embajadas permanentes*. La diplomacia era tan antigua como las relaciones entre sociedades políticas. Pero era itinerante, e intermitente, *ad hoc*: se trataba de una serie de misiones, con objetivos determinados. Es en Italia, a lo largo de los siglos XIV y XV, donde

se establece, primero en Venecia, la diplomacia permanente. Ofrecía ésta, en un mundo de Estados cada vez más independientes, el medio de información más seguro y eficaz. Pero su establecimiento no se produjo sin provocar reservas. En pleno siglo XVIII, Voltaire hablará todavía de los «embajadores o espías menos honorables».

III. EL SISTEMA DE ESTADOS EUROPEO Y SUS TRANSFORMACIONES HASTA 1815

La sociedad europea, tal como se desenvuelve en los siglos XV y XVI, es la heredera de la *respublica christiana* o *christianitas* medieval. Surge como consecuencia de la crisis del universalismo imperial y pontificio. Manifiesta ya desde la Baja Edad Media, esta crisis se acentúa en la época del Renacimiento y de la Reforma, y da lugar al nacimiento del Estado soberano moderno. La idea jerárquica de un escalonamiento de poderes basado en el modelo de una pirámide de dos cabezas cede su lugar a la de una pluralidad de Estados que no reconocen superior. La evolución en cuestión significa el advenimiento de lo que pronto se llamaría el «sistema europeo de Estados», del que la paz de Westfalia (1648) puede ser considerada como la partida de nacimiento.

El sistema europeo de Estados, aunque conoció algunas repúblicas, es *predominantemente monárquico*; lo que tuvo como resultado que la primera preocupación de los príncipes o de sus ministros fuera el interés dinástico, identificado con el del Estado. La «política de gabinete» y la «diplomacia clásica» tienen ese carácter hermético y de frío cálculo que nos autoriza a ver en ellas el reflejo de una concepción política *more geometrico* en armonía con el racionalismo ambiental, bajo el signo de la «razón de Estado».

El *derecho público europeo* (*ius publicum Europaeum*, *Droit public de l'Europe*), llamado también por los alemanes derecho de gentes europeo (*europäisches Völkerrecht*), ha sido la base del derecho internacional «clásico», que ha permanecido vigente prácticamente hasta la Primera Guerra Mundial. Sus cimientos se pusieron en la *paz de Westfalia* (1648), por cuanto los tratados de Munster y de Osnabruck fueron el punto de partida de toda una serie de tratados posteriores que se relacionan entre sí y se conectan expresamente unos a otros, formando un verdadero *corpus iuris gentium* europeo.

Entre los grandes tratados destacan los que ponen fin provisionalmente a los periodos de guerra, a los «ciclos» bélicos. Así han ido configurando el *mapa político de Europa y en parte del mundo* y delimitando el área de validez de los órdenes jurídicos estatales, lo que indica suficiente-

mente su importancia. Al mismo tiempo, encierran reglas para los problemas que ha planteado cada coyuntura histórica.

Hasta el siglo XIX, los tratados son esencialmente *tratados bilaterales*. Incluso las ordenaciones generales como las que pusieron fin a los grandes conflictos europeos (Guerra de los Treinta Años, guerras de Luis XIV, rivalidades anglo-francesa y austro-prusiana) en 1648, 1713-14, 1748, 1763, 1783, son series de tratados particulares. Los «congresos» de Westfalia o de Utrecht no son congresos en el sentido propio del término. Todavía el de Viena (1814-15) sólo lo será parcialmente. Señala, sin embargo, el comienzo de una evolución hacia una «diplomacia de Congresos» y los tratados colectivos, comportando fórmulas de inclusión indirecta o de adhesión ulterior.

En lo que concierne a la *lengua* empleada, era desde la Edad Media comúnmente el *latín* para los Estados cristianos. A partir del siglo XV y sobre todo del XVI, el *francés* aparece como la segunda lengua diplomática común. Pero también otras lenguas desempeñan su papel en el ámbito regional: el italiano en el Mediterráneo oriental, el alemán en las relaciones entre Estados germánicos así como en las relaciones entre Estados germánicos y otros Estados del norte y nordeste de Europa o de éstos últimos entre sí; el sueco, el ruso y el turco en los contextos respectivos.

Comprobamos un claro progreso del francés en el curso del siglo XVI. El francés es la lengua de los tratados entre la Casa de Austria y Francia, a pesar de la preponderancia de aquélla. En el siglo XVII el latín y el francés están más o menos en igualdad y así continuarán hasta el primer tercio del siglo XVIII.

El acceso a la independencia de las trece colonias inglesas que iban a formar los Estados Unidos de América hará del *inglés* la lengua de los tratados del nuevo Estado con su antigua metrópoli o con otros Estados de Europa, de América Latina, de Extremo Oriente. Ocurrirá lo mismo con el *castellano*, desde el momento de la independencia de las colonias españolas de América, en los tratados concluidos entre las nuevas repúblicas y entre éstas y España.

Frente a estas lenguas diplomáticas particulares, el *francés seguirá siendo, hasta fecha reciente, la lengua diplomática común*.

Esta utilización de una lengua con preferencia a otra tenía una *base consuetudinaria*, en contraste con lo que ocurriría en el marco de la Sociedad de las Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas, donde el Pacto y la Carta establecen lenguas oficiales. Es necesario recalcar que, en dos de los tratados importantes del siglo XVIII redactados en francés, una cláusula subrayó expresamente que Francia no podía prevalerse de este hecho en el futuro y darle el carácter de un precedente. Se trata del

tratado de Rastatt (artículo separado n.º 2) entre Francia y el Imperio (1714) y del *tratado de París* (art. 2.º) entre Francia y Gran Bretaña (1763). Estas cláusulas no han impedido que la costumbre internacional hiciese del francés la lengua común de los tratados hasta la Primera Guerra Mundial y, en menor medida, hasta la Segunda.

Por lo que se refiere a la *negociación* y la *conclusión de los tratados*, la continuidad con el pasado no se manifiesta sólo en la referencia a la Divinidad. También es notable la *intervención de mediadores* (Venecia, por ejemplo, en Munster), que volveremos a encontrar (aunque no en todos los tratados) hasta finales del siglo XVIII. La continuidad es visible asimismo en la formación de Ligas o Alianzas encargadas de asegurar eventualmente la aplicación del tratado respectivo frente a la voluntad discordante de una de las partes. Por lo demás, es curioso comprobar, en una época en que la guerra está institucionalizada y admitida como medio normal de la política, que los tratados de paz comienzan invariablemente con una evocación retórica de los males y miserias de la guerra, agradeciendo a la Providencia el haber inspirado finalmente a los soberanos la voluntad vehemente de una paz que se proclama intangible y eterna. Una cláusula importante preveía invariablemente la *amnistía* para todos los que habían sostenido una u otra causa, incluso contra su soberano —pensemos por ejemplo en el caso de Condé, pasado al servicio de España con ocasión de la Fronda—. Una cláusula de este género figurará todavía en el tratado de Zurich de 1854 entre Austria, Francia y Cerdeña, después del cual desaparecerá, pues los Estados no admiten ya la participación desleal de sus nacionales en una guerra. (Este problema ha vuelto a actualizarse en la Segunda Guerra Mundial con ocasión de la «colaboración» y la «resistencia»).

Por otra parte, al desaparecer progresivamente las distancias entre el soberano y el Estado, el problema de la *continuidad de los tratados de un reinado a otro* (tan compleja en la Edad Media) no se plantea más desde el siglo XVII.

Podemos distinguir *dos grandes etapas* en la evolución de los tratados del sistema político europeo, que van respectivamente de 1648 a 1815 y de 1815 a nuestros días.

Ya hemos indicado que la paz de Westfalia podía considerarse como la partida de nacimiento del «sistema europeo de Estados», cuyas bases jurídico-internacionales sentara. Pero no es necesario recordar que aquí también las divisiones históricas son relativas. De hecho, ya hemos podido observar que el *sistema europeo de Estados no surgió de golpe*, que fue el resultado de un proceso cuyos comienzos se sitúan en la Baja Edad Media, en la época de la crisis del Imperio y del Papado. Hay un período de transición, marcado por la *hegemonía de la Casa de Austria*, en el que la idea

imperial, bajo Carlos V, busca recuperar su significado anterior, pero debe ceder ante la resistencia de los nuevos Estados, de los que Francia se convierte en principal intérprete. Es necesario tener en cuenta, por otra parte, que después de Carlos V la Casa de Austria se apoyó en los Estados hereditarios de la dinastía: España y los dominios de los Habsburgos de Austria. Desde el punto de vista político general, *la paz de Westfalia señala el fin de la «preponderancia española»*. Esta preponderancia se refleja diplomáticamente en la serie de grandes tratados que se abre con el *tratado de Madrid* (1526) y se cierra implícitamente con los de Munster y de Osnabruck de 24 de octubre de 1648, de los que España no fue parte, y explícitamente con el reconocimiento de la independencia de las Provincias Unidas (*tratado de Munster* de 30 de enero de 1648) y la *paz de los Pirineos* (1659). Había sido consagrada un siglo antes por la *paz de Cateau-Cambresis* (3 de abril de 1559), en el que pudo verse «la carta fundamental de Europa hasta los tratados de Westfalia» (barón Alfonso de Ruble citado por RAPISARDI-MIRABELLI, op. cit., p. 142).

En 1598, el tratado de Vervins había fundamentalmente mantenido el *statu quo* de Cateau-Cambresis. Fue de alguna forma para Felipe II lo que el de Nimega será para Luis XIV: la parada que anuncia un retroceso.

La paz de Westfalia señala la aurora de la «preponderancia francesa». El «Cuerpo germánico» se veía amputado de los Cantones suizos y de las siete Provincias Unidas así como de Alsacia y no era más que una confederación con lazos relajados. En materia confesional los tratados de Munster y de Osnabruck establecían en el ámbito internacional la *igualdad del catolicismo, del luteranismo y del calvinismo*.

La preponderancia de la Francia de Luis XIV suscitó coaliciones y una serie de guerras que encuentran su expresión diplomática principal en la *paz de Nimega* y *Saint-Germain-en-Laye* (1678-79), la *paz de Ryswick* (1697), y las *paces de Utrecht* y de *Rastatt-Baden* (1713-14). Estos tratados no solamente fijaron en sus grandes líneas las fronteras de Francia con relación al Imperio y a los Países Bajos, sino que sentaron las *primeras bases de un derecho fluvial internacional* (cláusulas de Ryswick relativas a la libertad de navegación en el Rin), que serán desarrolladas por el Acta general de Viena de 1815.

Los tratados de Utrecht ponen de manifiesto la ascensión de Inglaterra. Los *problemas de ultramar* desempeñan aquí un papel importante. Más que de preponderancia inglesa cabe hablar de un *equilibrio* (mencionado expresamente en uno de aquellos tratados), del que Inglaterra será principal garante y beneficiaria directa.

Paralelamente a Francia, Suecia ejerció una hegemonía en la Europa del norte (*tratado de Munster*, 1648; *paz de Oliva*, 1660), pero tuvo que

ceder finalmente ante el poderío ascendente de *Rusia*: la *paz de Nystad* (1721) *consagra el protagonismo de ésta como nueva gran potencia*.

El período que va de Utrecht a la Revolución Francesa ve precisarse este protagonismo de Rusia y afirmarse a *Prusia como quinta gran potencia* (*Paces de Breslau-Berlin*, 1742; de *Hubertusburgo*, 1763; de *Teschen*, 1779). La *paz de Aquisgrán* (1748) es significativa por cuanto confirma expresamente los principales tratados citados anteriormente, más el de Viena de 1736 y los considera como un conjunto. Sucede lo mismo en el *Tratado de París* de 1763 que consagra la posición de *Inglaterra como la nueva gran potencia colonial* a expensas de Francia (adquisición de Canadá y de las posesiones de la India).

Por el contrario, el último tercio del siglo verá *desaparecer como Estado a Polonia*, entonces mucho mayor territorialmente, como consecuencia del «reparto antijurídico» (por decirlo en términos de un contemporáneo, A.H.L. HEEREN en su historia del sistema europeo de Estados y de sus colonias, cuya primera edición es de 1809) en tres etapas, entre Rusia, Prusia y Austria, que no participó en la segunda (Tratados de San Petersburgo entre estos tres Estados de 5 de agosto de 1772; Tratados de Grodno entre Rusia y Polonia y Prusia y Polonia de 22 de julio de 1793; Tratados de San Petersburgo de 3 de enero de 1795 entre Rusia y Austria y Rusia y Prusia); siendo de observar que Rusia se llevó las dos terceras partes del territorio, y la restante se dividió entre las otras dos potencias, con una superficie algo mayor para Prusia. El hecho ponía de relieve los límites del principio de legitimidad, ya antes manifiesto (con el reconocimiento de la *Commonwealth* de Cromwell), pero ahora con un alcance sin precedentes.

Conviene mencionar los *grandes tratados políticos concluidos por Austria y Rusia con la Puerta Otomana*. Es sabido que ésta había penetrado en dos ocasiones hasta las puertas de Viena. Los *tratados de Carlowitz* (1699) marcan el fracaso final de la Puerta y el comienzo de la «reconquista» de los Balcanes por una Austria consolidada como gran potencia. La *paz de Passarowitz* (1718) proclama la *libertad religiosa de los súbditos cristianos de la Puerta*. A partir de la *paz de Belgrado* (1739) la presencia de Rusia se hace sentir fuertemente. El *tratado de Kutchuk-Kainarji* (10 de julio de 1774) fue especialmente relevante: se le ha podido comparar a escala regional ruso-turca al tratado de Westfalia: punto de partida de un «sistema» que llegaría a su fin con el tratado de París de 1856. Rusia obtenía el *derecho de interceder en favor de los cristianos ortodoxos del Imperio*.

Durante este tiempo *el régimen de capitulaciones* continuó generalizándose. Las primeras de la época moderna son las concluidas por Francia en 1569, renovadas en 1581 y en 1597. Las capitulaciones de 1604 reconocen a Francia un *derecho de protección sobre los religiosos «latinos» de Tierra Santa*. Las de 1740 durarán hasta la abrogación del régimen mismo.

Entre los otros países hay que mencionar sucesivamente a Gran Bretaña (1580, 1597, 1675), las Provincias Unidas (1612), Suecia (1737), Nápoles (1738), Dinamarca (1756), Prusia (1761), Rusia (1774), España (1772), Austria (*sened* de 1784). El tratado ruso-turco de 1783 consagra la cristalización del sistema, alcanzada en la segunda mitad del siglo.

El sistema europeo de Estados conoció su primera ampliación propiamente dicha, como consecuencia de la *secesión de las trece colonias inglesas de América*, de la que nacieron los Estados Unidos.

Habiendo proclamado su independencia el 4 de julio de 1776, concluyeron el 6 de febrero de 1778 un tratado de amistad y otro de alianza con Francia, que atraería a su lado indirectamente a España (tratado de alianza de Aranjuez del 12 de abril de 1779 contra Gran Bretaña sin referencia expresa a las colonias sublevadas) y, en 1782, un tratado de comercio con las Provincias Unidas que estaban también en guerra con Gran Bretaña. Fueron reconocidas definitivamente como Estado independiente por la antigua metrópoli en el *tratado de París* de 3 de septiembre de 1783. El mismo día, en *Versalles*, dos tratados ponían fin a las hostilidades de Gran Bretaña con Francia y España y otro, al año siguiente, con las Provincias Unidas.

El acceso a la independencia de estas colonias, que tomaron el nombre de Estados Unidos de América, reviste una importancia capital en la historia de las relaciones internacionales. Señala en efecto el momento en que el *sistema europeo de Estados comienza a perder su carácter puramente europeo*. El ejemplo sería seguido algunos decenios más tarde en la parte meridional del continente, dando lugar igualmente a guerras de secesión; por *Haití*, en primer lugar (1801, 1804), después por las *colonias españolas* (1808-1825), mientras que *Brasil* consiguió independizarse de Portugal sin conflicto armado (1822). La independencia de las colonias españolas, adquirida de hecho de 1817 a 1824, lo fue en el plano jurídico a partir del reconocimiento de la Gran-Colombia y Méjico por los EE.UU. en 1822. Gran Bretaña siguió dos años más tarde la misma vía. España, por su parte, esperaría hasta 1836 para inclinarse ante el hecho consumado (tratado del 28 de diciembre con Méjico, primero de una larga serie que se encadena hasta finales de siglo). Haití y Brasil fueron reconocidos como Estados independientes por sus antiguas metrópolis en 1825.

Se ha dicho, muy justamente, que la incorporación de la América independiente al sistema de Estados trajo consigo, independientemente de aportaciones específicamente americanas, un progreso cualitativo de sus normas (RAPISARDI-MIRABELLI, *op. cit.*, p. 175). En efecto, en el curso de la guerra de independencia de las colonias inglesas de América, como consecuencia de la iniciativa de Catalina II, emperatriz de Rusia, por medio de la célebre *Proclamación*, llamada de la *Primera Neutralidad Armada* del 26 de febrero de 1780 (a la que se adhirieron Dinamarca-Noruega, Sue-

cia, después las Provincias Unidas, Prusia, Austria, Portugal y las Dos Sicilias), fueron fijados, contra las excesivas pretensiones de Inglaterra, *los principios relativos a la condición de las potencias marítimas neutrales con relación a su comercio con los beligerantes*, en particular en lo que concierne a la libertad de navegación y al transporte de mercancías, frente al ejercicio del bloqueo (que debería ser efectivo) y del derecho de abordaje de los Estados beligerantes.

En cuanto a la aportación específicamente americana al derecho internacional, además del principio del *derecho de los pueblos a disponer de sí mismos* en nombre del cual se había proclamado la Declaración de Independencia de 1776, subrayaremos en particular dos aspectos: la acentuación del *principio de la efectividad* para el reconocimiento de un Estado y del principio de la solución pacífica de conflictos, esencialmente por medio del *arbitraje*, que estaba prácticamente fuera de uso desde la Baja Edad Media. Debemos hacer una mención especial del tratado firmado por los Estados Unidos con Gran Bretaña, el 19 de noviembre de 1794, llamado *Jay-Treaty*, y de los *tratados* de 1785, 1799 y 1828 con Prusia. Se prevé en ellos, en particular, la institución de comisiones arbitrales.

Por otra parte, los Estados Unidos, desde su acceso a la independencia, entraron en relación con los Estados musulmanes, incorporándose al régimen de capitulaciones: tratados con Marruecos (1787), Argel (1795), Trípoli (1796), Túnez (1797).

No nos extenderemos sobre el período de la Revolución Francesa y del Imperio napoleónico, pues los tratados que lo jalonan han tenido, finalmente, desde un punto de vista territorial, un carácter provisional: los tratados de París de 1814 y 1815 y la obra del Congreso de Viena se situarán bajo el signo de la «Restauración»; una Restauración que sin embargo —como todas las Restauraciones— sólo podía serlo en parte.

IV. EL SISTEMA EUROPEO DE ESTADOS Y SUS TRANSFORMACIONES DE 1815 A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

El ciclo de las guerras de la Revolución Francesa y del Imperio napoleónico se cerró con el *primer Tratado de París* (30 de mayo de 1814) y, después de los «Cien días», el *segundo Tratado de París* (20 de noviembre de 1815). Entre los dos se celebró en Viena el Congreso que había sido previsto en el artículo XXXIV de aquél, con el fin de elaborar una reordenación general de la sociedad internacional, tan profundamente conmovida. El Congreso, al que fue admitida la Francia vencida, tuvo como participantes a Austria, España, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia, rodeadas de gran número de representantes de Estados menores, príncipes desposeídos, ciudades y entidades diversas. El Congre-

so, que no fue inaugurado formalmente ni se reunió en sesión plenaria, fue en realidad una reunión de comisiones de plenipotenciarios, la más importante de las cuales era la compuesta por las ocho Potencias mayores, que firmaron varios tratados particulares y reglamentos (17 en total), los cuales, reunidos, con algunas disposiciones «de mayor y permanente interés», constituyen el *Acta final del Congreso de Viena* en 121 artículos (9 de junio de 1815).

El Congreso de Viena se inspiró en el *principio de la legitimidad (dinástica) corregido por el principio del equilibrio*, siguiendo la tradición del siglo XVIII, aunque es obvio que no se podía volver al *statu quo* de 1792, fecha inicial del referido ciclo bélico.

Restablecido por Napoleón un Gran Ducado de Varsovia que comprendía las dos quintas partes de la antigua Polonia, fue a su vez desmembrado, llevándose también la mayor parte Rusia, que se comprometió a dotarla de instituciones propias, quedando Cracovia como república libre (que Austria se incorporaría en 1846).

Los Países Bajos Unidos fueron erigidos en reino con garantías para los habitantes de las antiguas provincias belgas. Finalmente, la *Confederación Helvética*, restablecida en su independencia, y a la que se unieron los cantones del Valais, Neuchatel, Ginebra y el antiguo obispado de Basilea, fue neutralizada por el segundo Tratado de París bajo la garantía de las grandes potencias. Es de destacar el nuevo hecho de tal garantía que institucionaliza mayormente la neutralidad tradicional, convirtiéndola en *neutralización*. Esta se extenderá a *Bélgica* cuando alcance su independencia (*Acuerdo de Londres* de 19 de abril de 1839) y a *Luxemburgo* (*Tratado de Londres* de 11 de mayo de 1867).

Al margen de estas cláusulas territoriales, ofrece especial importancia otra serie de disposiciones del Congreso para el derecho internacional en diversos campos. Uno de ellos fue el *establecimiento de la Confederación Germánica*, compuesta ya de sólo 38 entidades soberanas, entre ellas cuatro ciudades libres (Lübeck, Bremen, Hamburgo y Frankfurt); Confederación de la que surgiría, más allá de los propósitos de sus artífices, en el último tercio del siglo, una Alemania políticamente unificada, si bien a costa de quedar amputada de Austria, que ejercía la presidencia de la Dieta federal.

Entre las mencionadas disposiciones generales cabe señalar la *prohibición de la trata de negros* (*Declaración* de 8 de febrero de 1815), trata ya condenada en los artículos adicionales de la primera Paz de París, y que sería confirmada por el segundo y por el *Tratado de las Cinco Potencias* de 20 de diciembre de 1841 y, más tarde, entre otros acuerdos, la *Declaración de la Conferencia de Berlín* de 1885 y por el *Acta antiesclavista de Bruselas* de 2 de julio de 1890 (y los *Convenios de Ginebra* de 25 de septiembre de 1926 y de 7 de septiembre de 1956).

En segundo lugar, el *Derecho fluvial internacional*, que hemos visto esbozarse en el siglo xvii, se desarrolla sobre la base de la libertad de navegación en los cursos de agua que separan o atraviesan diferentes Estados. La cuestión tuvo carácter de programa en el primer Tratado de París, y en el Congreso, objeto de los *reglamentos sobre la navegación en el Rin y sus afluentes* (anexo XVI), y se proclamó la libertad de navegación en el Po y los ríos de Polonia. La regulación de la navegación renana fue desarrollada todavía parcialmente, por el *Acta de Maguncia* relativa a la navegación en el Rin, de 31 de marzo de 1831, renovada por el *Acta de Mannheim* de 17 de octubre de 1868. Al Rin iba a añadirse el Escalda (*Tratado de Londres* de 18 de abril de 1839), así como el Danubio hasta la Puerta de Hierro (como consecuencia de la *Paz de París* de 1856) y, más tarde, el conjunto de su parte navegable (*Acta de navegación en el Danubio*, de 2 de noviembre de 1865).

En tercer lugar (anexo XVII) se procedió a una primera *codificación del derecho diplomático*, que establecía una jerarquía entre los agentes diplomáticos. Ligeramente modificada en el Congreso de Aquisgrán de 1818, ha sido la base de este derecho hasta los recientes Convenios de Viena referentes a las relaciones diplomáticas y consulares. Consagró asimismo el *predominio de las grandes potencias*.

Ya hemos hablado del *sistema de Congresos* inaugurado en Viena y que fue el instrumento diplomático del *Concierto Europeo* dirigido por el Concierto de las Potencias hasta finales del siglo xix. Este sistema tenía como base el *Tratado de Chaumont* (1 de marzo de 1814), que preveía una colaboración de los aliados después de la victoria. En Viena, todo fue resuelto por las ocho grandes Potencias, cuya acción fue, por así decirlo, revisada en el *Congreso de Aquisgrán* (1818), que preveía un procedimiento de consulta de los pequeños Estados interesados (lo que no deja de recordar el Consejo de la Sociedad de las Naciones y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y recibía de nuevo a Francia en su seno. Había nacido el «*Directorio Europeo*». Se parece notablemente al de las *Principales Potencias Aliadas y Asociadas* en el Congreso de Versalles y al de los *Tres Grandes* en las diferentes conferencias que se celebraron en el curso de la Segunda Guerra Mundial.

Con los Congresos comienzan a desarrollarse los *tratados colectivos*.

El Concierto Europeo se dividió sobre el problema de la *intervención*. Frente a las potencias continentales, que veían en ella un medio de oponerse a los movimientos revolucionarios, Inglaterra (y, fuera del Concierto, los Estados Unidos) postularon la no-intervención, especialmente en América Latina. Las propias potencias continentales, por su parte, al intervenir cerca de la Puerta en favor de los *insurrectos griegos* (1811-1827), dislocaron en definitiva el principio. Se había reconocido implícitamente a los

insurrectos como beligerantes, antes de reconocer al nuevo Estado (*Protocolo de Londres*, de 3 de noviembre de 1830). Cuando se produjo el levantamiento de *Bélgica*, hubo *reconocimiento de Gobierno* (Congreso de Londres, 1831), seguido de *reconocimiento de Estado* (*tratados de Londres* de 19 de abril de 1839). En los Balcanes, las condiciones particulares de los pueblos interesados condujeron al reconocimiento de entidades danubianas semi-independientes (principados, etc.) como Estados vasallos. En cuanto a la *intervención por razón de humanidad* (por ejemplo, con ocasión de las matanzas de armenios en el Imperio otomano) no consiguió liberarse de las consideraciones políticas, que finalmente hicieron que no prosperase.

En general, la intervención o la no-intervención, como el reconocimiento o el no-reconocimiento, estarán siempre más o menos condicionados políticamente. Así es como los Estados Unidos, tan partidarios, al comienzo, del principio de no-intervención (mensaje Monroe al Congreso de 1823) frente a Europa, acabarán practicando frecuentemente la intervención en América Central y del Sur, yendo incluso hasta legalizarla (*«Platt Amendment»* para Cuba, por ejemplo, en 1901).

La independencia de Grecia afectaba a la «cuestión de Oriente», que conoció su primera reglamentación de conjunto con el *tratado de Londres* de 1840 y el *Convenio de los Estrechos* (Londres, 30 de julio de 1841), que cerraba los Dardanelos y el Bósforo a los barcos de guerra de todos los países. Tal reglamentación sería completada, al final de la guerra de Crimea, por la *Paz de París de 30 de marzo de 1856*, que establece la neutralización y la desmilitarización del Mar Negro y su apertura a todos los navíos de comercio. Como es sabido, Rusia aprovechó la guerra franco-prusiana de 1870-71 para liberarse de sus compromisos y el *Tratado de Londres* de 20 de marzo de 1871 dulcificó el cierre de los Estrechos, admitiendo excepciones para los buques de guerra de las potencias aliadas con la Puerta otomana.

El principio de la libre navegación de los barcos mercantes también se planteó en los *canales de Suez y Panamá*, desde que fueron construidos. Para el canal de Suez hubo que esperar al *Convenio de Constantinopla* de 21 de octubre de 1888. En cuanto al canal de Panamá, su estatuto se funda en el *Tratado bilateral Hay-Pauncefote* entre los Estados Unidos y Gran Bretaña de 18 de noviembre de 1901.

La *Declaración de París* de 16 de abril de 1856 tuvo una importancia considerable para el *derecho del mar*. Estableció cuatro puntos, que se han convertido en principios del derecho internacional común hasta la Primera Guerra Mundial: a) la piratería es abolida; b) el pabellón neutral cubre la mercancía enemiga salvo el contrabando de guerra; c) la mercancía neutral, salvo el contrabando de guerra, no puede ser tomada bajo bandera enemiga; d) el bloqueo, para ser obligatorio, debe ser efectivo.

Dicha Paz de París de 1856 fue el primer gran tratado político desde el Acta de Viena. Hemos visto cómo éste había sido objeto de una erosión con la Revolución de 1830 en Francia y la independencia de Grecia y Bélgica. La Revolución de 1848 fue una sacudida aún más fuerte: hizo desaparecer de la escena política a Metternich y condujo al poder en Francia a Napoleón III. La paz entre las grandes potencias había sido preservada hasta la guerra de Crimea. Con ésta comienza un nuevo ciclo de guerras y se resquebraja el sistema de Viena: el nuevo *principio de las nacionalidades* —que ya fue invocado en los levantamientos de Bélgica y Grecia— se afirma, conduciendo a la *unidad política italiana y a la alemana*. Los *Tratados de Zurich* (10 de noviembre de 1859), de *Praga y de Viena* (23 de agosto y 3 de octubre de 1866) y el de *Frankfurt* (10 de mayo de 1871) son sus jalones diplomáticos. Además, ponía en peligro la integridad del Imperio otomano que, por el *Tratado de Berlín* de 13 de julio de 1878, perdía su soberanía sobre Rumania, Serbia y Montenegro (que conservaba por el tratado de París) y reconocía un nuevo Estado: Bulgaria.

A partir de esta fecha el Concierto Europeo se divide irremisiblemente, dando paso al período de la *paz armada*. A la *Triple Alianza* (alianza secreta austro-alemana de 1879 y la posterior adhesión de Italia por el tratado de Viena de 1882) se opone la *Doble Alianza* (intercambio de cartas franco-ruso, 1891).

Esta polaridad desembocará en la guerra mundial de 1914 a 1918, que se llamó primero la «Gran Guerra» y más tarde, a la luz de la guerra de 1939-45, la «Primera Guerra Mundial». El adjetivo mundial nos conduce a lo que va a ser propio de la evolución última de la sociedad internacional: la transformación del sistema de Estados europeo y americano en una sociedad mundial de Estados.

Los *grandes tratados colectivos* nos muestran la transición, debido a la necesidad de regular los *intereses comunes materiales y morales de los Estados*, que señalan, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, un *progreso de la cooperación internacional* en el plano humanitario, científico, técnico, etc., y conducen a las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas. Aunque hayan adquirido un carácter prácticamente universal, han aparecido en el contexto euro-americano, a causa de las nuevas necesidades de un mundo que, a pesar de las rivalidades y las luchas, se ha vuelto, lo quiera o no, cada vez más interdependiente.

Tradicionalmente, estas materias habían sido reguladas por los tratados de comercio y de navegación, que, por sus prolongaciones en lo concerniente al estatuto de los extranjeros, han dado lugar a los *tratados de establecimiento*. De ellos han surgido, junto al principio de la seguridad de los intercambios, el *principio de igualdad de trato*, y especialmente la cláusula de nación más favorecida, que, según B. NOLDE, se encuentra

por primera vez en su fórmula moderna en el tratado entre Inglaterra y Bretaña de 1486 (*Recueil des cours* de l'Acad. de Dr. int. de La Haye, 39, 1932-I, pp. 25-26); la novedad de ésta se basa en el hecho de que el trato de igualdad se extiende de manera general a los terceros Estados. Sabido es que los problemas de aranceles aduaneros han adquirido una importancia creciente en los tratados de comercio. Uno de los más significativos, bajo este ángulo, es el *tratado de Methuen* (por el nombre del negociador inglés) entre Gran Bretaña y Portugal (1703), por el cual Portugal se comprometía a admitir la importación de paños ingleses e Inglaterra la de vinos portugueses, debiendo pagar éstos un tercio menos del arancel aduanero que los vinos franceses. Para conciliar el principio de igualdad con estatutos preferenciales se recurrió a la *cláusula de nación más favorecida condicional* (así, en el *Pacto de familia* de los Borbones de Francia y España de 1761, art. 25).

Un fenómeno nuevo lo constituye, en aplicación de las reglas sobre la internacionalización de ciertos ríos, la creación de las primeras *comisiones o asociaciones internacionales*: ya mencionadas las relativas al Danubio y al Rin, y las nuevas relativas al Congo y al Níger por obra del *Acta General de la Conferencia de Berlín* sobre Africa, de 26 de febrero de 1885.

Esta Conferencia (1884-85) señala sin duda la culminación de la acción del Concierto Europeo, por haber resuelto pacíficamente las rivalidades y tensiones nacidas de la penetración de diversas potencias europeas en el interior de Africa, abierto a la exploración. Estableció, además de la libertad de navegación en el Congo y el Níger y la prohibición de la esclavitud, ya mencionadas, la libertad de comercio en la zona de la cuenca del primero de dichos ríos y de su parte oriental entre el grado 5 norte y la desembocadura del río Zambeze, sometida a un estatuto de neutralización. Exigía además que cualquier poder que ocupase regiones del continente informase a las demás partes y diese garantías de hacer respetar los derechos reconocidos en el Acta, lo cual venía a consagrar el principio de la ocupación efectiva para la reivindicación de un territorio. También se reconoció (salvo por los Estados Unidos) a la Asociación Internacional para el Congo, creada a título personal por el rey de los Belgas. Convertida en Estado libre del Congo, bajo Leopoldo, en unión personal con Bélgica, se convertiría en colonia de este país en 1908.

Aparecen por último las *uniones administrativas internacionales*: la *Unión geodésica* (1864), la *Unión Telegráfica Internacional* (17 de mayo de 1865), la *Unión Postal Universal* (1878, después de la Unión Postal General de 1874, más laxa en su organización); el *Convenio Radiotelegráfico* (Washington, 1907, para la unificación de las ondas eléctricas), etc.

Las preocupaciones humanitarias, que ya habían impulsado la lucha contra la esclavitud, han engendrado un derecho de protección a las vícti-

mas de la guerra, cuya primera realización importante es el *Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña*, firmada por iniciativa de Henri Dunant en Ginebra, el 22 de agosto de 1886 (que nos lleva a los Convenios de Ginebra de 1949) y la creación del *Comité Internacional de la Cruz Roja*, que ha obtenido finalmente, por vía consuetudinaria, el estatuto de sujeto de derecho internacional.

Es de subrayar que los promotores del origen del impulso del que surgieron las dos grandes *Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907* fueron la Rusia de Nicolás II, en primer lugar, y la América de Teodoro Roosevelt, en el segundo. El fin era, ante todo, *clarificar* ciertos campos del derecho internacional positivo y tratar de *codificarlos*, especialmente en lo concerniente al derecho de guerra y al arbitraje. Hemos visto que este último había recuperado su papel bajo la influencia de los Estados Unidos, que firmaron, en el curso del siglo XIX, numerosos tratados sobre el modelo del tratado Jay de 1794, con otros Estados de América (Méjico, Ecuador, Perú, Venezuela) y también con Estados europeos como España y Gran Bretaña. Un caso memorable es la solución arbitral del asunto del *Alabama* entre Estados Unidos y Gran Bretaña (1872).

Es sabido que la Conferencia de 1899 dio lugar a dos Convenios y tres declaraciones relativas al derecho de la guerra terrestre y marítima y a la solución pacífica de los conflictos así como a la creación del *Tribunal Permanente de Arbitraje* con sede en La Haya. La creación de éste fue una importante novedad.

En la Conferencia de 1907 fueron adoptados catorce convenios, una declaración y una resolución que renovaban parcialmente los de 1899 relativos a las mismas materias.

Se ha podido decir que estos acuerdos no han permitido dominar los grandes conflictos de intereses que dividían a las potencias, por ejemplo, sobre el derecho de la guerra marítima, por no hablar de los problemas coloniales.

El Convenio de La Haya relativo al arbitraje ha tenido, además de su mérito intrínseco, el de favorecer los tratados particulares sobre esta materia entre Estados, y en particular entre los Estados europeos, aunque se excluyeran de dicha solución los conflictos políticos (alrededor de 90 hasta 1911, cerca de 50 entre esta fecha y la Primera Guerra Mundial). Por otra parte, 1899 es el año de la primera *Conferencia Panamericana*, que, como las siguientes, tenía entre otros fines el de desarrollar el arbitraje a escala del continente. Por encima de ello, el panamericanismo caminaba en la dirección de las *organizaciones regionales*, de origen convencional, cuya licitud jurídico-internacional ha sido reconocida por el Pacto de la Sociedad de las Naciones (art. 21), y más tarde, la Carta de las Naciones Unidas (art. 52).