

FLORIDABLANCA Y LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL *IUS GENTIUM EUROPAEUM*

Floridablanca and the Fundamental Concepts of the Ius Gentium Europaeum

Antonio RIVERA GARCÍA
Universidad de Murcia

RESUMEN: En este artículo analizamos, en primer lugar, los conceptos o principios fundamentales del *Ius Gentium Europaeum* del siglo XVIII (soberanía e interés estatal, equilibrio europeo, neutralidad, línea de amistad y libertad de los mares). Estos principios, a pesar de no tener el carácter de normas jurídicas, generan unas relaciones internacionales estables porque son asumidos por la mayoría de los Estados. Asimismo demostramos que la *Instrucción Reservada* del conde de Floridablanca constituye una de las mejores fuentes políticas para explicar los fundamentos del orden internacional de este siglo.

Palabras clave: *ius gentium europaeum*, Floridablanca, *instrucción reservada*.

ABSTRACT: In this article the autor analyses, firstly, the fundamental concepts or principles of the *Ius Gentium Europaeum* of the century XVIII (sovereignty and interest of state, European balance of power, neutrality, amity-line and freedom of the seas). This principles, in spite of the fact have not character of law, they generate a stable international relation because they are assumed by the majority of States. In the same way, the autor proves that the *Instrucción Reservada* of the count Floridablanca is one of the best political source for to explain the fundamentals of the international order of this century.

Key words: *ius gentium europeum*, Floridablanca, *instrucción reservada*.

Entre las paces de Westfalia (1648) y Utrecht (1713), una vez extinguido el fuego de las guerras civiles religiosas, podemos asistir al nacimiento de un nuevo orden europeo. Durante este periodo, y especialmente después de los tratados de Utrecht, las relaciones interestatales se autonomizan o independizan de la razón moral y eclesiástica, se reconoce la pluralidad confesional, y el papa deja de tener un papel tan relevante como el que ejerció en el siglo anterior. Los conceptos nucleares de este nuevo *Ius Gentium*, el de Floridablanca, van a ser el *interés estatal*, que a su vez configura un orden internacional formado por Estados aislados, el *equilibrio continental*, la *neutralidad*, las *rayas globales* y la *libertad de los mares*. Tales principios o conceptos son los protagonistas de este artículo, en donde pretendo hacer historia conceptual (*Begriffsgeschichte*)¹, y no historia de las relaciones e instituciones internacionales. Para ello nos serviremos de los atinados análisis que el jurista alemán Carl Schmitt, de cuyo decisionismo y teoría constitucional nos sentimos sin embargo muy lejos, emprendió sobre el clásico *Ius Publicum Europæum*. Una vez explicados los fundamentos del derecho internacional, podremos comprender por qué en José Moñino, conde de Floridablanca, encontramos una descripción insuperable, aun desde el exclusivo punto de vista español, del sistema de Estados dieciochesco. La teoría internacional de José Moñino es, a mi juicio, el mejor ejemplo de *despotismo ilustrado*, regalista y antipatrimonialista. En su *Instrucción Reservada* parece regirse tan sólo por los intereses del Estado español, sin tener en cuenta las razones morales, eclesiásticas, dinásticas, patrimoniales o de prestigio que podrían llevarnos a intervenir en Europa.

1. EL SISTEMA DE ESTADOS DEL SIGLO XVIII

1.1. *Estado soberano y derecho internacional*

El nuevo sujeto del *Ius Gentium* es el Estado soberano. Su aparición coincide con el fin de las guerras civiles religiosas y con un período de mayor estabilidad en Europa. La soberanía moderna, la propia del siglo XVIII, debe ser entendida en un sentido existencial: implica la presencia de un representante o de un órgano con capacidad decisoria universal. Este inmenso poder soberano, en oposición a la soberanía republicana que en buena lógica debe favorecer la división de poderes y los procesos de federación de Estados, ni siquiera admite la existencia de dos o más órganos constitucionales con competencias independientes². En esa capa-

1. Sobre el significado de la *Begriffsgeschichte*, elaborada fundamentalmente por R. Koselleck, cf. el monográfico *El problema de la historia conceptual*, en *Res publica* 1, Murcia, 1998.

2. G. JELLINEK escribía que la soberanía estatal resulta incompatible con una pluralidad de órganos estatales inmediatos (constitucionales) e independientes: la coexistencia de varios poderes u órganos independientes sólo puede degenerar, a su entender, en una lucha por conseguir el poder supremo. De ahí que todo Estado soberano necesite un órgano «al cual compete de un modo supremo el poder de decidir» (*Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Albatros, 1981, p. 420). Cf. RIVERA GARCÍA, Antonio. La ciudad y la soberanía. *Res publica*, 1999, p. 4.

cidad ilimitada de la persona soberana para ordenarse jurídicamente, radica el secular problema del derecho internacional: tanto este ordenamiento como el del Estado soberano aspiran a tener una vigencia universal³. Esta aspiración común aparece aún más clara cuando notamos lo afines que son el contrato internacional y el contrato social: en ambos casos nos encontramos ante la autovinculación de sujetos soberanos. Sin embargo, en el ámbito internacional nunca se ha instaurado un ordenamiento jurídico como el estatal. Aquí no existe un poder coactivo supraestatal capaz de obligar a cumplir las promesas. Si los contratos se observan es porque los Estados soberanos se limitan a sí mismos. Esta autolimitación debería hacernos pensar que nos hallamos ante personas morales, y no ante personas jurídicas. Ciertamente, serían personas jurídicas si, como supone Hans Kelsen, existiera una *Grundnorm* de carácter internacional, o anterior al Estado, que nos dijera cuándo un determinado grupo social adquiere el rango de Estado⁴. Mas esto supondría la creación de un poder coactivo supraestatal e incompatible con la persistencia de Estados soberanos. El derecho racional o la teoría pura del derecho conduce de esta forma a la desaparición del concepto de soberanía y a la constitución de un Estado global o mundial⁵.

La significación del *Ius Gentium* dieciochesco se nos escapará mientras no tengamos presente que un ordenamiento jurídico internacional efectivo resulta contradictorio con el dogma de la soberanía existencial. Por eso tiene razón Radbruch cuando escribe que el reconocimiento de la cláusula *rebus sic stantibus*, en virtud de la cual el Estado soberano puede unilateralmente rescindir el contrato o modificar sus términos cuando estime que han variado las circunstancias iniciales, conduce a una extraordinaria relajación de la obligatoriedad del contrato internacional⁶. Por lo demás, sólo el Estado soberano puede trazar los límites de sus competencias y de sus fronteras, pues si otro Estado u organismo supraestatal los trazara, el primero podría seguir siendo un Estado, pero ya no sería soberano⁷.

3. RADBRUCH, Gustav. *Filosofía del Derecho* [FD]. Granada: Comares, 1999, p. 254.

4. KELSEN, Hans. *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 1960, pp. 220 y ss.

5. También J. G. FICHTE, desde una posición eminentemente racionalista o monista, confundía los conceptos jurídicos estatales y supraestatales: pensaba que los contratos internacionales eran semejantes a los nacionales. Idea que llevaba asimismo a la abolición del concepto de guerra entendido en el sentido clásico, esto es, como la lucha entre «dos enemigos igualmente justificados en su actitud y con iguales derechos» (FD, p. 257). Para el filósofo idealista, la guerra contra un enemigo injusto, como puede ser el violador de un tratado, no estaba sujeta a ningún límite porque equivalía al castigo impuesto por los tribunales a un criminal. Así lo expresa en el segundo apéndice de su *Derecho Natural*: «el derecho de guerra —como todo derecho de coacción [...] es infinito» (*Fundamento del derecho natural*. Madrid: CEC, 1994, p. 418). Cf. VILLACAÑAS, José Luis. *La nación y la guerra. Confederación y hegemonía como formas de concebir Europa* [NG]. Murcia: Res publica, 1999, pp. 75-76.

6. FD, p. 257.

7. Cf. G. JELLINEK, *op. cit.*, p. 372. La normativa europea, en tanto tiene un efecto directo sobre los miembros de la Unión Europea, supone el más serio atentado de los últimos siglos contra el dogma de la soberanía estatal. Sin duda, en la actualidad asistimos al nacimiento de un organismo supraestatal que limita las competencias del Estado-nación.

Cabe preguntarse entonces cómo es posible un ordenamiento internacional, unas relaciones exteriores más o menos estables, como son las del siglo XVIII, si en esta esfera interestatal compiten personas morales soberanas. La respuesta la hallamos cuando advertimos la existencia de un orden global, de un *nomos*, que no está basado en contratos o normas internacionales. De este modo, si las fronteras de un Estado coinciden con las de su vecino no se debe a una feliz casualidad, sino a que ambos han asumido el mismo *nomos*.

Carl Schmitt es el gran teórico del *nomos* de la tierra. Este jurista alemán, empeñado en restaurar el significado originario de la frase *nomos basileus*, tal como aparecía en el fragmento 169 de Píndaro, nunca lo confunde con la norma jurídica, con el mero deber ser⁸. En el *nomos* se fusiona hecho y disposición, ser y deber ser, ya que constituye una situación de *facto*, generalmente una toma de tierra (*Landnahme*), que es capaz de generar una ordenación política y social⁹. Este concepto resulta particularmente visible durante la etapa de fundación o colonización de un territorio. Razón por la cual se halla estrechamente relacionado con todos aquellos conceptos que, como los de *ordo ordinans* o *pouvoir constituant*, se refieren a la creación de derecho sin tener derecho¹⁰. Según Schmitt, la toma de una tierra, y la consiguiente ordenación del espacio o determinación de las fronteras, adopta, desde un punto de vista jurídico, dos formas: puede producirse respetando el orden general existente, es decir, sin infringir el derecho de gentes reconocido por otros pueblos; pero también puede derribar ese derecho de gentes y crear un nuevo *nomos* global¹¹. En cualquier caso, lo más importante es que, en contraste con la tesis positivista, no todo derecho es una creación del Estado soberano; existe, además, un ordenamiento político y social *pre, extra e inter* estatal. El derecho internacional o derecho de gentes, en concreto, produce orden sin necesidad de un poder coactivo centralizado. Pues bien, las bases del *Ius Gentium* dieciochesco no debemos buscarlas en los tratados o pactos interestatales suscritos durante este siglo, sino en principios que, a pesar de no tener las características

8. «El *nomos*, en su sentido originario, es precisamente la plena inmediatez de una fuerza jurídica no atribuida por leyes; es un acontecimiento histórico constitutivo, un acto de la legitimidad, que es el que da sentido a la legalidad de la mera ley» (SCHMITT, Carl. *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del «Ius Publicum Europæum»* [Nomos]. Madrid: CEC, 1979, p. 57). Cf. *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 12 y ss.

9. «El *nomos* es la forma inmediata en la que se hace visible, en cuanto al espacio, la ordenación política y social de un pueblo, la primera partición de los campos de pastoreo, o sea la toma de la tierra y la ordenación concreta que es inherente a ella y se deriva de ella» (*Nomos*, p. 53).

10. A este respecto, H. HELLER escribía que el nacimiento de un Estado no puede ser regulado jurídicamente: «El nacimiento y la muerte de una unidad decisoria soberana dependen de su existencia como un poder social de hecho; de lo cual se deduce, a su vez, que el nacimiento y la muerte del Estado no están determinados por el derecho internacional, sino que, por el contrario, son ellos los que determinan el derecho internacional» (*La soberanía*. México: FCE, 1995, p. 274).

11. Cf. *Nomos*, p. 68.

de una norma jurídica, forman parte del *nomos* de esta época y son asumidos por la mayoría de los Estados. Por supuesto me estoy refiriendo a los conceptos de interés, equilibrio, neutralidad, línea de amistad o libertad de los mares.

1.2. *La teoría de los intereses estatales*

Debemos comenzar esta introducción al sistema interestatal del siglo XVIII, haciendo una breve referencia a la *ratio* que mueve a los Estados europeos: la teoría de los intereses estatales. Esta doctrina intenta llevar la ciencia política, la racionalidad, al plano internacional. Tales intereses no sólo son distintos en cada Estado, sino también son fluidos, móviles: cambian constantemente como las mismas relaciones internacionales, de manera que en cada época deben describirse de nuevo. Nada más alejado de esta doctrina que las máximas generales e intemporales que dominaron la teoría política de los siglos XVI y XVII.

A pesar del tópico, Maquiavelo todavía no despliega una genuina y empírica razón de Estado. Su noción cíclica de la historia y su admiración por la antigüedad le impiden reconocer la novedad de su tiempo y abandonar las categorías republicanas de la Roma antigua. En el paso de la teoría de la *ragion di stato* desarrollada por Botero, e interesada principalmente por el estudio de las formas políticas y por el ideal *ahistórico* del Estado óptimo, al realismo de la teoría de los *intereses estatales*, preocupada por los Estados tal como son en un momento histórico preciso, juega un papel muy importante el fin de esa concepción cíclica fundada en el eterno retorno o repetición de las cosas, esto es, en que todo lo nuevo, individual y peculiar es un ejemplo de una generalidad típica. Indudablemente, esta concepción histórica acababa otorgando más importancia a lo común o general que a lo singular o individual de cada período.

Quizás sean Montaigne y el hugonote Rohan quienes comiencen a superar esta teoría cíclica y a señalar el error de extender el saber del pasado a las circunstancias del presente¹². El escepticismo de Montaigne, o la imposibilidad de llegar a normas universales y apropiadas para todas las épocas y lugares, es uno de los hitos fundamentales de la razón de Estado moderna. Henri de Rohan, el líder de los hugonotes en las últimas guerras de religión, es el hombre que nos proporciona en su obra *Del interés de los Príncipes y Estados de la Cristiandad* la primera definición *formal* de los intereses estatales: todos los Estados se guían por un interés peculiar, pero su contenido cambia con el tiempo.

Es en el siglo XVIII cuando el histórico interés estatal, también bautizado por el publicista Jean Rousset como *droit de convenance*, se convierte en una especie de derecho natural o de gentes. A partir de este momento, el interés o conveniencia de los Estados permitirá sentar las bases de la ciencia política y, en

12. RIVERA GARCÍA, Antonio. El origen del absolutismo francés: golpes de Estado y neutralidad religiosa. *Res publica*, 2000, 5.

consecuencia, establecer las leyes constantes de las relaciones internacionales¹³. Sin embargo, no faltaban factores irracionales que dificultaban el cálculo de los intereses; sobre todo era muy difícil prever el comportamiento de los Estados cuando los monarcas actuaban por motivos patrimoniales o dinásticos. Precisamente, el racionalismo político de Federico II, sus minuciosos cálculos y estudios del cuerpo político europeo basados en los genuinos intereses estatales, habían fracasado porque no había tenido en cuenta estos elementos irracionales. Por ejemplo, su ciencia política no había sido capaz de pronosticar, en los albores de la guerra de los Siete Años (1755-1763), la inversión de alianzas. Nunca imaginó que fuera posible la unión contra Prusia de los dos «enemigos eternos», Francia y Austria. Dos naciones cuyos intereses hasta entonces habían caminado en direcciones opuestas: en tanto Francia no podía tolerar el robustecimiento excesivo de Austria y, por ello, debía apoyar las libertades germánicas o la desintegración del imperio alemán; el primer objetivo de la política austriaca consistía, por el contrario, en el establecimiento de la monarquía imperial hereditaria en Alemania.

1.3. *Interés y fidelidad en Saavedra Fajardo y Federico II: catolicismo político versus razón de Estado*

Floridablanca pertenece a la época *clásica* del derecho internacional, a ese período de la historia europea que se ha caracterizado porque el interés estatal siempre tenía prioridad sobre el precepto de la fidelidad a los tratados. Desde un punto de vista jurídico podemos afirmar que para el *Ius Gentium* clásico la cláusula *rebus sic stantibus* se imponía sobre el reconocido principio internacional *pacta sunt servanda*. Ésta es la razón fundamental por la que Floridablanca desconoce ese dilema, «ser fiel a la palabra dada o anteponer el interés de la monarquía española», que tanto atormentó a otro de nuestros grandes publicistas, Saavedra Fajardo.

El *dilema* del príncipe de Saavedra no es el de Federico, el del rey prusiano que tras admitir la escisión entre el campo moral y el político se encuentra en la disyuntiva de sacrificar la ética del príncipe o el bien de su pueblo; sino el dilema del teórico católico que no admite aquella escisión, pero sí advierte las dificultades para conciliar su pensamiento cristiano con su profesión diplomática. Este conflicto se va a traducir en continuas paradojas o aporías. El catolicismo barroco

13. Se trataba de buscar leyes universales de la política, como ya habían intentado Maquiavelo y Montesquieu. Federico en sus *Considérations* de 1738 escribía: «La política de las grandes monarquías ha sido siempre la misma. Su principio fundamental permanente ha sido atacar a todos, a fin de engrandecerse sin cesar, y su sabiduría ha consistido en anticiparse a las maniobras de sus enemigos y desplegar el mejor juego» (MEINECKE, Friedrich. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna* [REM]. 3.ª ed. Madrid: CEC, 1997, p. 295). En este fragmento, el rey de Prusia une «el universalismo de la Ilustración, dispuesto siempre a explicarlo todo, con el áspero naturalismo de Maquiavelo» (REM, p. 296).

de Saavedra impide, por tanto, que el saber adquirido como ministro español en el extranjero desemboque en una teoría política moderna desprendida de los lastres medievales, escolásticos e imperiales. Su filosofía histórica, el providencialismo, el género de su obra más importante, la emblemática, y su intento de armonizar las virtudes políticas del gobernante con las morales (recordemos que el subtítulo de las *Empresas* es *Idea de un príncipe político-cristiano*), constituyen las principales limitaciones de Saavedra. No obstante, cuando este autor desciende a los casos concretos, a la práctica cotidiana de la diplomacia, entonces nos encontramos, particularmente en sus cartas, ante el teórico español más lúcido, capaz de intuir muchos de los principios del nuevo derecho de gentes que se va a imponer tras Westfalia.

Saavedra Fajardo no se engaña y sabe que en la Europa del XVII, en la cual los príncipes cristianos constituyen una rareza, es el *interés o la conveniencia*, más incluso que los motivos dinásticos o patrimoniales, lo que une a los príncipes o Estados: «La *conveniencia* —escribe Saavedra en un magnífico fragmento de sus *Empresas*— los hace amigos o enemigos y, aunque mil veces se rompa la amistad, la vuelve a soldar el *interés*, y mientras hay esperanzas de él dura firme y constante, y así en tales amistades ni se han de considerar los vínculos de sangre ni las obligaciones de beneficios recibidos porque no los reconoce la ambición de reinar. Por las conveniencias solamente se ha de hacer juicio de su duración, porque casi todas son como las de Felipe Rey de Macedonia, que las conservaba por utilidad y no por fe». Y acaba diciendo que estas amistades «son más *razón de estado* que confrontación de voluntades»¹⁴.

Este fragmento sorprende por la gran confianza depositada por Saavedra en la moderna doctrina del *interés*. Pero, aun después de reconocer en los demás Estados el triunfo de una razón pública ajena a los principios cristianos y de aconsejar a los reyes católicos que estén preparados contra la infidelidad de los demás, la teoría política española del siglo XVII, con Fajardo a la cabeza, nunca permite a nuestro rey la utilización de las mismas armas empleadas por sus adversarios; nunca acepta la ruptura de tratados o que se pueda dominar a las potencias más pequeñas quitándoles sus leyes y privilegios. El príncipe cristiano siempre debe respetar la palabra dada. En todo caso se admite el recato o el disimulo, pero no la infidelidad¹⁵. Ni siquiera la fuerza o la necesidad constituyen una excusa para romper los tratados¹⁶. Lo más extraño de esta ortodoxia católica de Saavedra reside

14. SAAVEDRA FAJARDO, Diego. *Idea de un príncipe político-cristiano representada en cien empresas* [EP]. Murcia: Real Academia Alfonso X el Sabio, 1994, E91, p. 672.

15. «Pero si bien el recato es conveniente, no se debe anteponer el interés y conveniencia a la amistad con la excusa de lo que ordinariamente se practica en los demás. Falte por otros la amistad, no por el príncipe que instituye estas empresas, a quien amonestamos la constancia en sus obras y en sus obligaciones» (EP, E91, p. 673).

16. «Ni basta en los acuerdos de la guerra la excusa de la fuerza o la necesidad, porque si por ellas se hubiese de faltar a la fe pública, no habría capitulación de plaza y de ejército rendido, ni

en que en otros pasajes de su obra se olvida del providencialismo, del favor divino otorgado a quienes ejercen una política virtuosa, y reconoce las ventajas de una política autónoma e independiente de la razón moral católica, como la que parece llevar Francia¹⁷.

Los escritos políticos de Saavedra y Federico II, rey de Prusia, pueden servirnos de ejemplo para comparar estas dos formas, la del siglo XVII español y la del XVIII, de afrontar las promesas internacionales. Para el monarca prusiano, como ha señalado Meinecke, los pactos debían cumplirse por razones políticas, por ser una regla prudente y útil, y no por motivos morales. En su *Antimaquiavelo* se oponía a la máxima de la infidelidad porque «sólo una vez se puede engañar y con ello se pierde la confianza de los demás príncipes». Ahora bien, en este libro reconocía la existencia de *necessités fâcheuses* que justifican, después de informar a tiempo a los aliados, la ruptura de un tratado o de una alianza. Un poco más tarde, en *Histoire de mon temps* (1743), Federico ya es plenamente consciente del dilema del hombre moderno, escindido entre el hombre honesto y el político, y obligado «a escoger entre dos terribles decisiones: o bien sacrificar a su pueblo o bien sacrificar su palabra»¹⁸.

Saavedra, aun sabiendo, gracias a su experiencia diplomática, que el engrandecimiento es la máxima fundamental de los Estados y que las pasiones de los príncipes no tienen otro freno que los límites de su poder, nunca ha reconocido esta contradicción entre el buen hombre y el buen político. Su catolicismo le impedía admitir explícitamente que las esferas moral y política se guían por principios distintos, y que a veces resulta preciso sacrificar el bien privado o moral en favor

tratado de paz que no pudiese romperse con este pretexto con que se perturbaría el público sosiego» (EP, E99, p. 727).

17. El dilema del autor de las *Empresas*, y la consiguiente paradoja, sale a relucir en estas palabras: «Puestas las fuerzas en dos balanzas, aunque caiga la una y quede la otra en el aire, la igualará y, aun la vencerá ésta, si le añadire un adarme de prudencia y valor, o si en ella fuere mayor la ambición y tiranía. Los que se levantaron con el mundo y le dominaron tuvieron flacos principios» (EP, E81, p. 615). También algunos autores españoles de finales del siglo XVI, especialmente tacitistas o influidos por ellos, como Álamos de Barrientos o Mariana, se vieron obligados a sostener tesis contrarias al derecho. Concretamente, en el tema de la defensa contra los ataques corsarios hubieron de prescribir el uso de la piratería contra Inglaterra. En tal caso, la justicia de la guerra contra una nación hereje legitimaba la utilización de armas contrarias al derecho. Y ésta era la paradoja: los juristas-teólogos terminaban justificando un maquiavelismo de los fines supremos, en virtud del cual todo estaba permitido, incluido la infidelidad, contra el rebelde o el hereje que había de ser exterminado; y, en cambio, Saavedra, al alejarse de la intransigencia confesional pero al mismo tiempo seguir siendo católico, debía afirmar máximas políticamente irracionales. El providencialismo católico impedía a la teoría española del XVII comprender los graves inconvenientes que supone mantener la fidelidad cuando los demás Estados no están dispuestos a seguir este principio. Cf. MARAVALL, José Antonio. *Teoría del Estado en España en el siglo XVII*. 2.ª edición. Madrid: CEC, 1997, pp. 227 y ss. Todo ello contrasta nítidamente con la posición más realista y racional, desde un punto de vista político, de Floridablanca y, en general, del siglo XVIII.

18. Cit. en *REM*, p. 309.

del público. A su juicio, la providencia divina hacía posible el triunfo de un príncipe fiel en un mundo de infieles o herejes. En cambio, Federico estaba obligado a reconocer la *aporía ilustrada*: la necesidad de violar la ética individual o de utilizar en ocasiones las armas deshonestas de sus enemigos para cumplir el fin señalado por la Ilustración: el fomento de la felicidad de sus súbditos¹⁹. De ahí también la verdad de la tesis maquiaveliana: «una potencia desinteresada situada en medio de potencias ambiciosas, terminaría por ser devorada»²⁰.

La modernidad de la obra del rey prusiano se halla fundamentalmente en el reconocimiento de que el mundo ético y el político constituyen dos esferas heterogéneas separadas por un abismo insalvable. Cuando aborda el problema de los tratados, Federico se presenta como un seguidor de la teoría de Gabriel Naudé sobre los amorales, excepcionales y contrarios a derecho *golpes de Estado*, tan radicales y severos que han de ejecutarse en secreto, pues sólo el éxito los legitima: «Estos *coups* —escribe Federico demostrando haber leído al teórico absolutista del siglo XVII— sólo pueden utilizarse una vez, todo lo más dos veces en la vida. No se trata de recursos a los que pueda apelarse todos los días». «Es un gran problema —anota en 1768— determinar cuándo uno puede permitirse realizar uno de los llamados grandes golpes de Estado o, para no paliar la expresión, cuándo puede uno engañar a los otros»²¹.

A diferencia de Saavedra Fajardo, quien, no obstante, al analizar la guerra ha vislumbrado este problema²², Federico ha comprendido la importancia moderna de la *excepcionalidad*. Ni siquiera Maquiavelo, a causa de su teoría cíclica y de la tesis de la *historia magistra vitæ*, estaba en condiciones de comprender el significado de las *novedades* y de la *excepcionalidad*. Para Maquiavelo, la ruptura de tratados por razón del bien público era todavía una regla susceptible de ser generalizada o aplicada en innumerables ocasiones, y no un *golpe de Estado* singular, excepcional e irrepetible. Por esta razón, hasta el siglo XVIII no se generaliza la noción de soberanía absoluta²³: únicamente entonces comienza a comprenderse que las facultades del soberano son ilimitadas porque no se puede prever qué decisión habrá de adoptarse ante esas situaciones excepcionales y singulares.

19. Cf. *REM*, p. 314.

20. FEDERICO II. *Testamento político de 1752*. Cit. en *REM*, p. 310.

21. Cit. en *REM*, p. 311.

22. En la Empresa 85, Saavedra señala que mientras en una época de paz la política debe fundarse en consejos medios o prudentes, en la situación excepcional de guerra se requiere consejos atrevidos y no usar templadamente las armas.

23. El príncipe cristiano de Saavedra no es todavía un monarca absoluto: tan sólo es el primer servidor del Estado. El *rey sol* del embajador español es muy distinto del francés. Para entender esta metáfora debemos tener en cuenta que Saavedra aparece como un firme defensor de la teoría geocéntrica. Lo cual significa que el rey está al servicio del Estado como el sol lo está al de la tierra: «este ejemplo natural —repara el autor de las *Empresas*— enseña a los príncipes la conveniencia pública de girar siempre por sus estados, para dar calor a las cosas y al afecto de sus vasallos» (*EP* 86).

1.4. *Estados aislados: el enfriamiento de las pasiones políticas*

La política del siglo XVIII, guiada por los intereses egoístas de los Estados, llevará a su máxima expresión el aislamiento del Estado de poder²⁴. En este período histórico ya habían desaparecido las ideas paneuropeas vinculadas a las teorías eclesiástico-imperiales de la Europa medieval; ideas que tuvieron gran importancia durante las guerras civiles religiosas de los dos siglos anteriores. Por otro lado, todavía no habían aparecido las nuevas solidaridades del siglo XIX introducidas por la economía capitalista o a raíz de la Revolución Francesa. Tiene razón Meinecke cuando constata que ésta es la época en que menos ideas e intereses europeos universales ha habido en la política europea. Como ya había intuido Saavedra Fajardo en el siglo anterior, solamente la convergencia de intereses estatales, esto es, la razón de Estado peculiar de cada país, ponía en contacto a los Estados aislados. Ahora bien, el egoísmo del interés estatal sirvió, al parecer de dos grandes estudiosos de la razón de Estado, como Carl Schmitt y Meinecke, «para crear una atmósfera más fría, más serena y más tolerante en las luchas de intereses entre los Estados», o para que «durante dos siglos enteros no se produjera ninguna *guerra de aniquilación* en suelo europeo»²⁵. El enfriamiento de las pasiones políticas se inicia ya en el siglo XVII tras el fin de las guerras de religión, tras Westfalia; pero es en el XVIII cuando la razón de Estado alcanza su cénit y se impone el nuevo orden internacional. En el segundo apartado de este ensayo veremos, a través de la obra de Floridablanca, el grado de conciencia que, sobre esta nueva ordenación, habían alcanzado los gobiernos europeos.

Ciertamente, la época de Floridablanca se caracteriza por un mayor aislamiento que la de Saavedra, autor inmerso en la última guerra continental de religión, la Guerra de los Treinta Años, que enfrentó al bando católico contra el protestante. Las profundas reticencias de Floridablanca con respecto al Pacto de Familia y su distinción entre los tratados con grandes y pequeños Estados deben entenderse en el contexto de aislamiento internacional que acabo de describir. Para el ministro español, el Pacto de Familia debía interpretarse como si fuera un tratado ordinario, cuyos límites estaban marcados no por la palabra dada en el momento de concluir el tratado, sino por los intereses o conveniencias de cada país. Floridablanca, al comentar los pactos comerciales suscritos con Francia e Inglaterra, sostenía que los tratados estaban vivos y se modificaban conforme variaban las circunstancias o conveniencias de cada país. La cláusula *rebus sic stantibus* se imponía sobre el principio internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*. Asimismo, el secretario de Carlos III distinguía entre los pactos con grandes Estados como el francés, cuyo mayor peligro consistía en que los intereses españoles acabaran siendo engullidos por la mayor potencia continental de este

24. Cf. *REM*, pp. 329-330.

25. *REM*, p. 330; *Nomos*, p. 173.

siglo; y las alianzas defensivas con las pequeñas potencias, las cuales eran desaconsejables cuando, como en el caso portugués, se trataba de un Estado débil y muy difícil de defender por la gran extensión de sus territorios. Todo ello debemos comprenderlo —vuelvo a reiterar— dentro de ese contexto de aislamiento y de concurrencia de Estados guiados exclusivamente por sus intereses particulares.

El sistema político desapasionado del XVIII se producía en el marco de un sistema internacional en el que la guerra de Estados en suelo europeo estaba sujeta a determinados límites. En tales conflictos la relación entre ejércitos estatales se parecía mucho, como dice Schmitt, a un duelo entre caballeros²⁶. A pesar de que hoy suscribamos las palabras del Gulliver de Swift contra las guerras dieciochescas, éstas son —es preciso reconocerlo— infinitamente menos crueles y destructivas que las guerras nacionales de los dos siglos siguientes. A ello contribuye el triunfo del sistema de neutralidad y de equilibrio europeo, así como las limitaciones en materia militar, en especial la ausencia de ejércitos nacionales²⁷.

Estas barreras de la política de intereses se levantan con la aparición de la *nación en armas* o de los ejércitos nacionales tras la revolución de 1789. Los jacobinos fueron los primeros en rechazar el concepto de guerra puramente estatal del *Ancien Régime*, y en sustituirla por la guerra del pueblo y por la *levée en masse* democrática²⁸. Junto a la Revolución Francesa, el idealismo alemán, especialmente el de Fichte y Hegel, influye de manera significativa en la sustitución del clásico *Ius Publicum Europæum*, basado en un tipo de guerra formal donde se enfrentan Estados considerados como *iusti hostes*, por un concepto de guerra nacional que lleva al orden interestatal el *pathos* religioso de las guerras civiles de los siglos XVI y XVII. El nuevo sujeto de este derecho internacional es una nación sublimada, esencialmente heterogénea, en cuya definición, como ha señalado recientemente Villacañas²⁹, el republicano Fichte desempeñó un papel básico. Hasta el nacimiento de este sujeto, las guerras enfrentaron a Estados homogéneos, a *Leviatanes* que solían tener la misma consideración internacional; tan sólo diferían en el grado de potencia militar o en la cantidad de fuerza y recursos empleados para ganar la contienda. Mas, a partir del siglo XIX, la fuerza o potencia militar del Estado-nación se convierte en medida de la cultura nacional, y, por lo tanto, hegemonía militar y cultural pasan a ser conceptos necesariamente emparentados. Se transforma así el reino cualitativo de la cultura en energía militar cuantificable³⁰. Desde este

26. Cf. *Nomos*, p. 159.

27. A pesar de no faltar conflictos internacionales durante este siglo, ahora «se concedía —comenta MEINECKE— interiormente al adversario, como el comerciante a sus competidores, el derecho a un egoísmo inteligente e incluso falto de escrúpulos [...] El odio político entre los gobiernos no era aún radical y auténtico, porque no estaba todavía alimentado por la pasión de los pueblos» (*REM*, pp. 330-331).

28. Cf. *Nomos*, p. 173.

29. Cf. *NG*, cap. III.

30. RADBRUCH denuncia en su *Filosofía del derecho* esta confusión de esferas: «Los valores culturales supremos no son susceptibles de expresión en cifras de potencia militar, ni en general en deter-

momento, la victoria en los campos de batalla servirá para demostrar la superioridad cultural de una nación.

1.5. *El sistema de equilibrio continental y la neutralidad*

El aislamiento aludido y el derecho egoísta de cada Estado a considerar desde su particular punto de vista el mundo estatal europeo conduce al *relativismo*: hay tantas visiones de las relaciones de poder europeas como Estados con propios intereses políticos³¹. Ello no impide que, a partir de Westfalia, y, sobre todo, después de los tratados de Utrecht, se constituya un orden internacional o de gentes basado en el sistema de equilibrio continental y en el equilibrio entre la tierra y el mar, esto es, entre las potencias continentales e Inglaterra, el único país realmente marítimo y dominador de los mares. Pero antes de adentrarnos en la inglesa *libertad de los mares*, es preciso examinar los conceptos indisolubles de neutralidad y equilibrio continental.

1.5.1. Neutralidad y equilibrio interestatal en la época de los tratados de Westfalia: el saber diplomático de Saavedra

Una vez más, el autor de las *Empresas Políticas* es el único publicista español que estuvo a la altura de las exigencias de los Tratados de Westfalia. A pesar de su ortodoxia católica y de algunas imprecisiones, en sus escritos hace un uso correcto de los dos conceptos, neutralidad y equilibrio, que serán imprescindibles para comprender el derecho interestatal del siglo XVIII. Saavedra, por un lado, lleva al plano internacional el principio de los contrapesos o del equilibrio cuando escribe que la competencia entre Estados es buena para la libertad³²; y, por otro, probablemente sea el autor del siglo XVII que mejor haya reflexionado sobre la neutralidad. Distingue de esta manera entre una falsa neutralidad, la del papa; una neutralidad perjudicial para la paz, la de Baviera; y una neutralidad beneficiosa, la de Saboya, Suiza o el Franco Condado, porque favorece el *statu quo* o el equilibrio entre las grandes potencias. Los conceptos de equilibrio y neutralidad aparecen, por tanto, en la obra del diplomático murciano estrechamente unidos.

minaciones cuantitativas. La cultura no es cantidad comparable, sino calidad incomparable, y quien sólo pueda ver en las naciones masas culturales, concurrentes o en pugna, de diferente magnitud, elimina por completo a la nación cultural de su propio horizonte» (*FD*, p. 270).

31. Cf. *REM*, p. 249.

32. «Este equilibrio de ambas Coronas para utilidad común de los vasallos parece que consideró Nicephoro cuando dijo que se maravillaba de la inescrutable sabiduría de Dios, que con dos medios contrarios conseguía un fin, como cuando para conservar entre sí dos príncipes enemigos, sin que pudiese el uno sujetar al otro, los igualaba en el ingenio y valor, con que derribando el uno los consejos y designios del otro, quedaba segura la libertad de los súbditos de ambos, o los hacía a ambos rudos y desarmados para que el uno no se atreviera al otro ni pasase sus límites» (*EP*, E95, p. 698).

Para Saavedra Fajardo, el obispo de Roma no puede ser neutral, pues, en virtud de su supremacía *indirecta*, de su poder moral y espiritual³³, no sólo debe mediar entre los Estados cristianos enfrentados en una guerra, sino que, además, está obligado en algunas ocasiones a dar la razón «a la parte más justa». Los pontífices —escribe Saavedra— son «padres comunes a todos, y no neutrales», ya que «la neutralidad es especie de crueldad cuando se está a la vista de los males ajenos». Por este motivo, «si no hubiere esperanza de poder componer [a los príncipes beligerantes], parece conveniente declararse en favor de la parte *más justa*, y que más mira al sosiego público, y exaltación de la religión y de la Iglesia»³⁴. Resulta obvio decir cuál es, para el publicista español, la parte más justa en la Guerra de los Treinta Años³⁵.

El papa podía ejercer esta función *arbitral*, totalmente incompatible con la neutralidad, porque el derecho de gentes, además de prescribir la necesidad de *iusta causa* en una guerra legítima (causa *material* necesaria para discriminar entre los contendientes), reconocía la *potestas indirecta* del pontífice para decidir qué parte beligerante ostentaba la razón moral y jurídica. Se trataba de un orden internacional donde no existía una clara delimitación entre lo jurídico y lo moral, entre la esfera pública o jurídico-política y la religiosa o ética.

La representación suprema de la Iglesia católica ejercida por el papa constituye, en realidad, el primer ejemplo moderno de *potestas indirecta*, esto es, de intervención en la esfera pública civil desde una esfera de acción social distinta, en este caso la eclesiástica³⁶. No lo olvidemos, si el supremo pontífice interviene en el ámbito interestatal no es por su hegemonía política, sino por su dominio

33. Saavedra reconoce que el poder político del papa sobre los Estados se deriva de su dignidad espiritual y no de su *potestas* temporal: «Porque si la piedad de los Fieles dotó de fuerzas la Dignidad Pontificia, más fue para seguridad de su grandeza, que para que usase dellas, si no fuese en orden a la conservación de la Religión católica, y beneficio universal de la Iglesia. Cuando despreciada esta consideración, se transforma la Tiara en yelmo, la desconoce el respeto, y la hiere, como a cosa temporal, y si quisiere valerse de razones políticas, será estimada, como Diadema de Príncipe político, no como de Pontífice, cuyo Imperio se mantiene con la autoridad espiritual. Su oficio pastoral no es de guerra, sino de paz. Su cayado es corvo, para guiar, no aguzado para herir [...] La admiración a sus virtudes hiere más los ánimos, que la espada los cuerpos. El respeto es más poderoso, que ella, para componer las diferencias de los Príncipes» (*EP*, E94, p. 690).

34. *Ibidem*.

35. Las relaciones del papa Urbano VIII con España, a causa de su tendencia filofrancesa, se caracterizaron, sin embargo, por ser muy tirantes. Castel-Rodrigo, embajador de España en Roma, llegará a decir en 1632 a Olivares que el papel de este pontífice «parece más de Maquiavelo que de un Vicario de Cristo», ya que antepone «las conveniencias de potentado italiano a las obligaciones de sucesor de San Pedro» (cit. en FRAGA, Manuel. *Don Diego de Saavedra y Fajardo y la diplomacia de su época*. Madrid: CEC, 1998, pp. 162-163). Sin embargo, Saavedra siempre subrayará, dada las dificultades para separar en la persona del pontífice entre la *dignitas* papal y la persona privada, la necesidad de respetar la sede apostólica, así como sus privilegios e inmunidades. Cf. *EP*, E94, pp. 692-693.

36. Cf. RIVERA GARCÍA, Antonio. *La política del cielo. Clericalismo jesuita y Estado moderno*. Hildesheim: Georg Olms Verlag, 1999.

moral o espiritual. El papa perderá necesariamente esta función mediadora basada en su poder político indirecto cuando triunfe, tras el fin de las guerras civiles del XVII y el reconocimiento de la pluralidad religiosa, un nuevo *ius publicum europæum* caracterizado por eliminar la cuestión de la causa justa e imponer, en virtud de la igualdad jurídica de los Estados soberanos enfrentados, un concepto *formal* de guerra. A partir de este momento, el conflicto bélico entre Estados, entre *iusti hostes*, será siempre un *iustum bellum*. Sólo la guerra subversiva, la emprendida por el *rebellis* contra el poder estatal jurídicamente efectivo, tendrá el carácter de guerra injusta³⁷. En este nuevo orden internacional, los Estados beligerantes podrán seguir aceptando la mediación del papa, pero ese arbitraje ya no se fundará en su superioridad espiritual o poder público indirecto, y, por tanto, no será diferente al ejercido por un tercer Estado o un particular.

Lo importante es que Saavedra maneja correctamente los conceptos del nuevo derecho público europeo, los conceptos que dominarán la escena internacional después de los Tratados de Westfalia. Si bien el diplomático español sigue concibiendo la Guerra de los Treinta Años como una guerra civil religiosa, motivada por una justa causa, la conservación de la religión católica, nunca comete el error de confundir la neutralidad en los conflictos entre terceros con el arbitraje asumido por el papa. Saavedra ya nos proporciona un concepto de neutralidad internacional basado en la indiferencia o imparcialidad incondicionada, en la rigurosa no discriminación jurídica y moral. No obstante, se encuentra otra vez ante el dilema de conciliar las exigencias de la lucha por la hegemonía europea, lo cual le obligaba a hacer uso de los conceptos modernos del derecho de gentes y de la razón de Estado, con las necesidades de una guerra de religión que, en la práctica, impide una auténtica neutralidad o indiferencia. Una guerra de este tipo siempre universaliza el conflicto, pues ningún Estado puede permanecer neutral cuando una de las partes lucha por el bien o la verdad.

Junto a la falsa neutralidad del papa, Saavedra alude a una neutralidad perjudicial para la paz, la de Baviera. En su opinión, esta neutralidad era dañosa o nociva para el derecho de gentes porque la indiferencia de este príncipe elector beneficiaba a una de las partes en conflicto, a Francia. En cierta manera también constituía una falsa neutralidad, por cuanto favorecía la ruptura del equilibrio entre las dos grandes potencias europeas. Saavedra, siendo embajador de España en el ducado de Baviera, expuso en diversas cartas al duque Maximiliano el Católico que no se dejara engañar por los franceses cuando, con el objeto de poner fin a la guerra en Alemania, le reclamaban su neutralidad. Maximiliano, insistía el diplomático español, no lograría de este modo alejar la guerra de Baviera, pues, en el fondo, la neutralidad suponía, por un lado, enemistarse con la Casa de Austria, con

37. Cf. RIVERA GARCÍA, Antonio. Thomas Hobbes: modernidad e historia de los conceptos políticos. *Res publica*, 1998, 1, p. 190.

España y el imperio, por el favor que haría a Francia; y, por otro, aliarse con un monarca que «no observa la fe de lo tratado, ni busca otra cosa que su propia grandeza en daño ajeno»³⁸. Como es lógico, Saavedra analiza exclusivamente este conflicto desde el punto de vista de los intereses españoles. En ningún momento llega a reconocer que la neutralidad de Baviera se debía a la rivalidad entre el emperador y los príncipes electores. El autor de las *Empresas* no tiene en cuenta que, desde el comienzo de la Edad Moderna, el interés constante de los Estados alemanes había consistido en oponerse a la expansión imperial o austríaca.

Por último, veamos la única modalidad de neutralidad aceptada por Saavedra. La neutralidad es la mejor solución para los pequeños territorios que, colocados entre dos poderosas naciones, como es el caso de Saboya o el Franco Condado, temen ser engullidos por alguna de aquellas grandes potencias. Estos débiles Estados sólo debían abandonar la neutralidad, aliándose a una de las dos potencias hegemónicas, cuando la otra quisiera dominarlos. Saavedra defiende este tercer tipo de neutralidad por su contribución a mantener el equilibrio entre España y Francia. Concretamente, en Italia, hubiera sido imposible la paz sin ese equilibrio interestatal³⁹. El diplomático de Felipe IV demostraba conocer así una de las piezas claves del derecho de gentes dieciochesco: la circunstancia de que los pequeños Estados italianos y alemanes eran pesas capaces de desnivelar la balanza según el partido que tomaran. Lo cual significaba, por ejemplo, que si Francia se hacía con Saboya la balanza se inclinaría en favor del rey galo y, acto seguido, se desencadenaría la guerra. No obstante, Saavedra desconocía otro de los fundamentos del siglo siguiente: ignoraba que la neutralidad de las *grandes* potencias también ayuda a salvaguardar el equilibrio continental.

1.5.2. Neutralidad y equilibrio interestatal a partir de Utrecht

La auténtica garantía real del orden internacional del siglo XVIII no se encontraba en un conjunto de normas jurídicas, sino en el equilibrio entre los diferentes Estados, en el *hecho* de que las fuerzas de los Estados grandes y pequeños

38. «Si se quisiera obtener —escribe Saavedra Fajardo— la protección de aquel Rey [de Francia], es incompatible con la amistad de los Príncipes austríacos [...] Si se llegase a una neutralidad con él, se causaría la ruina del Imperio, y, consiguientemente, la de esta Serenísima Casa. Aparte de que la situación de los Estado de V.A. no los hace aptos para la neutralidad, sin que sean pisoteados por amigos y por enemigos, ni la consentiría el Imperio ni los demás príncipes. El no ofender a Francia y dejarla hacer, sería dejar venir sobre sí la tempestad y dejar acercarse los peligros a tal punto que luego no se pueden impedir; ni la buena razón de Estado admite estos consejos medios, sino con el valor y la estimación» (Cit. en FRAGA, *op. cit.*, p. 300).

39. La Casa de Austria defiende a Italia del Turco, mas para que el «poder de España se contuviese dentro de sus términos y se contentase con los derechos de sucesión, de feudo y de armas, le señaló (la divina providencia) un competidor en el rey de Francia» (EP, E95, p. 697).

podieran equilibrarse continuamente: frente al más fuerte o al más peligroso para la estabilidad se levantaba de manera automática una coalición de los débiles o de los Estados a los cuales favorecía el equilibrio. Con esta circunstancia jugaba constantemente Floridablanca para evitar una guerra entre Francia y el emperador. Pero este precario *nomos* basado en el equilibrio solamente podía ser una garantía del derecho de gentes cuando existían potencias neutrales muy poderosas. Pues los neutrales, aparte de ser, como pensaba Saavedra Fajardo, testigos imparciales del duelo bélico, podían convertirse en los verdaderos garantes y guardianes del ordenamiento interestatal. El autor de las *Empresas* desconocía esta circunstancia, y reducía la neutralidad a los pequeños principados o repúblicas europeas. Floridablanca, en cambio, hacía referencia a que sólo el arbitraje de tres poderosas naciones neutrales, Francia, Inglaterra y la misma España, podía evitar en la década de los ochenta la guerra en el Mediterráneo entre Turquía, por una parte, y Rusia y Austria, por otra⁴⁰. De ahí que la falta de potencias neutrales fuertes significara la imposibilidad de un *nomos de la tierra* capaz de contener a los Estados.

La base de la neutralidad del Antiguo Régimen se halla en la *igualdad jurídica* de los Estados en conflicto, es decir, en la ausencia de discriminación entre Estados justos e injustos, con razón jurídica o sin ella. Se trataba de auténticas guerras *formales*, pues carecía de importancia jurídica y moral la causa material (*causa iusta*) de la contienda bélica. El holandés Bynkershoek, en su obra *De rebus bellicis* (1737), lo sabía y, por este motivo, denominaba *medius* al Estado neutral que estaba obligado a la *æqualitas amicitiae* con respecto a las potencias enfrentadas. Evidentemente sólo puede existir esta amistad imparcial o idéntica cuando en las relaciones internacionales ha desaparecido la cuestión de la *causa iusta* y se considera igualmente justos a los Estados en guerra⁴¹.

En esta Europa de Leviatanes, de Estados soberanos, el aislamiento es tan sólo aparente, pues todos ellos coexisten dentro del mismo espacio europeo y se consideran en igualdad de derechos. Ésta es la razón por la que cualquier guerra importante en Europa afecta a toda la comunidad de Estados: «cada uno de ellos puede permanecer neutral, pero también puede intervenir en todo momento en virtud del *ius ad bellum* soberano»⁴² o del interés común por alcanzar el equilibrio

40. También para Federico II, el rey de Prusia, la neutralidad de las grandes potencias evitaba muchas guerras: «Si un príncipe belicoso inicia una contienda en un momento en que Inglaterra y Francia quieren evitar la guerra y se ponen de acuerdo en este punto hay que contar con que ambas potencias ofrecerán e impondrán su arbitraje a los Estados combatientes. Esta política, establecida como lo está ya en Europa, impide las grandes conquistas y hace las guerras estériles, a no ser que éstas se lleven a cabo con gran superioridad y suerte constante» (Cit. en *REM*, p. 319).

41. La teoría pública, durante la primera mitad del siglo XVIII, todavía vacila a la hora de suministrar este concepto de neutralidad moderno y alejado definitivamente de las guerras civiles religiosas. El mismo Bynkershoek es un ejemplo de ello. Cf. *Nomos*, p. 192.

42. *Nomos*, p. 196.

continental. Por dicho motivo, la participación de un Estado en la guerra clásica siempre es legítima.

En resumen, el orden internacional del siglo XVIII tenía como protagonistas a unos Estados, o personas jurídicas soberanas e iguales, que se encontraban unos frente a otros en estado de naturaleza. Por encima de los Leviatanes no existía ninguna autoridad superior capaz de imponer el orden. En contraste con la Edad Media, caracterizada por la existencia de ese superior o protector espiritual, el papa, ya no existía un legislador o juez común. De ahí que las relaciones entre los Estados fueran siempre de extrema tensión y muy difícilmente resolubles mediante contratos. La auténtica fuerza conciliadora entre los *magni homines*, Leviatanes o dioses mortales, no residía en el derecho internacional derivado de los tratados, sino —vuelvo a insistir— en el *equilibrio europeo* o en el contrapeso de poderes antagónicos. Incluso, los tratados aparecían en ocasiones como un obstáculo para balancear las fuerzas opuestas⁴³.

Este equilibrio europeo garante de la paz tenía como primer presupuesto la ordenación fija o estable de las fronteras europeas y la existencia de una Italia y una Europa central débiles. Los Estados alemanes e italianos aparecían como una especie de «pesas pequeñas y medias que se ponían en uno u otro platillo de la balanza para equilibrar entre sí las grandes potencias»⁴⁴. Estos pequeños Estados ejercían la función de auténticas *barreras* o de Estados-tapón contra la expansión de los dos grandes Estados continentales del siglo XVIII: Francia y Austria⁴⁵. Y, como segundo presupuesto, el equilibrio europeo se producía sobre el fondo de inmensos espacios abiertos y libres, los territorios de los soberanos y pueblos no cristianos, que se convierten ahora en el principal campo de disputas y de reparto entre los países europeos.

43. En este fragmento de una carta, Floridablanca apunta la idea de que las convenciones internacionales, los tratados, pueden ser un serio inconveniente para lograr el equilibrio: «Para este interés general conviene que la España quede... sin convenciones ni ligaduras, en libertad de obrar, según lo piden las circunstancias para sostener el equilibrio y evitar el excesivo engrandecimiento de las Cortes imperiales» (*Carta a Fernán Núñez, 17 de marzo de 1788*, cit. en HERNÁNDEZ FRANCO, Juan. *La gestión política y el pensamiento reformista del Conde de Floridablanca*. Murcia: Universidad de Murcia, 1984, p. 237).

44. Un poder político fuerte en la Europa central habría acabado inevitablemente con este sistema basado en el equilibrio. También Rousseau afirmaba que el cuerpo germánico resultaba esencial para mantener el equilibrio que imperaba en Europa desde Westfalia. Cf. ROUSSEAU, J. J. *Oeuvres*. Ed. De Musset-Pastay, vol. 5, pp. 418-419, cit. en *NG*, p. 134.

45. Después de Utrecht, en el continente europeo se impone un sistema de tres barreras: holandesa, saboyana y renana. Cf. JOVER ZAMORA, J. M. *España en la Política Internacional. Siglos XVIII-XX*. Madrid: Marcial Pons, 1999, pp. 28-31.

1.6. Las tres rayas globales⁴⁶

Otro de los conceptos fundamentales del derecho de gentes europeo son las rayas globales o líneas mediante las cuales los Estados acordaban dividir los territorios. Hasta el siglo XIX había dos tipos de líneas: la raya romana o línea distributiva hispano-portuguesa y las líneas de amistad. Eran el fruto de convenios entre potencias europeas ocupantes de tierras no europeas. El ejemplo más famoso de *raya distributiva* es la trazada por el Tratado de Tordesillas de 1494, en virtud del cual las dos potencias católicas, España y Portugal, se pusieron de acuerdo, gracias a la mediación del papa, en que los territorios descubiertos al oeste de dicha línea fueran españoles y al este portugueses⁴⁷.

En cambio, la *línea de amistad* (*Amity-line*) no tiene un carácter distributivo sino *agonal*; se caracteriza por delimitar un campo de acción extraeuropeo no sujeto a derecho, por lo que en él rige la ley del más fuerte. El primer ejemplo de esta línea global lo encontramos en una de las cláusulas secretas del tratado hispano-francés de Cateau-Cambresis (1559), según la cual los tratados de paz y amistad sólo tendrían validez *aguende* una determinada línea geográfica, mientras *allende* esa línea reinaría una especie de estado de naturaleza, donde el único título jurídico reconocido sería la ocupación efectiva, esto es, el derecho del más fuerte. Todo cuanto aconteciera «allende la línea» (*beyond the line* —decían los piratas ingleses) caía fuera de las valoraciones jurídicas, morales y políticas. A diferencia de la raya romana, aquí no se reconoce un principio de distribución ni una instancia arbitral común, el papa, que regule la partición o la adjudicación. Las líneas de amistad de los siglos XVI, XVII y XVIII señalan principalmente dos espacios libres del derecho europeo: el Nuevo Mundo (América) y los océanos⁴⁸.

El tercer tipo de línea de distribución global no pertenece al derecho de gentes clásico. Se trata de la *línea del hemisferio occidental* o *línea de autoaislamiento* inventada por la primera potencia no europea, los Estados Unidos. Esta línea norteamericana trazaba un espacio, el hemisferio occidental o América, que no podía ser ocupado por Europa, o al cual los europeos no podían llevar sus guerras. Es una raya de autoaislamiento, de cordón sanitario o de cuarentena, porque permitía separar un campo donde reina la paz, la libertad y la justicia, la tierra americana, de un campo donde impera el despotismo y la corrupción, la vieja y absolutista Europa. Los principales documentos que definen a esta nueva línea son

46. Cf. SCHMITT, Carl. «Cambio de estructura del Derecho Internacional», en *Ensayos de política internacional*. 2.^a edición. Argentina: Ediciones Heracles, 1996, pp. 111 y ss.; *Nomos*, pp. 80 y ss.

47. Cf. G. FAHL, Gundolf. *El principio de la libertad de los mares. Práctica de los Estados de 1493 a 1648*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974.

48. Según C. SCHMITT, la última *línea de amistad* fue establecida en la conferencia del Congo (Berlín 1884-1885), donde se acordó que las guerras entre las potencias europeas no afectarían al territorio del Congo. La peculiaridad de esta línea radica en que hasta entonces era el territorio europeo el sustraído a los conflictos. Cf. *Nomos*, pp. 265 y ss.

el discurso de despedida de George Washington (1796), algunos escritos de Jefferson⁴⁹ y, sobre todo, el mensaje de Monroe de 1823, conocido después como *doctrina Monroe*⁵⁰.

La raya de autoaislamiento, también llamada la *gran regla* de Washington, suponía reintroducir la discriminación jurídica y moral en el concepto de neutralidad: «el derecho de tener una conducta neutral —escribía Washington— se puede deducir de las obligaciones que imponen a todo pueblo la *justicia y la humanidad* de mantener inviolables las relaciones de paz y de amistad con las demás naciones»⁵¹. Esta reaparición de valores jurídicos y morales en el ámbito internacional suponía una clara alteración del dieciochesco *nomos* de la tierra. No obstante, el aislamiento norteamericano impidió que la actitud de esta nueva potencia tuviera graves repercusiones sobre el orden mundial. Sólo a partir de 1898 y de la *doctrina Wilson*, en virtud de la cual se reconocía únicamente a los gobiernos justos, *legales* o democráticos, se transforma el tradicional aislamiento norteamericano en *panintervencionismo*⁵². Como antaño pasó con la defensa de la justicia, ahora la defensa de la democracia podía ser una excusa para que el derecho nacional, la concepción particular de la democracia y la justicia se convirtiera en universal⁵³.

49. En el siguiente fragmento de una carta, T. Jefferson hace referencia a esa raya de *partición* entre los dos hemisferios: «No está distante el día en que quizá solicitemos formalmente un meridiano de partición en el océano que separa a los dos hemisferios, a un lado del cual no se oirá jamás un cañón europeo, ni al otro uno americano; y en que, mientras braman las eternas guerras europeas, el león y el cordero reposarán pacíficamente juntos en nuestras regiones» (*Carta a William Short, 4 de agosto de 1820*. En JEFFERSON, Thomas. *Autobiografía y otros escritos*. Madrid: Tecnos, 1987, p. 750). Según el americano, mientras en Europa el exceso de población y la falta de espacio hacen la guerra necesaria, la paz y la justicia reina en los Estados Unidos porque «el espacio es abundante, la población escasa, y la paz es el medio necesario para producir hombres a quienes la tierra abundante ofrece medios de vida y felicidad» (Ibidem). Sin duda, la existencia de grandes espacios sin colonizar resultó ser un factor determinante para comprender el aislamiento de esta joven nación, que por esta época inicia la empresa de ampliar sus fronteras interiores.

50. El enunciado de la doctrina Monroe es muy simple: ni los Estados Unidos intervienen en la política europea, ni Europa puede interferir en los asuntos interiores de los nuevos Estados americanos independizados de España y Portugal: «Los continentes americanos, por las condiciones de libertad e independencia que han logrado y mantenido, no deben ser considerados, en adelante, como sujetos de colonización futura por parte de cualquier potencia» (MONROE, J. *La doctrina Monroe*. Ibidem, p. 212).

51. WASHINGTON, George. *Discurso de despedida*. Ibidem, p. 175.

52. Por esta época, hacia 1890, también desaparece la frontera interior y el mítico pionero o colonizador, el *frontier*. Quizá este cierre de la nación americana influye, como sostiene C. Schmitt, en la transformación de la *Isolation* en una intervención ilimitada de los Estados Unidos sobre todos los pueblos y espacios. Cf. *Cambio de estructura del Derecho Internacional, op. cit.*, pp. 122 y ss.

53. El ministro de asuntos exteriores mejicano Genaro Estrada, el padre de la famosa *doctrina Estrada*, condenó la doctrina Wilson por ser contraria al derecho internacional. Como ya sabemos, este derecho se sostenía sobre un concepto existencial, y de ninguna manera republicano, de soberanía: reconocía a un Estado siempre que existiera un poder capaz de asegurar la obediencia a un ordenamiento coactivo. El texto de la famosa doctrina Monroe, lejos del reconocimiento preconizado

1.7. *La libertad de los mares: mar versus tierra*⁵⁴

Junto al de equilibrio continental, el otro gran concepto del ordenamiento internacional del siglo XVIII es el de *libertad de los mares*. Significaba, ante todo, que los océanos no podían ser, como la tierra, objeto de soberanía o de reparto entre los países (el abad Galiani establecerá en 1782 la cifra de 3 millas del mar litoral como límite de la soberanía estatal). Pese a las apariencias, la famosa polémica entre el *Mare liberum* de Hugo Grocio (1609)⁵⁵ y el *Mare clausum* de John Selden (1635) no giraba sobre el problema de la libertad de los océanos, sino en torno a las reclamaciones inglesas de monopolio sobre los mares vecinos. Probablemente tenga razón Schmitt y sea Philips Meadows quien por primera vez advirtiera, en su obra *Observaciones respecto al dominio y soberanía de los mares* de 1689, que Inglaterra, en nombre de la libertad de los mares, pretendía el dominio de los océanos. Desde el punto de vista británico, los océanos quedaban más allá de las líneas de amistad; en ellos no tenía validez ni el derecho, ni la paz, ni la propiedad. Se trataba, por consiguiente, de un espacio libre para probar las fuerzas, y en donde había de imponerse el derecho del más fuerte.

Hasta Utrecht (1713), los publicistas seguirán utilizando argumentaciones ius-naturalistas para explicar el significado de este concepto; hasta entonces discutirán sobre todo si el mar es una *res nullius* o bien una *res omnium*. Podemos decir que en el siglo XVIII, tras imponerse la interpretación inglesa de este concepto, los mares van a ser una *res omnium*; pero hemos de entender esta fórmula a la manera hobbesiana, es decir, como un espacio donde impera el estado de naturaleza y cada uno puede ser dueño de todo. Por esta causa, en tiempo de guerra los Estados podían ejercer en los mares, sin ningún límite, el derecho de botín y presa. Enseguida veremos que Floridablanca trató de oponerse a esta interpretación británica, pues el ministro español defendió la libertad comercial de los neutrales mediante el concepto de *neutralidad armada*.

Después de los tratados de Utrecht se distingue con suma claridad entre la tierra firme, subdivida a su vez entre el suelo de los Estados europeos y el suelo de las colonias, y el mar libre. El concepto de equilibrio interestatal es, durante todo el siglo XVIII, un concepto meramente continental o terrestre; no existía *de facto*

por Wilson, si admitía la esencia de este derecho internacional: «nuestra política con respecto a Europa [...] permanece siendo no interferir en los asuntos internos de dichas potencias; considerar al gobierno de *facto* como el legítimo para nosotros» (MONROE, J. *Op. cit.*, p. 213). El mismo Tribunal Supremo estadounidense declaró en 1808 la prioridad de la soberanía de hecho sobre los tratados de reconocimiento. Cf. HELLER, Hermann. *Op. cit.*, p. 272. La tradicional y contradictoria oscilación norteamericana entre la neutralidad, especialmente llamativa al principio de la I y II Guerra Mundial, y la intervención, también parece muy lejos de un orden internacional guiado por el respeto de los valores republicanos. Por eso, junto a una contradictoria *infidelidad* republicana, como veremos más adelante, existe un contradictorio *imperialismo* procedente de Estados con constituciones republicanas o democráticas.

54. Cf. *Nomos*, pp. 202-219.

55. Cf. GROCIUS, Hugo. *De la libertad de los mares*. Madrid: CEC, 1979.

un equilibrio marítimo⁵⁶, aunque tanto España como Francia pretendieran llevar hasta el mar los conceptos del *ius gentium* terrestre⁵⁷. El mar, libre de las consideraciones del derecho y de la soberanía estatal, acabó siendo el dominio de una sola nación: Inglaterra. Ésta, a lo largo del siglo XVII, fue transformándose en base del área marítima universal, hasta llegar a afrontar todas las relaciones internacionales desde un punto de vista exclusivamente marítimo. Era parte de Europa, pero, al mismo tiempo, pasó a ocupar —explica Schmitt— una posición intermedia: *of Europe, not in Europe*. Courtlitz con suma perspicacia escribía: «Hoy no se halla en el interés de Inglaterra una política bélica y de conquista, sino más bien el mantenimiento de su potencia marítima y comercial, y para ello basta ser el *arbiter* de las demás potencias»⁵⁸. El sistema de equilibrio continental instaurado tras la Paz de Utrecht permitió que Inglaterra se convirtiera en árbitro de los conflictos continentales, así como en el gran dominador de los océanos y del comercio marítimo⁵⁹. Quizá este hecho fue decisivo, como apunta el autor de *El nomos de la tierra*, para que en este país se iniciara la revolución industrial⁶⁰.

Mas los Estados continentales nunca supieron apreciar el valor del mar. A este respecto Federico, el rey de Prusia, puede ser de nuevo un caso ejemplar: el criterio puramente continental de ver las cosas le obligaba a considerar a Francia como el único modelo de gran Estado, y le impedía reconocer el auténtico potencial de Inglaterra⁶¹. Por lo demás, este desequilibrio marítimo fue beneficioso, a juicio de Schmitt, quien ha prestado un relieve especial a la relación entre la tierra y el mar⁶², para el derecho de gentes, pues un equilibrio entre las potencias marítimas hubiera dividido el mar y destruido el gran equilibrio entre tierra y mar, entre el continente europeo e Inglaterra, que constituía el *nomos* de la tierra en el *Ius Publicum Europæum* de este siglo.

56. «Il n'existe pas d'équilibre maritime. L'océan, cette possession commune à toutes les nations, est la proie d'une seule nation» (HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines, des progrès et des variations du Droit Maritime*. 1869, cit. en *Nomos*, p. 204).

57. Buena prueba de ello es este fragmento perteneciente a la convención hispano-francesa de 1762: «Toda la Europa debe ya conocer el riesgo a que está expuesto el *equilibrio marítimo*, si se consideran los ambiciosos proyectos de la Corte británica y el despotismo que intenta arrogarse en todos los mares. La nación inglesa ha mostrado y muestra claramente en sus proceder, con especialidad de diez años a esta parte, que quiere hacerse dueña absoluta de la navegación, y no dejar a las demás sino un comercio pasivo y dependiente» (*Convención particular de alianza ofensiva y defensiva entre las Coronas de España y Francia contra la Gran Bretaña, Versalles, 4 de febrero de 1762*. Cit. en JOVER, José María. *Op. cit.*, p. 105).

58. Cit. en *REM*, p. 257.

59. Cf. JOVER, José María. *Op. cit.*, pp. 27 y ss.

60. Schmitt cita un fragmento de Hegel donde éste parece darse cuenta del nuevo *arcanum* del *nomos* de la tierra: «Lo mismo que para el principio de la vida familiar es condición la tierra firme y el suelo, para la industria es el elemento natural el mar, que le da vida hacia fuera» (cit. en *Nomos*, p. 25).

61. Cf. *REM*, p. 334.

62. Cf. SCHMITT, Carl. *Tierra y mar. Consideraciones sobre la Historia universal*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1952.

1.8. *Ius gentium y homogeneidad constitucional*

El derecho de gentes del siglo XVIII, la teoría de los intereses o conveniencias estatales y el sistema de equilibrios, es propio de un conjunto de Estados potencialmente *absolutos* y ajenos a las razones puramente patrimoniales o dinásticas. Las dificultades para imponer este orden internacional siempre se derivaron de conductas realizadas al margen de lo que convencionalmente se denomina *despotismo ilustrado*. Sin embargo, también dicha tendencia absolutista resultaba contradictoria: conducía en la práctica a continuas aporías que explican la imposibilidad de mantener indefinidamente el sistema internacional del Antiguo Régimen.

Por una parte, la diferencia entre la razón de Estado interior y exterior era cada vez mayor: mientras la ausencia de enemigos interiores hacía que ya no fueran necesarias las artes políticas de Maquiavelo o de Gabriel Naudé (*coups d'État*); en la esfera exterior seguía resultando muy difícil armonizar poder e Ilustración, esto es, seguía siendo casi imposible conciliar la necesidad o la naturaleza egoísta de los intereses estatales con el proceso de fusión europea propugnado por la Ilustración, como testimonian los proyectos cosmopolitas del Abbé de Saint Pierre, de Richard Prince o de Kant. Por otra parte, el proceso de racionalización y autonomización de la política conducía a la disolución de las monarquías *patrimonialistas* del Antiguo Régimen, caracterizadas por resolver los asuntos públicos como si fueran privados. En el continente europeo, la etapa absolutista, la concentración del poder en el monarca o sus ministros, fue la vía escogida para acabar con aquellas constituciones de origen medieval que, basándose en limitaciones de índole jurídico-moral, habían servido de pretexto para mantener los privilegios seculares. Pero la racionalización administrativa, la conversión del rey en un servidor del Estado, hizo perder a la realeza, como puso de relieve Goethe⁶³ o mucho antes el obispo de Cartagena Luis Belluga⁶⁴, su fundamento místico y la fuerza necesaria para frenar la emergencia de propuestas revolucionarias o republicanas.

De cualquier manera, en el siglo XVIII ya existe conciencia de que el derecho de gentes europeo sólo puede triunfar en un contexto de homogeneidad consti-

63. Meinecke nos ha recordado una magnífica cita de Goethe, extraída de *Rasgos fundamentales para una continuación de «Poesía y verdad»*, en la que el poeta muestra la incompatibilidad existente entre el despotismo ilustrado y la naturaleza de la antigua monarquía: «El proceder de los grandes conduce al sansculotismo, Federico se aísla de la corte. En su dormitorio se encuentra un lecho magnífico, pero él duerme en una cama de campaña al lado. Desprecio de los pasquines, que él mismo hace fijar de nuevo. José se despoja de las formas externas. Durante el viaje, en lugar de dormir en lecho lujoso, se acuesta al lado, en un colchón sobre el suelo. Como correo, montado en un jamelgo, encarga los caballos para el emperador. Máxima: el soberano es sólo el primer servidor del Estado. La reina de Francia elude la etiqueta. Esta mentalidad continúa, hasta que el rey de Francia se tiene a sí mismo por un abuso» (Cit. en *REM*, p. 344).

64. BELLUGA, Luis. Representación a Felipe V sobre los males de España, 1721. En SERRA RUIZ, Rafael. *El pensamiento social-político del Cardenal Belluga*. Murcia: Patronato de Cultura de la Excma. Diputación, 1963.

tucional. Esto explica que los regímenes con una constitución mixta o republicana (Inglaterra y enseguida los Estados Unidos) supongan, dentro de una Europa marcada por la concurrencia de Estados potencialmente absolutos, uno de los factores más importantes de tensión política. Las relaciones con los regímenes republicanos eran, según el conde de Floridablanca o Federico II, más difíciles que las mantenidas con los que tenían una constitución monárquica similar a la española. Nuestro secretario de Estado no se fiaba de Inglaterra porque su política dependía del Parlamento. En su opinión, «la constitución o sistema de gobierno de este reino quita la confianza en los tratados que se hacen con él»; «la responsabilidad que aquel gabinete tiene a toda la nación, ya separada o ya unida en su Parlamento, le hace tímido, inconstante y aún incapaz de cumplir sus promesas»⁶⁵. De la misma opinión era Federico II, quien en sus años de madurez, «una y otra vez —escribe Meinecke— juzgará críticamente lo que le es extraño en la vida política inglesa, la intranquilidad y la aparente inconstancia provocadas por la coexistencia de instituciones parlamentarias y monárquicas»⁶⁶. Esta contradictoria *infidelidad* republicana⁶⁷, y la consiguiente falta de confianza en estos regímenes, tiene una larga historia: ya la podemos observar en el siglo XVII, en Spinoza, para el cual la opinión pública de cada Estado estaba por encima de los tratados internacionales⁶⁸.

La heterogeneidad del sistema político inglés, aún mayor si a ello añadimos que ningún otro Estado se había volcado al mar, dificultaba su inserción dentro del sistema interestatal europeo y ponía en peligro la política de equilibrios. Para las potencias continentales de Europa, los Estados potencialmente absolutos eran los únicos capaces de una verdadera y seria política de poder, mientras que las instituciones y libertades inglesas debían llevar a este país a la ruina. En este sentido se expresaba Floridablanca con respecto a los Estados Unidos: «las discordias que reinan en aquellos estados por la inquietud y amor de sus habitantes a la independencia, nos son favorables y siempre serán causa de su debilidad»⁶⁹. Fuera de este erróneo pronóstico, Floridablanca se había dado cuenta de una regla funda-

65. FLORIDABLANCA. Instrucción Reservada (*IR*). En *Escritos políticos. La Instrucción y el Memorial*. Murcia: Academia Alfonso X el Sabio, 1982, p. 256.

66. *REM*, p. 333.

67. Ha sido Immanuel Kant el publicista que mejor ha sabido llevar las bases republicanas desde el interior del Estado hasta el orden internacional. Ahora bien, para el filósofo alemán, republicanismo y cosmopolitismo son afines únicamente en un contexto internacional de homogeneidad constitucional. Cf. *NG*, pp. 55-56. La política exterior estadounidense constituye un buen ejemplo de este hecho.

68. El siguiente fragmento de B. Spinoza contrasta nitidamente con la consigna, dada por nuestros clásicos barrocos, de ser en todo momento fieles a los pactos: «Si consideramos la piedad y la religión, veremos que nadie que está al frente de un Estado puede, sin crimen, cumplir sus promesas en detrimento de su Estado. Pues, cualquiera que haya sido su compromiso con otro Estado, si ve que algo redunde en perjuicio del suyo, no puede cumplirlo sin faltar a la fidelidad prometida a los súbditos, que es su máxima obligación, y que los gobernantes, además, suelen jurar cumplir» (*Tratado teológico-político*. Madrid: Alianza, 1986, pp. 343-344).

69. *IR*, 394, p. 285.

mental: las relaciones internacionales pacíficas o sujetas a un orden determinado sólo podían tener sentido entre regímenes de parecida constitución. A la misma conclusión llegará Kant, mas desde un punto de vista republicano. De esta manera, mientras el orden global fundado en el equilibrio continental era propio de los Estados monárquicos del Antiguo Régimen, el derecho internacional cosmopolita únicamente podía triunfar en una Europa integrada por Estados republicanos. La revolución de 1789 dará la razón a Floridablanca y a Kant, pues la aparición de la Francia republicana, en un continente poblado de Estados que, para simplificar, llamamos «absolutos», ocasionará un nuevo desequilibrio que desembocará en las guerras napoleónicas y en la alianza de los Antiguos Regímenes contra Napoleón.

2. LOS INTERESES DE ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XVIII SEGÚN LA INSTRUCCIÓN RESERVADA DE FLORIDABLANCA

Tras el examen general de los conceptos más importantes del derecho de gentes europeo, vamos a analizar cómo aparecen algunos de estos conceptos en uno de los escritos políticos españoles que mayor relevancia tuvo en el siglo XVIII: la *Instrucción Reservada* de 1787, concebida como guía para la recién creada Junta de Estado⁷⁰, y en donde Floridablanca expone un magnífico cuadro de los intereses de España en Europa. Otros documentos, como el *Memorial* de Ensenada sobre el Ministerio de Estado o el *Testamento Político* de Carvajal, nos serían de gran utilidad para esta materia, pero ninguno alcanza la maestría del texto de Floridablanca.

Por supuesto, el examen de los intereses estatales realizado por Floridablanca es parcial: siempre son observados desde el punto de vista español. Ahora bien, coincide con otras obras anteriores, como la de Rousset (*Les intérêts présents et les prétentions des puissances de l'Europe*, 1733), en considerar el equilibrio continental como la base del derecho de gentes. En la *Instrucción Reservada*, Floridablanca analiza las relaciones de España con las dos potencias hegemónicas, Francia en el continente e Inglaterra en los mares, con las dos emergentes, Austria y Rusia, con las restantes potencias europeas, Portugal, Italia, Suiza, Holanda, Dinamarca o Suecia, con los países musulmanes del Mediterráneo, Turquía, las regencias berberiscas y Marruecos, y, por supuesto, con la joven nación de los Estados Unidos. Ni siquiera el regalista conde de Floridablanca olvida analizar, aun brevemente, cómo deben ser las relaciones diplomáticas de España con la Santa Sede. El ministro español distingue entre el papa como cabeza de la Iglesia católica y

70. La Junta Suprema de Estado es la primera muestra de un consejo de ministros en España. Cfr. ESCUDERO, José Antonio. *Los orígenes del Consejo de ministros en España/1*. Madrid: Editora Nacional, 1979.

como soberano temporal. En tanto sumo pontífice de la Iglesia católica debe ser obedecido en las materias espirituales, pero la *Instrucción* insiste en que se debe combinar el respeto debido a la máxima autoridad eclesiástica «con la defensa de la preeminencia y autoridad real»⁷¹. Por lo demás, las relaciones de España con el obispo de Roma, en cuanto soberano temporal, deben ser similares a las relaciones con cualquier otro Estado⁷².

2.1. *Francia o la lucha por una política exterior autónoma*

Francia, además de Inglaterra, es la potencia que merece la mayor atención de Floridablanca. El ministro español, aun reconociendo la necesidad de contar con un aliado tan poderoso, centra todos sus esfuerzos en evitar que España se convierta en una potencia subordinada a los intereses franceses. El conde explica que la amistad entre Estados sólo puede darse entre potencias libres e independientes y, en consecuencia, no es compatible con la dominación. Por esta causa advierte reiteradamente contra la utilización *despótica* que pretende hacer Francia del Pacto de Familia de 1768, el tercero. A su juicio, se trata de un pacto más, semejante a otros muchos suscritos con otras potencias, que no puede servir de excusa para que los productos franceses se introduzcan libremente en España o para exigir nuestra participación en todas sus empresas exteriores. El nombre del pacto con Francia no debe confundirnos: el tratado de 1768 no impone una subordinación familiar similar a la existente entre el padre y el hijo, el señor y el esclavo. Significativamente, Floridablanca no expone en la *Instrucción Reservada* el motivo último del Tercer Pacto de Familia: la oposición a una Inglaterra que amenazaba con romper el equilibrio americano tras la conquista de Québec. Esta laguna demuestra que el secretario de Carlos III está más preocupado en 1787 por evitar la subordinación de España a los intereses franceses que por la lucha contra el dominio inglés.

José de Carvajal y Lancáster, el secretario de Estado de Fernando VI, todavía desconfiaba más de Francia que el conde de Floridablanca. Si bien consideraba que una sincera y estrecha alianza sería muy útil para asegurar la defensa de España y compartir la hegemonía de Europa, pues «las dos bien unidas no pueden ser deshechas por tierra ni por mar», y «las dos coronas unidas darán la ley a todo el mundo»⁷³; no era menos cierto que, para un Carvajal desengañado por su experiencia diplomática, no se podía confiar en los franceses: «no hay que dudar —escribía el secretario tras repasar la larga historia de infidelidades francesas—

71. *IR*, 2-3, p. 96.

72. *IR*, 289, p. 235.

73. CARVAJAL Y LANCASTER, José de. *Testamento político o idea de un gobierno católico (1745)*. Editado por José Miguel Delgado Barrado. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1999, pp. 12-13.

que no cabe tal unión por más que hagamos de nuestra parte; y que la Francia nos ha de asesinar siempre; y que nos hará mucho más daño siendo amigos que siendo enemigos; y que el español que predique esta unión o es mal español o está ciego, como yo lo estuve»⁷⁴. Por esta razón defiende en su *Testamento Político* que se haga una *guerra sorda* contra Francia en el campo económico y diplomático⁷⁵.

Para Floridablanca también resultaba preciso estar alerta contra las actuaciones francesas en dos materias: se debía impedir a través de medidas mercantilistas, como la prohibición de la libre entrada de sus productos en nuestro país⁷⁶, que la nación vecina sacara ventajas comerciales; y se había de evitar que Francia nos condujera como una potencia subalterna a todos sus designios y guerras. En contraste con la lucha de Francia por la hegemonía europea, la España de Floridablanca se caracterizaba por su política de neutralidad. Mas, para conservar la *æqualitas amicitiae*, la posición neutral, era necesario, como no se cansa de repetir el conde, que las relaciones de España con Francia fueran de igual a igual, y no de una potencia menor y subordinada a otra mayor y dominadora.

Floridablanca sabe que los tratados durarán mientras los intereses estatales sean convergentes. Por eso resulta intolerable que Francia nos mande o conduzca a las guerras a su arbitrio, cuando los intereses o conveniencias de ambos países son en muchas ocasiones diversos. Según nuestro secretario de Estado, España fue tratada por Francia como una potencia subalterna con motivo de la guerra de Independencia norteamericana. En aquella ocasión no sólo la Corte de Versalles concluyó el tratado de alianza con los Estados Unidos sin dar noticia a la Corte española, sino que, además, sin contar con su consentimiento, quiso empeñarla

74. *Ibíd.*, p. 17.

75. La *guerra sorda* en el comercio debe hacerse —explica Carvajal en su *Testamento*— «cargándoles cuanto permita la ley de los tratados en toda manufactura y celando infinito el contrabando, singularmente en los confines de tierra y haciendo que frecuentemente se registren los correos suyos y nuestros en la aduana de la Raya; también en celar mucho que no extraigan plata como mercadería por los mismos confines; en aumentar nuestras manufacturas y usar de ellas el rey y principales de la Cortes, indicando el rey que eso le gusta», etc. La *guerra sorda* diplomática consiste básicamente en «mantener siempre firmes las apariencias de unión y confianza, teniendo allá el embajador más hábil que ostente siempre sinceridad y descuido y sea en efecto un argos vigilante, aun de lo que piensen», y en «negarse siempre a entrar en tratados de comercio con ellos diciendo que no es necesario en nuestra unión y que se pasará sin él como hasta aquí» (*Ibíd.*, pp. 18-19).

76. «La igualdad de privilegios de ella con la española nunca se entiende ni puede entenderse con la de excepción o libertad de tributos, la cual requiere mención específica o individual, como es constante en el derecho público y privado de todas las naciones». Tampoco «conviene hacer un nuevo tratado de comercio con Francia», que, sin duda, se encaminaría «a disminuir los derechos en las entradas de sus géneros, levantar las prohibiciones de algunos para inundarnos de lo que nos perjudica, y facilitar el contrabando». Aunque los tratados antiguos no son más favorables a España, Floridablanca sostiene que con el tiempo «se han ido moderando a lo más equitativo» y, por tanto, convendría mantenerlos. Cf. *IR*, 309, p. 243.

en la guerra «como pudiera hacerlo un déspota con una nación de esclavos»⁷⁷. A nuestro país, extenuado por las seculares y costosas guerras exteriores, no le convenía embarcarse en la lucha francesa por la hegemonía. Por el contrario, nos interesaba la neutralidad y hacer uso de los medios políticos, las armas diplomáticas, para evitar los conflictos.

La desconfianza de la *Instrucción Reservada* hacia Francia, hacia nuestro mejor amigo y aliado, era muy grande. Ello es normal en un siglo caracterizado por la concurrencia de Estados aislados y por una interpretación muy limitada de la amistad. La misma historia del siglo XVII nos enseña, según el secretario de Estado, a recelar de nuestro vecino⁷⁸. Todas estas razones demuestran, a su entender, que Francia siempre tratará de detener el aumento de nuestra prosperidad, de nuestro comercio, navegación e industria, pues, aunque «no nos quiera ver arruinados por otra potencia, nos quiere sujetos y dependientes de ella misma»⁷⁹.

Para contener a Francia, el ministro español propone hacer uso de los *medios legítimos* del nuevo *nomos* internacional: en primer lugar, se debe proseguir la política mercantilista, con el objeto de frenar el gran caudal de riquezas extraídas por esta potencia de España y de sus Indias. En segundo lugar, debemos continuar con una política neutral en Europa y contribuir de esta manera al equilibrio entre las grandes potencias. Ello será posible siempre que Inglaterra y Austria tengan el suficiente poder para servir de contrapeso al poderío francés. Esta *máxima perpetua de estado* del gabinete español es expuesta por Floridablanca en un extraordinario fragmento de la *Instrucción Reservada*: «El equilibrio entre estas potencias [Austria e Inglaterra] y la Francia, y la esperanza o el temor de que la España pueda inclinarse a unas u otras, es lo que ha de darnos la posible seguridad contra la ambición de todas ellas»⁸⁰. Como se puede observar, el secretario de Estado

77. *IR*, 319, p. 247. En opinión de Floridablanca, el Pacto de Familia no puede legitimar esta actuación francesa, pues sólo supone un tratado defensivo y ofensivo «semejante a otros muchos que (se) han hecho y subsisten entre varias potencias de Europa» (*IR*, 320, p. 248). El *casus foederis*, esto es, la unión para la guerra, exigía determinados requisitos que, en este caso, no se dieron. El ministro español se queja así contra el proceder de Francia, la cual no dio tiempo a que los intentos de mediación de España surtieran efecto. Como es sabido, la entrada en 1779 de España en la guerra solucionó el posible conflicto entre los aliados.

78. «La experiencia del siglo pasado, en que la Francia nos hizo perder el Rosellón, la Borgoña o Franco Condado, el Portugal y el País Bajo, y que estuvimos también para perder la Cataluña, nos debe abrir los ojos para lo futuro» (*IR*, 334, p. 256). De todas formas esta excepcional referencia histórica no debe engañarnos: en Floridablanca ni persiste la confianza en la *historia magistra vitae*, ni la necesidad de elaborar máximas válidas para todas las épocas.

79. *IR*, 331, p. 254. El mejor ejemplo de esta conveniencia francesa es, a juicio de José Moñino, la «doblez con que procedió el ministerio de Francia en la promesa que nos hizo de negociar nuestra paz con la Puerta Otomana y con las regencias berberiscas»: mientras se ofrecía públicamente a negociar la paz, «ocultamente procuraba estorbarla», ya que la guerra «dificultaba y disminuía nuestra navegación y comercio, y aumentaba el de los franceses y su cabotaje en las costas españolas» (*IR*, 332, p. 254).

80. *IR*, 333, p. 255. «La rivalidad inglesa, y aún la austríaca, conservará bastante fuego, a pesar de los tratados con la Francia, para distraer a ésta de la tentación de dominar a todas las naciones, y

y Despacho conoce perfectamente que la base del derecho de gentes se halla en el frágil e inestable sistema de equilibrio continental. A pesar de la rivalidad secular entre España e Inglaterra, y de las dificultades para relacionarnos o pactar con un régimen dependiente en gran medida de la opinión pública y del parlamento, no conviene a España su ruina: el sistema de equilibrio europeo necesita a una Inglaterra con la fuerza necesaria para contrarrestar el poder francés.

2.2. Neutralidad con Inglaterra

Dos problemas fundamentales destaca Floridablanca en nuestras relaciones con Inglaterra: la ocupación de Gibraltar y la lucha comercial. El asunto de Gibraltar debe ser encuadrado dentro del típico *problema del redondeamiento de un Estado*. En el siglo XVIII se consideraban más valiosos, por lo menos desde el punto de vista continental, los territorios, aunque fueran muy pequeños, que completaban o cerraban los Estados que los territorios más grandes pero alejados. Desde luego, este problema tenía una menor importancia para una isla, pues aquí el redondeamiento siempre tiene un límite. La existencia insular de Inglaterra hace que, a diferencia de los Estados continentales, su política exterior no esté marcada por la preocupación del redondeamiento, la cual en el siglo XIX se transformará en Alemania en lucha por el *espacio vital*.

Según Floridablanca, se ha de recobrar la plaza de Gibraltar por negociación o por fuerza. Si se acude al primer medio, el ministro recomienda preparar la negociación con cuatro acciones: se debe, en primer lugar, mantener «el uso de la cuarentena con todas las embarcaciones» que lleguen a esta plaza, con el propósito de que la guarnición «se aburra de estar en aquel presidio» y no se establezca ni «población ni comercio útil y permanente en él»⁸¹. Asimismo, se ha de utilizar con sabiduría la disimulación, pues no sólo se debe *aparentar* que no nos interesa Gibraltar porque de este modo siempre tenemos tropas para proteger las costas de España de las invasiones africanas⁸²; sino que también nos interesa que la posea Inglaterra, pues supone para este país «un objeto de gastos y de distracción de sus fuerzas marítimas» que le impedirá «acometer a nuestras posesiones de América»⁸³. Estas dos acciones, consistentes en aparentar, disimular o engañar al adversario, ponen de manifiesto que el realismo de la política internacional de Floridablanca

contenerla en caso que lo emprendiese, como podría, si se viese en Europa sin competidores iguales a su gran poder» (Ibidem).

81. *IR*, 339, p. 258.

82. «Conviene decir que la posesión de Gibraltar por los ingleses nos es más útil que perjudicial, puesto que así tenemos fuerzas que están siempre prontas para preservar a aquellas costas de invasiones de los africanos» (*IR*, 340, p. 258).

83. «Gibraltar es para los ingleses objeto de gastos, y durante la guerra, nuestras escuadras de Cádiz han de llamar al estrecho las fuerzas marítimas de Inglaterra. Por tanto, no podrán acometer a nuestras posesiones de América» (*IR*, 342, p. 259).

se ha desprendido de gran parte de los lastres religiosos que afectaban a la acción diplomática de Saavedra Fajardo. Por último, Floridablanca señala que conviene «formalizar la idea de que es posible y aún muy fácil establecer la neutralidad del Mediterráneo», como ya había conseguido la emperatriz Catalina II de Rusia en el Báltico⁸⁴. De esta forma se podría llevar los principios de la tierra, el equilibrio y la neutralidad, al Mediterráneo. El ministro español tiene razón cuando indica que a las restantes potencias mediterráneas, especialmente Francia y las repúblicas de Italia, y a los Estados del Norte, sobre todo Holanda, les interesaba desterrar la guerra del Mediterráneo; mas volvemos a insistir que Inglaterra, la única potencia auténticamente marítima, difícilmente podía consentir en llevar el *nomos* de la tierra a los mares que ella misma dominaba.

Una vez preparada la negociación con las cuatro acciones anteriores, Moñino indica que se podría intentar que Inglaterra cediera Gibraltar por dinero, por territorios o a cambio de ventajas comerciales. Los españoles, por el deshonor que sienten al ver ocupado este punto de la península⁸⁵, en todo momento estarán dispuestos, en opinión del secretario español, a pagar una nueva contribución o arbitrio destinado a sufragar la adquisición del peñón. La recuperación mediante un cambio de territorios era una solución que ya había fracasado en dos ocasiones: ni Inglaterra estuvo dispuesta a entregar Gibraltar por Orán, cambio al que hace referencia Carvajal en su *Testamento político*; ni España estuvo de acuerdo en ceder, como le propusieron los ingleses, la isla de la Trinidad o la de Puerto Rico⁸⁶. No obstante, Floridablanca habla de un nuevo proyecto de cesión de la parte española de la isla de Santo Domingo. La preocupación de Floridablanca por la recuperación de Gibraltar se refleja en el hecho de que está dispuesto a cambiar esta plaza por territorios muchísimo más amplios, pero alejados de la península, como es el Santo Domingo español. El último medio aludido para recuperar Gibraltar consiste en la concesión de ventajas comerciales, mas siempre temporales con el objeto de que no peligrara la prosperidad futura de España.

Fuera de Gibraltar, «en América —advierte la *Instrucción Reservada*— todo lo que podemos desear es la Jamaica, y limpiar de ingleses la costa de Campeche y Honduras. En Asia y en África no pensamos en adquirir nada»⁸⁷. Siendo los conflictos internacionales con Inglaterra escasos, José Moñino aconseja separarnos de la política francesa y cultivar la neutralidad con la isla británica. Por tanto, nuestras disputas con la Corte de Londres deberían reducirse a los asuntos económicos.

84. *IR*, 344-345, pp. 260-261. Floridablanca en una carta a Montmorin, datada en julio de 1783, ya señalaba que se podría conseguir una neutralidad en el Mediterráneo semejante a la del Báltico si estuvieran «todos resueltos a conservar la paz y tranquilidad, y la neutralidad en el dicho mar y sus costas, sin excepción alguna» (cit. en HERNÁNDEZ FRANCO, Juan. *Op. cit.*, p. 270). El problema es que la condición marítima de Inglaterra impedía contar con su consentimiento.

85. *IR*, 347, p. 262.

86. *IR*, 349, p. 263.

87. *IR*, 352, pp. 264-265.

En cuanto al comercio, la situación de inferioridad de España con respecto a Inglaterra era aún más acentuada que en el caso francés. Por eso, Floridablanca también consideraba preferible no hacer un tratado de comercio; mas en el caso de que nos vieramos precisados a hacerlo, creía conveniente que los reglamentos o las concesiones fueran recíprocas, y romper así la multitud de trabas que los ingleses, en virtud de su famosa *Acta de navegación* y de otras declaraciones de su Parlamento, ponían a nuestra navegación y comercio en Inglaterra. Pues la libertad de comercio inglesa, de forma similar a la libertad de los mares, no siempre tenía un carácter bilateral; era más bien un instrumento para conseguir la hegemonía comercial y marítima. Pese a todo, la libertad comercial o igualdad de franquicias, sería —a juicio de José Moñino— perjudicial para España, dado que nuestra industria y flota no podría competir con la francesa o inglesa. Entre las razones que explican este déficit, el ministro menciona el hecho de que en los puertos de Francia y Gran Bretaña se trate al extranjero con dureza; y no suceda así en los españoles, «por consecuencia de tratados hechos en tiempos débiles y forzados»⁸⁸. Pero, sobre todo, la inferioridad española se debía a que nuestra navegación mercante y comercio activo era mucho menor que el inglés o francés. Por esta causa, «aunque sean recíprocas —leemos en la *Instrucción*— las gracias y concesiones, ellos las gozarán por cien buques, por ejemplo, que envían a estos reinos, y nosotros por diez, que enviamos a los suyos»⁸⁹. Además de observarse todas estas razones de disparidad en la concesión de gracias y favores, cualquier disposición del nuevo convenio debería ser *temporal*, para que así «nos deje arbitrio de ocurrir en lo venidero a los inconvenientes, y de remediar los daños que nos enseñare la experiencia»⁹⁰.

Floridablanca, a pesar de subrayar los puntos de acuerdo con Inglaterra y desdramatizar las diferencias, no llega al extremo de José de Carvajal, quien en su *Testamento político* propone elegir como primer aliado a Gran Bretaña, por la razón de que, en contraste con Francia, ha demostrado ser un socio fiel en todos los tratados suscritos con él, y porque esta unión permitiría a España compartir la hegemonía de los mares⁹¹. Carvajal sabe, como Floridablanca, que las alianzas sólo pueden ser duraderas si los intereses o conveniencias son recíprocas. Por eso añade que el pacto entre los dos países es también del interés de Inglaterra, «porque quedando con nosotros dueños del mar están de todo el mundo seguros, pues sólo por mar se les puede invadir»⁹². Ahora bien, Carvajal es consciente de que tal

88. *IR*, 359, p. 268.

89. *IR*, 360, p. 268.

90. *IR*, 361, p. 269.

91. Sobre estas dos razones para aliarnos con Gran Bretaña dice lo siguiente: «no he leído que jamás haya dejado de sernos fiel cuando hemos tenido con ella alianza», y «los dos unidos en el mar somos invencibles y esto basta, porque pudiendo por tierra bastante para que la Francia no nos entre, con la Inglaterra ni intentarlo pudiera por mar y antes la invadiéramos a ella» (*Testamento político, op. cit.*, p. 20).

92. *Ibidem*.

unión no resulta posible hasta que se eliminen los *estorbos* que suponían Gibraltar y Mahón, el asiento de negros⁹³, y la libre navegación y contrabando de Indias. Indudablemente, esta alianza, en gran medida contra-natura por los intereses contrapuestos que tenían ambas potencias en el Mediterráneo y en América, hubiera acabado con los Pactos de Familia que son, como sabemos, la clave de la política internacional española del siglo XVIII. Pero también es cierto que en 1789, tras los sucesos revolucionarios franceses, todavía habrá un intento, promovido por el ministro de Estado portugués, Sa y Melo, de establecer una alianza defensiva entre Portugal, España e Inglaterra. Floridablanca, no obstante, se opuso a este Tratado porque, en caso de realizarse, se hubiera fortalecido la posición de Inglaterra y de su aliada Prusia, y, por tanto, se hubiera roto el imprescindible equilibrio europeo⁹⁴.

2.3. *Las potencias imperiales de Rusia y Alemania*

En los asuntos de Alemania y del imperio, Floridablanca recomienda buenas relaciones, pero sin comprometerse en los problemas del cuerpo germánico. Como en el caso de Inglaterra, lo mejor es permanecer neutral. No nos interesa que Francia sea atacada por el emperador, ya que tal circunstancia, en virtud del Pacto de Familia, nos obligaría a romper nuestra favorable neutralidad. Para evitar el desencadenamiento de este conflicto, nuestro secretario de Estado hace uso de su perfecto conocimiento del sistema de equilibrios europeo. El equilibrio favorecedor del *statu quo* se puede obtener estimulando la rivalidad y la desconfianza entre el emperador austríaco y las Cortes del norte de Alemania. Por eso hemos de contribuir a que Prusia se sitúe al frente del cuerpo germánico y asuma el papel de protector de las libertades alemanas frente al emperador. Por otro lado, se debería destruir la amistad de la Corte de Viena con la Corte de San Petersburgo, pues, si no se detiene a tiempo a estas nuevas potencias, «pueden —según Floridablanca— alterar el sistema general y esclavizarnos a todos»⁹⁵. Solamente de este modo, con la oposición o enemistad de Prusia y Rusia, el emperador no se atreverá, en caso de ruptura, a atacar o invadir Francia.

93. También para Floridablanca el asiento de negros era un problema. En la *Instrucción Reservada* propone que la adquisición y conducción de negros a América sea realizada por la compañía de Filipinas; siempre con la intención de «salir de la sujeción en que estamos con las contratas hechas con los ingleses para surtirnos de negros, de que resultan contrabandos continuos y otros gravísimos inconvenientes» (*IR*, 108, p. 146). Sobre la compañía de Filipinas, el secretario de Estado agrega que «ha de ser compañía de comercio, y no de dominación y conquistas», es decir, no debe «tomar parte en los intereses de los Nababes [del Asia y de la India Oriental], ni en los que promuevan las naciones francesa, inglesa, holandesa o cualquiera otra de Europa» (*IR*, 395, p. 285).

94. El secretario de Estado sostiene que era preferible no realizar un tratado entre Portugal, España e Inglaterra, ya que sólo así se tendría «un rey de Prusia más contenido y a la Inglaterra más circunspecta», al mismo tiempo que se evitaba «que causen una guerra general en Europa» (*Carta de Floridablanca a Cifuentes*, Madrid, 1789-diciembre-4, cit. en HERNÁNDEZ FRANCO, Juan. *op. cit.*, p. 253).

95. *IR*, 369, p. 272.

Con respecto a Rusia, el interés de España no sólo se hallaba en evitar su unión con Austria, sino también con Inglaterra. La mejor estrategia para impedir esta última alianza consistía en convencer a la zarina de la necesidad de sostener los principios de *neutralidad armada* en el Mediterráneo, lo cual sería motivo de separación entre los dos Estados, puesto que los ingleses, dada su evidente superioridad en el mar, siempre habrían de oponerse a la neutralidad⁹⁶. Según este principio, los barcos neutrales podían navegar libremente entre los puertos de los beligerantes sin que las pertenencias de los ciudadanos de un Estado beligerante, salvo si se trataba de contrabando, pudieran ser capturadas a bordo de un barco neutral. Estaba dirigido contra las interferencias británicas en la navegación neutral y contra los derechos marítimos que el gobierno inglés aspiraba a ejercer en tiempo de guerra. Con este concepto de *neutralidad armada*, Floridablanca quería extender a los mares el derecho de la tierra; mas Inglaterra, «llevada —escribía Floridablanca— de los principios altivos de su pretendida soberanía del mar»⁹⁷, se oponía a que en los mares y océanos estuviera vigente el *ius publicum* europeo, el equilibrio y la neutralidad. Aunque solía atribuirse el origen de la neutralidad armada a Rusia, Floridablanca, en el *Memorial* de 1789 dirigido a Carlos IV, defiende dicho principio como una obra suya⁹⁸. Asimismo opinaba que este concepto sólo podía tener efectividad si, en el caso de estallar una guerra, se obligaba a respetar el pabellón neutral a quien se opusiera⁹⁹. En la práctica, ello significaba formar una liga de la tierra contra el mar, contra la única potencia, Inglaterra, radicalmente contraria a reconocer la neutralidad en los mares.

96. «Como la Zarina se atribuye la gloria de haber formado este sistema, y de estar a la frente de las potencias que le han adoptado, hiere y choca mucho a su vanidad la resistencia de la Corte de Londres; resistencia que, estando fundada sobre los principios de la famosa acta de navegación de Inglaterra, y sobre la superioridad del mar que afecta a aquella soberbia nación, nunca se vencerá y allanará completamente» (*IR*, 370, p. 273).

97. Memorial presentado al rey Carlos III y repetido a Carlos IV, por el conde de Floridablanca, renunciando el ministerio. En *La instrucción y el Memorial*, *op. cit.*, p. 295.

98. *Ibidem*, p. 294.

99. Floridablanca sabe que «la neutralidad armada será un ruido y un gasto sin efecto ni utilidad alguna, si cualquiera nación beligerante no quiere reconocerla ni respetar el pabellón neutral, y si sale con ello, por no haber un pacto y un poder ejecutivo que la obligue y fuerce a practicarlo» (*IR*, 372, p. 274). Está claro que si las restantes potencias marítimas no luchaban por que Inglaterra respetara la neutralidad, tampoco podría respetarla España: «[...] respondí constantemente que, defendiendo las potencias neutrales su pabellón contra ingleses, cuando éstos quisiesen apoderarse bajo de él de efectos españoles, entonces respetaríamos nosotros el mismo pabellón aunque condujese mercaderías inglesas, [...]; pero que tolerando, como toleraban, a la marina inglesa la detención y confiscación de efectos nuestros bajo la bandera amiga o neutral, no debían esperar que la España cediese ni dejase de hacer lo mismo» (*Ibidem*, pp. 295-296).

2.4. *Las pequeñas potencias de Europa*

En relación con Portugal, con la potencia considerada por Carvajal como puerta falsa y secreta de España frente a la fachada o puerta principal que era Francia¹⁰⁰, Floridablanca sigue la política tradicional de procurar la incorporación de este país a los dominios de España a través de los derechos de sucesión, para lo cual «conviene hacer matrimonios recíprocos entre los infantes de ambas casas»¹⁰¹. Pero, aunque nuestro país se debe unir con Portugal por vínculos de amistad y parentesco, no conviene establecer una alianza con un socio que sería muy gravoso, «porque siendo cortas y débiles sus fuerzas terrestres y marítimas, y teniendo tantas posesiones ultramarinas distantes y dispersas en la América, África y Asia, sería muy difícil cubrirlas y defenderlas si fuesen atacadas por un enemigo común». De ahí que el conde aconseje que España se limite a tener con Portugal «neutralidad y amistosa correspondencia»¹⁰².

En relación con Italia, Floridablanca escribe que se ha de proteger a esta península de aquellas potencias que, como Austria, intentan invadir o subyugar sus principados y repúblicas. Asimismo se debe tratar a Venecia y Génova con el mismo favor que a las grandes potencias, pues mientras éstas «miran los favores como derechos», «las pequeñas los reputan como gracia». El interés de España en Italia se centra, no obstante, en las Dos Sicilias, por cuanto no sólo la Corte de Nápoles es Corte de Familia y debe ser considerada como una dotación o *apanaje*¹⁰³ de las ramas segundas de la familia reinante en España, sino que, además, los españoles poseen grandes bienes en este reino. La misma política debe seguirse en Toscana, que ha de ser un *apanaje* para las ramas segundas o subalternas de la casa de Lorena o Austria. En suma, España, si quiere velar por la seguridad del Mediterráneo, debe evitar que Italia sea «oprimida» por el emperador austríaco o por cualquier otra potencia poderosa¹⁰⁴.

En cuanto a Suiza, conviene a España que mantenga su independencia, pues los cantones suizos, como en el siglo anterior, son los principales suministradores de tropas mercenarias y de muchos individuos industriosos «que se quedan en España y trabajan varias manufacturas delicadas». Por ello aconseja tener una embajada permanente en Lucerna y Berna, «por cuyo medio se podrían hacer las contratas con más conocimiento para el ejército, y atraer pobladores

100. CARVAJAL Y LANCÁSTER, José de. *Testamento político*, *op. cit.*, p. 10.

101. En el *Memorial* de 1789 (*op. cit.*, pp. 327-328), Floridablanca aconseja a los reyes Borbones que sigan el ejemplo de los Reyes Católicos, Carlos V y Felipe II, los cuales cultivaron la íntima unión y amistad entre las dos Coronas mediante la política matrimonial.

102. *IR*, 375-378, pp. 275-277.

103. *Apanaje* es la cesión de una parte del reino a uno de los hijos menores del rey; tenía carácter hereditario, y, en ausencia de un hijo varón, se reintegraba a la monarquía.

104. *IR*, 290-299, pp. 235-239.

industriosos»¹⁰⁵. Finalmente, la *Instrucción* tan sólo advierte acerca de Suecia y Dinamarca que el equilibrio continental exige «precaer e impedir las relaciones de unión y alianza de estas Cortes septentrionales con la Inglaterra y con las Cortes de Viena y Petersburgo»¹⁰⁶.

2.5. *Turquía y el norte de África*

Según Floridablanca, interesa a España conservar la paz con la Puerta Otomana con el fin de contener a las regencias berberiscas de África, sobre todo a la más dañina de ellas, la argelina, y de obligarlas a respetar los tratados concluidos. El ministro español creía, por un lado, que sin el apoyo turco apenas podrían subsistir estas regencias¹⁰⁷; y, por otro, que, como los infieles no solían respetar los tratados, España debía estar preparada para el caso de que las regencias no los cumplieran.

Ciertamente, a España no le convenía la destrucción del imperio turco si ello suponía el engrandecimiento de Austria y Rusia, dos potencias emergentes que, al parecer de Moñino, podían desequilibrar todo el sistema europeo. Mas la resistencia contra las Cortes imperiales de Alemania y Rusia no justificaba el establecimiento de una alianza defensiva con Turquía, ya que se trataba de un socio cuya fidelidad era muy dudosa: «la opinión —leemos en la *Instrucción*— que también tenemos de la mala fe y perfidia de aquellos bárbaros, no nos daría seguridad alguna con sus tratados y auxilios». De ahí que «el sostenerlos deba limitarse a la necesidad de contener la ambición de otras potencias, sin adelantarse a fortificar y cultivar la de los turcos»¹⁰⁸. Esta opinión del secretario de Estado no se puede entender del todo sin la experiencia frustrante del Tratado de Paz concluido con Turquía en 1782; Tratado que no fue respetado en sus puntos esenciales por la Puerta Otomana¹⁰⁹.

Asimismo, Floridablanca reconoce que los Estados neutrales, si son tan poderosos como Francia e Inglaterra, están en condiciones de evitar la guerra en el Mediterráneo entre Turquía y las dos potencias imperiales¹¹⁰. También aquí

105. *IR*, 300-301, pp. 239-240.

106. *IR*, 374, p. 275.

107. «Sin la opinión y auxilios de la Puerta Otomana, mal pudieran siete u ocho mil turcos dominar despóticamente en Argel, Túnez y Trípoli, sojuzgar como esclavos a tantos millares de moros infelices, y mantener la guerra o hacer vergonzosamente tributarias a todas las cortes de Europa» (*IR*, 385, p. 280).

108. *IR*, 382, pp. 278-279.

109. Según Hernández Franco (*op. cit.*, p. 277), la única obligación mutua que establecía el tratado de 1782 era la neutralidad, pero no se estipuló una verdadera alianza.

110. «Si la Gran Bretaña quisiera unirse con España y Francia, una declaración de las tres potencias detendría a los emperadores de Rusia y de Alemania [...] en tal caso podrían, sin empeñar guerras ni alianzas, detener las tres potencias marítimas la desmesurada ambición de la Rusia y de su aliado». (*IR*, 381, p. 278).

demuestra Floridablanca lo lejos que se encuentra la teoría política internacional del XVIII de la de Saavedra Fajardo, quien, dentro de un contexto de guerras civiles religiosas, todavía pensaba que únicamente los pequeños Estados podían y debían permanecer neutrales. En relación con el conflicto dieciochesco del Mediterráneo oriental, Moñino agrega que, si a pesar de todo fuera destruido el imperio turco, éste debería repartirse entre las ramas subalternas de las familias imperiales, y no entre Rusia y Austria. La razón es una vez más la necesidad de conservar el equilibrio, como podemos leer en el siguiente fragmento: sólo «la división de los estados poseídos por el Turco entre muchos príncipes y repúblicas, conservaría el equilibrio de Europa, e impediría el progreso de la ambición alemana y rusa»¹¹¹.

Sobre las regencias berberiscas, Floridablanca informa que Rusia ha propuesto a España una alianza para destruir la poderosa y perjudicial regencia de Argel; a lo cual, el secretario de Estado ha respondido «que siempre que la mala fe de los argelinos nos obligue a un rompimiento de la paz ajustada; no dejaré de unir mis fuerzas a las de la Rusia y a las de cualquiera potencia cristiana para castigar y destruir a estos piratas»¹¹². Aunque Floridablanca en unos fragmentos tacha a los argelinos de piratas y en otros escribe que hacen el corso contra los españoles, no se debe olvidar que, desde el punto de vista jurídico, existe una gran diferencia entre el pirata, que carece de todo título jurídico y navega sin autorización legal, y el corsario que dispone de una autorización de su gobierno, esto es, de una patente de corso formal expedida por su soberano, y puede enarbolar el pabellón de su país. Los corsarios más conocidos fueron los servidores de la corona británica que lucharon durante los siglos XVI y XVII, hasta el tratado de Utrecht, contra el imperio católico español. Según Schmitt, esta clara distinción jurídica entre piratería y corso resulta inexistente en la práctica, pues no sólo los corsarios «se exceden a menudo en sus poderes y llevan falsas patentes o, incluso autorizaciones de Gobiernos inexistentes», sino que, además, suelen ser considerados por sus enemigos como delincuentes o criminales comunes, y no como súbditos de un Estado con el que siempre cabe un *iustus hostis*¹¹³.

El secretario también menciona el proyecto de invadir Argel por tierra, en concreto desde Orán; para lo cual conviene ganar a «los moros de la tierra que aborrecen la esclavitud en que los tiene el dominio de los turcos»¹¹⁴. En cambio, «las regencias de Trípoli y Túnez serán muy fáciles de reducir a cultura, porque tienen algún comercio y carecen del poder que hace insolentes a los argelinos»¹¹⁵. Una vez destruido el imperio turco, Floridablanca indica que debería pensarse en

111. *IR*, 383, p. 279.

112. *IR*, 387, p. 281.

113. SCHMITT, Carl. *Tierra y mar. Consideraciones sobre la historia universal*, op. cit., pp. 45-46.

114. *IR*, 389, p. 282.

115. *IR*, 390, p. 282.

adquirir la costa de África. Por último, defiende «la buena correspondencia» con el rey de Marruecos, a quien debemos mostrar nuestra gratitud porque durante la guerra con Inglaterra «no sólo no nos ha inquietado, ni dado motivos de sospecha, sino que nos ha confiado parte de su erario», «nos ha franqueado sus puertos para estacionar en ellos nuestras embarcaciones de guerra, permitiéndolas hostilizar y perseguir dentro a nuestros enemigos, cuando venían a socorrer la plaza de Gibraltar», nos ha socorrido con provisiones y concedido otros favores comerciales¹¹⁶. No obstante, Moñino advierte que, si en el futuro no se pudiera mantener la amistad con este príncipe, y se renovara la guerra, «debemos pensar en hacernos dueños también de toda la costa que cae frente de España», en especial de Tánger y Tetuán, pues «sin esto no tendremos seguridad en el estrecho de Gibraltar»¹¹⁷.

2.6. *El expansionismo de los Estados Unidos*

Floridablanca es plenamente consciente del peligro que supone para las posesiones españolas del Norte de América la política estadounidense de ampliación de fronteras. Por esta causa, una de sus principales obsesiones en materia de política internacional fue impedir la libre navegación del Mississippi y que los Estados Unidos salieran por este río al golfo de Méjico. Para evitarlo, Floridablanca pensaba que Luisiana y Florida debían convertirse en una frontera, en una barrera humana, capaz de frenar «las introducciones y usurpaciones» estadounidenses. Nuestro ministro reconoce la fuerza expansionista de los *frontiermen* cuando señala en la *Instrucción* de 1787 que estas medidas de protección son muy necesarias «contra la rapidez con que los colonos americanos, dependientes de los Estados Unidos, procuran extenderse por aquellas regiones y vastos territorios»¹¹⁸. Mas también sabe que la única posibilidad de que Florida y Luisiana sean una eficaz frontera «de aquellos diligentes y desasosegados vecinos», consiste en favorecer la emigración y el consiguiente crecimiento de colonos españoles. Por esta razón, el conde expresa que «la Junta procederá en este concepto, para no perder de vista los medios de fortalecer y aumentar la población y barrera de las Floridas, favoreciendo su comercio y el establecimiento de familias comerciales y pobladoras, a semejanza de la Luisiana»¹¹⁹.

Pero, desde luego, difícilmente se podía frenar la expansión de los colonos norteamericanos y el comercio exclusivo de España sobre las Indias si no se impedía a tales colonos la libre navegación por el Mississippi hasta el golfo de Méjico. Aunque Floridablanca admite que, por el Tratado de 1764, este río fue límite divisorio entre España e Inglaterra, mantiene que ahora se halla comprendido en lo

116. *IR*, 392, pp. 283-284. *Memorial, op. cit.*, p. 292.

117. *IR*, 393, p. 284.

118. *IR*, 99, p. 142.

119. *IR*, 103, pp. 143-144.

dominios españoles «hasta donde llegan éstos con la adquisición de las Floridas». Según el conde, las reclamaciones de los colonos de Estados Unidos se fundan en el Tratado que este país hizo en 1782 con Inglaterra, en virtud del cual ambos Estados «capitularon la libertad de su navegación en el Mississippi, y arreglaron sus límites con las Floridas a su arbitrio y el de los ingleses». Ahora bien, Floridablanca niega que el ministerio inglés pueda conceder algún derecho a los Estados Unidos en esta materia, ya que la Florida Occidental, esto es, la región por donde corre el Mississippi, pertenece por derecho de conquista a España¹²⁰.

Desde el punto de vista de la historia conceptual, en esta discusión encontramos dos formas muy distintas de entender el concepto de *frontera*. El célebre ensayo sobre la *frontera* en la historia estadounidense, escrito por Frederick Jackson Turner en 1893, sigue siendo esencial para comprender las diferencias que existen entre el concepto europeo y americano de *frontera*. La europea consiste en «una línea limítrofe fortificada que corre a través de densas poblaciones», y, en consecuencia, separa el interior de un Estado de su exterior. Para los estadounidenses de finales del XVIII, ésta era la *frontera* que pretendía imponer Floridablanca en América cuando prohíbe la libre navegación por el Mississippi. Sin embargo, la genuina frontera americana constituía una *frontera interior* «que se encuentra en el límite de las tierras libres»¹²¹. Las posesiones españolas, empezando por el Mississippi, no eran para los Estados Unidos realmente una frontera exterior o europea, pues en estas tierras la población era escasa, y, además, existía un Tratado con Inglaterra, el de 1782, que negaba el derecho de conquista de España sobre las Floridas y la capacidad de nuestro país para trazar los límites de estos territorios. En realidad, todo ello demuestra que, desde su nacimiento, los Estados Unidos impusieron un nuevo concepto de derecho internacional, la línea del hemisferio occidental o línea de autoaislamiento, mediante el cual intentaron alejar a los europeos y a sus conceptos, como el de frontera exterior, de su zona de influencia.

Floridablanca nunca reconoció este nuevo *nomos* internacional que pretendían imponer los Estados Unidos. Por eso, mientras estuvo al frente de la secretaría de Estado, aspiró, sin lograrlo, a concluir un tratado con esta nación, cuyo objeto principal debía ser arreglar «amigablemente el negocio» de la navegación por el Mississippi. En el fondo, con dicho tratado el ministro español quería obtener de Estados Unidos la garantía de que en adelante respetaría las posesiones españolas en América. Para conseguirlo estaba incluso dispuesto a ceder algo en la discusión sobre los límites de las Floridas y a concederle en materia de comercio el estatuto de nación más favorecida¹²²; pero siempre con el límite de que, si

120. *IR*, 101-102, pp. 142-143.

121. TURNER, F. J. La importancia de la frontera en la historia estadounidense. En BOORSTIN, D. J. (comp.). *Compendio histórico de los Estados Unidos. Un recorrido por sus documentos fundamentales*. Méjico: FCE, 1997, p. 425.

122. *IR*, 394, pp. 284-285.

bien podría tener plena capacidad para comerciar en pie de igualdad con la metrópoli de España, no la tendría con la América española, ya que el Tratado de Utrecht prohibía a cualquier país extranjero entablar relaciones comerciales con estas posesiones¹²³. Ahora bien, en la medida que España y Estados Unidos ya no reconocían el mismo *Ius Gentium*, el entendimiento era muy difícil.

2.7. Conclusión: la perspectiva continental de Floridablanca

Después de analizar la materia internacional de la *Instrucción Reservada*, se puede concluir que el ministro español conocía perfectamente los fundamentos del *Ius Publicum Europæum* del XVIII, y que, aparte de combatir la interpretación británica de la *libertad de los mares*, fue un firme defensor de los principios de equilibrio y neutralidad continental. La tesis de Barraclough, según la cual las potencias *flanqueantes*, España e Inglaterra, se rigen por leyes distintas del equilibrio continental¹²⁴, sólo parece correcta, si partimos del cuadro internacional descrito por Floridablanca, para Inglaterra. Sin duda, el Tercer Pacto de Familia, esto es, la unión defensiva y ofensiva con una potencia eminentemente continental como la francesa, nos obligaba a considerar el principio del equilibrio europeo como un factor determinante de nuestra política internacional.

Dentro de este marco, la España de Floridablanca intentó convertirse en una nación neutral y mediadora¹²⁵. Ya en 1778, las autoridades españolas habían intentado, sin lograrlo, arbitrar entre Francia e Inglaterra con motivo de la independencia de los Estados Unidos. Y en 1788 volverán a intentar mediar en los conflictos europeos, en el conflicto ruso-turco, ruso-sueco y en la rebelión de los Países Bajos austríacos. Esta postura también suponía una táctica para desprenderse de la subordinación francesa, y evitar que esta nación arrastrara a España en todas sus empresas europeas motivadas por su política de hegemonía y prestigio. Era, en definitiva, la política internacional de un Estado continental. El vasto imperio americano no fue, sin embargo, suficiente para que España emprendiera la lucha contra Inglaterra por el dominio de los océanos. El mérito de Floridablanca radica en haber sabido emplear con suma habilidad y racionalidad, mas desde un punto de vista continental, los conceptos del *Ius Publicum Europæum*. Con él puede afirmarse que la diplomacia española del Setecientos alcanza su cénit.

123. Esta es la razón por la que Floridablanca había ordenado en 1784 al embajador español en Nueva York, Diego de Gardoqui, lo siguiente: «Procurará usted imponer bien al Congreso y Gobierno americano de la imposibilidad en que estamos de concederles comercio en nuestras Américas y sus islas» (Cit. en HERNÁNDEZ FRANCO, Juan. *Op. cit.*, p. 345).

124. Cf. BARRACLOUGH, G. *La historia desde el mundo actual*. Madrid: Revista de Occidente, 1959, pp. 209 y ss. Cit. en JOVER, José María. *Op. cit.*, p. 95.

125. España debía ser «espectador del gran teatro, aunque con una piedra, o un garrote en las manos, por si los rectores se desmandan, y no bastan los silvos y las voces para contenerlos» (FLORIDABLANCA. *Carta a Bernardo del Campo, 19 de enero de 1788*. Cit. en HERNÁNDEZ FRANCO, Juan. *Op. cit.*, p. 185).