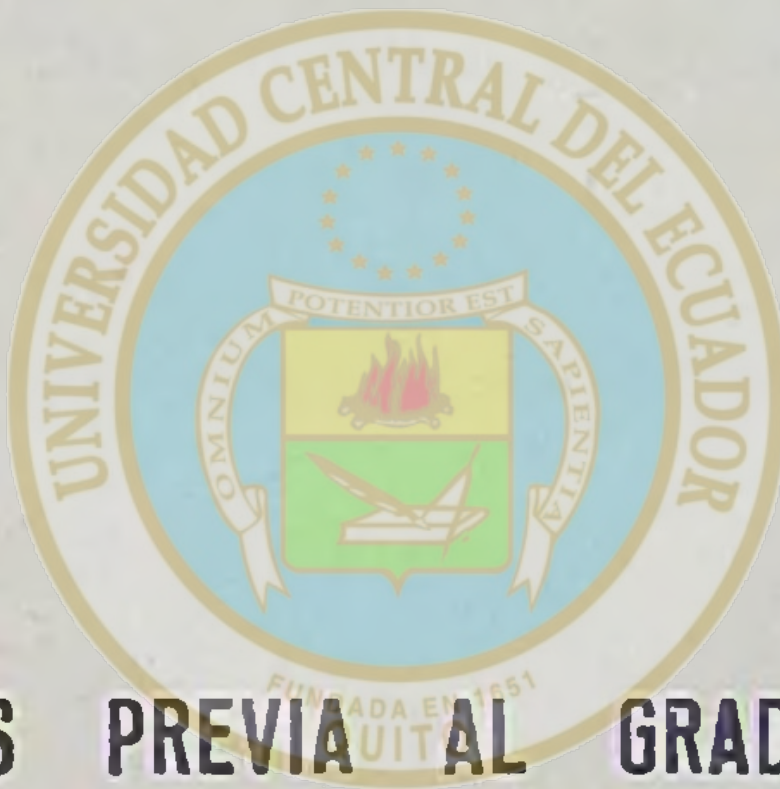


X Por el Sr. Francisco Páez R. _____

X **EL ESTADO FRENTE AL
DERECHO INTERNACIONAL**



**TESIS PREVIA AL GRADO DE LICENCIADO EN
JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES** _____

El Estado frente al Derecho Internacional

INTRODUCCION

No es una monografía de Derecho Internacional, como pudiera creerse a primera vista, la presente tesis.

Comprende, además, problemas de Filosofía del DERECHO, de Derecho Político, aún de Sociología en general.

Y no era posible proceder de otra manera, ya sea por la natural interdependencia de las Ciencias Sociales, que cada una de ellas presupone y exige conocimientos de las otras; ya sea por el aspecto especial que enfoca esta tesis.

ÁREA HISTÓRICA

EL ESTADO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL: el enunciado parece enmarcarse netamente dentro del campo del derecho internacional. Pero sí es el Estado el sujeto de derechos de esta ciencia, la concepción misma y las transformaciones que se cree que ha sufrido o que debe experimentar en lo futuro el Estado, tienen que reflejarse inevitablemente en el derecho internacional.

Casi es lugar común de la crítica declamatoria del derecho internacional negar su eficiencia como disciplina científica, apelando a conocidas objeciones, que parecen convertirle en simple pasatiempo especulativo. Corroboran este criterio los innegables y aparatosos fracasos de ese organismo «interaliado» de post-guerra, llamado Sociedad de las Naciones, la cual aparece en la mente de la masa, y aún de cierta parte cultivada, como el representante material en la tierra de esa rama ideal que es el derecho internacional!

Pero es cuestión de averiguarse, y en esto nos detendremos debidamente en la última parte de esta tesis, si es verdadera la ineficacia

del derecho internacional. Se argumentará: ¿pero entonces a qué se debe el caos nunca visto en las relaciones internacionales; a qué esa atmósfera formídablemente bélica que parece saturar a todos los continentes y a todas las naciones, con una simultaneidad que no ha registrado la historia hasta hoy; a qué si no a la impotencia del derecho internacional se debe la incapacidad de refrenar los odios de las naciones empeñadas en industrializar, con todos los alardes de la técnica, el arte de matarse?..... Y un derecho incapaz de imponer sus normas de convivencia normal, ¿es un verdadero derecho?

Y en efecto, parece que el mundo arroja en estos momentos la más fuerte y fundada acusación contra la eficacia del derecho internacional. Pero se tratará en verdad, repetimos nosotros, de la inutilidad de esta ciencia, o hay algo en el fondo de todo esto que es lo dañado?

Muy lejos de nuestro pensamiento hacer la apoteosis del derecho internacional; somos meros observadores. Y es la investigación de la realidad la que nos muestra el verdadero culpable: EL ESTADO.

El derecho internacional regla los derechos y deberes de los Estados en sus relaciones recíprocas, pero no es el constructor, no es el modelador de los Estados; tal derecho reglamenta sus vinculaciones recíprocas, pero tomando los Estados como se hallan.

He ahí entonces enfocado el problema.

Y lo que parecía labor exclusiva de derecho internacional, pasa a serlo también del derecho político. Una nueva concepción del Estado. Adecuación de la estructura social en la realidad política.

Y es así como esta tesis, sin salirse de los dominios del derecho internacional, debe, por la estrecha correlación de los elementos del problema, pedir ayuda a otras ciencias sociales; es que lo social, en su complejidad —y por ello mismo— no puede ofrecer ningún problema aislado; y si aparentemente lo presenta como exclusivo de una de sus disciplinas, muchos de sus resortes se ahondan en capas ajenas a sus límites.

EL ESTADO FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL, significa, entonces, en esta tesis, un estudio sobre la razón por la cual el Estado se vincula con el Derecho Internacional, que se traduce en la cuestión llamada «sujetos del derecho internacional», decidiendo ahí el carácter de exclusividad que puede tener y el conocimiento de las otras entidades con las cuales comparte la calidad de persona internacional.

En otro capítulo se detallan las formas en que puede presentarse el Estado en las relaciones internacionales, o sea una «clasificación de los Estados».

Igualmente interesa a la cabalidad de este estudio los fenómenos biológicos fundamentales que pueden afectar a un Estado: nacimiento y extinción.

Capítulos todos estos que responden a un rubro general: El Estado actual frente al derecho internacional, en oposición a la segunda parte: El Estado, en sus futuras transformaciones, frente al derecho internacional, que prescinde del Estado histórico para elaborar una modalidad nueva del Estado y sus proyecciones en el derecho internacional.

He aquí, pues, el plan de este trabajo que presentamos como tesis previa para obtener la Licenciatura.

Y ahora, con esto por preliminar, servíos acompañarme, señores Profesores de la Comisión Calificadora, que paso adelante sin excusas ni dedicatorias.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

PRIMERA PARTE

El Estado actual frente al Derecho Internacional

CAPITULO I

Sujetos del Derecho Internacional

Las normas jurídicas, en previsión de hechos determinados, imponen deberes y atribuyen derechos. Las entidades a las cuales vinculan aquellas normas, derechos y obligaciones, o en otros términos, los destinatarios (1) de estas normas —que son en suma los miembros de la sociedad en la que el orden jurídico es la infraestructura— se llaman *sujetos jurídicos o personas*.

La personalidad expresa, pues, una relación entre una entidad y un organismo jurídico determinado.

Aunque con frecuencia se hable de personas por naturaleza, tales personas no existen sino en un orden jurídico, que los caracteriza como sujetos en la medida en que los hace destinatarios de sus normas.

Así, pues, cada orden jurídico dado crea sus sujetos. Crea y establece normas; fija quienes las observen y a quienes benefician y obligan.

El Derecho Internacional Público constituye un orden jurídico internacional que expide sus normas y determina sus sujetos.

Entre centenares de definiciones del Derecho Internacional Público, casi todas ellas —aunque algunas pretenden por un cambio de forma dar originalidad al concepto— contienen los mismos elementos de la siguiente definición: «El Derecho Internacional Público es el conjunto de los principios y reglas que constituyen la ley que rige las mutuas

(1) Anzilotti, Cours de Droit International.

relaciones jurídicas de los Estados» (1) «Y de los otros sujetos del derecho de gentes» añade Strupp. (2)

Se trata en efecto de regular relaciones de grupos sociales autónomos, de entidades a las cuales este Derecho confiere derechos y obligaciones.

Entonces cabe preguntarse y estudiar, ¿es el Estado, en verdad, sujeto de las relaciones que guardan entre sí las entidades máximas de la comunidad humana? Y es sólo el Estado o hay otros organismos que ostentan capacidad jurídica en lo internacional?

La opinión dominante ha sido la de que sólo los Estados son sujetos del Derecho Internacional Público; las únicas personas que, como miembros de la Magna Civitas, son capaces de ser los sujetos activos y pasivos de los derechos naturales, elementales y de los convencionales acordados por la costumbre o los tratados.

Y en efecto, parece esta una personalidad exclusiva de los Estados. Si la sociedad humana se ha congresado en organismos permanentes circunscritos en un territorio, que en la evolución histórica se han identificado hoy con el nombre de Estados Naciones (3), y si todo organismo de menor esfera está reglado por las normas que se ha fabricado cada Estado; y si tampoco aparece todavía con caracteres de permanencia y eficacia (con perdón de la Sociedad de las Naciones) ninguna otra entidad mayor que el Estado, es natural que aquel orden de relaciones que escapa de los regímenes y reglamentaciones interiores, y que acuerda la armonía y convivencia de esas sociedades totales en el consorcio humano, ha de tener por sujeto natural al Estado y sólo al Estado.

Pero sin embargo, con la expresión personas internacionales se ha querido designar todos los seres respecto de los cuales el derecho internacional público regula (4) su situación jurídica, determina derechos y deberes, extiende y restringe sus facultades, en cuyo caso son también sujetos del derecho internacional, como dice Strupp, todas las personas, todas las colectividades, a las cuales los Estados, únicos creadores incontestables del derecho internacional público, reconocen capacidad de tener derechos y deberes internacionales.

Se admite, pues, por los autores, que la personalidad internacional y el carácter de Estados son diferentes, y que la existencia de la una no acarrea forzosamente la del otro. Y esta es la realidad.

Y no nos parece incongruente, como a Anzilotti, pues el reconocer esta doble clase de sujetos, no quita el carácter de persona fundamental que tiene el Estado, como tampoco se puede negar que el sujeto principal, esencial de pleno derecho en las relaciones civiles internas sea el hombre, lo cual no impide que éste reconozca también la calidad de personas a otras entidades morales, artificiales, con las cuales comparte derechos y obligaciones; igualmente sí a los Estados se les ocurre dar capacidad internacional a instituciones que no son Esta-

(1) Cruchaga, Nociones de Derecho Internacional.

(2) Karl Strupp, Elementos de Derecho Internacional Público.

(3) Posada, Derecho Político.

(4) Fauchille, Traité du Droit International Public.

dos, no altera su índole de persona internacional esencial, al contrario la afirma, ya que puede investir con sus derechos a otras entidades.

González Hontoria pretende que sólo los Estados son sujetos. Como el fin de los Estados estriba en el bienestar de los individuos o personas jurídicas, y como, por otra parte su acción se descompone en acciones de individuos (soberanos, agentes diplomáticos, cónsules, ministros, jueces, miembros del Parlamento), toda relación entre Estados es, en última sustancia, relación de individuos o personas morales. Así, pues, la persona individual, las personas morales subordinadas a un Estado particular y las personas morales o entidades internacionales que los Estados crean para sus fines, cual la antigua Comisión del Danubio y la del Congo, entran en el derecho internacional público, con motivo y como órganos de las relaciones entre Estados. (1)

Pero es de advertir que tales personas, si bien son creación de los Estados en cuanto existen sólo porque éstos lo permiten, coexisten en sus relaciones con los Estados y con ellos entablan relaciones de derecho internacional, actuando con una personalidad internacional independiente.

Gilbert Gidel denomina a estas dos clases de sujetos, personas naturales y personas artificiales.

Tiene vigencia en este asunto la negativa de Duguit acerca de la personalidad del Estado? (2)

Si se la niega en su aspecto interno, no tiene acaso más alcance la negativa en su rol internacional?

Al negarle Duguit personalidad al Estado, cree encontrar que en el fondo todo lo que se mueve es el individuo y voluntades y conciencias individuales, que nunca forman esa unidad, fruto de abstracción que se llama el Estado; consagra, así, la artificialidad de este organismo; esto es indudable en realidad, pero no le quita valor al Estado como persona internacional, pues si bien es cierto que el Estado es algo artificial —y entiéndase bien que artificial en este sentido no se contrapone a real, ya que lo artificial también tiene existencia real, material, sino a espontáneo, a natural— su existencia es evidente, y el Estado es persona internacional, no en cuanto responda a un contenido sociológico unitario y cabal, sino en cuanto existe, y en cuanto los demás Estados —igualmente artificiales— lo tienen como tal.

Sólo los Estados pueden primariamente dar la calidad de sujetos del derecho internacional público, y esta cualidad no existe más que a la mirada de los Estados. Este reconocimiento produce efectos puramente relativos.

Hay Estados que antes de su reconocimiento no tenían la capacidad jurídica internacional; y hay personas de derecho internacional público que la poseen sin ser Estados.

La capacidad jurídica es una aptitud en potencia, y puede existir en la ausencia de la capacidad de acción.—La capacidad de acción es la posesión efectiva de los derechos y deberes derivado del derecho internacional público positivo. (3)

(1) González Hontoria, Tratado de Derecho Internacional.

(2) León Duguit, L'État.

(3) Strupp, obra citada.

Pero bien, cuáles son estas otras personas públicas internacionales? Vamos a estudiar las siguientes entidades que son citadas por los autores como presuntas personas internacionales:

- 1º.— Las Confederaciones de Estado;
- 2º.— La Sociedad de las Naciones;
- 3º.— Los Dominios;
- 4º.— Las Colonias;
- 5º.— La Iglesia Católica o las Iglesias en general;
- 6º.— El Papa;
- 7º.— El Hombre;
- 8º.— Las Naciones;
- 9º.— Las Comisiones;
- 10.— Las Minorías étnicas, religiosas, de idioma;
- 11.— La Corte Permanente de Justicia;
- 12.— La Banca de Reglamentos Internacionales (desde 1930.)

Confederación de Estados

La Confederación de Estados tiene a menudo una personalidad distinta de aquella de los Estados que la constituyen. Tenemos un ejemplo en la Confederación Germánica, que poseía un derecho de legación, derechos de paz y de guerra independientes de los Estados miembros.

Sus resoluciones, aún siendo tomadas por órganos especiales, como la Dieta en la confederación germánica o en la Renana, vienen a ser verdaderas *convenciones internacionales* adoptadas por un Congreso permanente de plenipotenciarios, convenciones que no son obligatorias sino luego de ser transformadas en derecho interno.

Cada estado puede hacer la guerra a los miembros de la Confederación, sin acarrear a ella a los miembros o a la confederación misma; la guerra de un Estado contra esta última es una guerra internacional.

La Sociedad de las Naciones

No está acaso comprendida entre las Confederaciones de Estados?

M. Kleintjes, jurisconsulto ruso, citado por Fauchille, cree que la Sociedad de las Naciones, si no es un Super-Estado, ni un Estado federativo, ni una simple alianza, es una confederación de Estados sui generis.

El 28 de abril de 1919, las potencias aliadas, reunidas en Conferencia en París, «con el fin de desarrollar la cooperación entre los Estados y garantizar la paz y la seguridad», constituyeron la Sociedad de las Naciones.

Es ésta una persona internacional?

Es una comunidad organizada de los Estados.

Son tales sus condiciones de organización y tales sus fines, que no se le puede negar el carácter de persona internacional.

Por otra parte, los términos del Pacto por el que se constituyó, le asignan: derechos de legación; puede ejercer derechos sobre ciertos territorios, durante el tiempo en el cual no están bajo la soberanía de algún Estado (Sarre) (1); puede realizar una intervención; poseer protectorados sobre Estados débiles; está en el derecho de declarar la guerra o negociar la paz, etc. Todas estas facultades y la clase de finalidad que le toca cumplir, le consagran un carácter de persona internacional preponderante y decisivo, aunque autores tan distinguidos como Fauchille niéganle tal personalidad, pues este último no reconoce, aparte del Estado, otras personas internacionales que el Papa y el hombre.

M. Larnaude que contribuyó a la elaboración del Pacto de la Sociedad de las Naciones habla al respecto de la manera siguiente:

«La Sociedad de Naciones no es análoga sea al Estado federal, sea a la confederación de Estados, sea a la Unión, sea a toda otra forma de Estados no unitarios. Es una formación de tipo absolutamente nuevo, ante todo y exclusivamente contractual, en la cual los Estados asumen ciertas obligaciones, pero obligaciones que dejan intacta su soberanía. La Sociedad de Naciones no es un Super-Estado, se parece más a una asociación, a un sindicato de Estados; a una cooperativa de Estados, pero con caracteres especiales que sobrepasan singularmente al derecho contractual propiamente dicho».

Dominios

Como tales se puede contar actualmente El Commonwealth de Australia, El Canadá, La Nueva Zelandia, La Unión Sudafricana, La Irlanda.

Parece que para ser una persona internacional no es suficiente que una colectividad sea más o menos independiente desde el punto de vista interno; es preciso que pueda tener relaciones propias con Estados Extranjeros.

Pero es de anotarse la situación que la Gran Bretaña ha creado a muchas de sus colonias después de la segunda mitad del siglo XIX, situación que no deja de presentar dificultades para la solución de este aspecto.

Strupp habla separadamente de los Dominios y las Colonias, pero nosotros creemos que no hay razón para dedicar parágrafo aparte; de modo que en éste comprendemos tanto a los dominios como a las colonias (los *dominios* británicos nombrados son simplemente colonias inglesas sometidas a un régimen especial).

Con tales concesiones las colonias han dejado de estar sometidas enteramente a la metrópoli y han constituido «self governing dominions» más o menos independientes.

(1) Esta tesis se escribió en 1934, es decir cuando aún no se resolvía plebiscitariamente la suerte de este territorio.

Tales dominios ya tenían personalidad internacional aun antes de la guerra mundial, así podían celebrar tratados comerciales [como el que Canadá concluyó en 1911 con los Estados Unidos (1)], adherirse a las convenciones internacionales.

Cuentan con constituciones en las que se les ha atribuido amplia autoridad, provista de un poder legislativo, ejecutivo y judicial, tienen sus banderas, sus timbres, sus monedas; armada y flota propia. Han entrado en Uniones administrativas, como la Unión Postal, han signado con Estados extranjeros ciertas clases de tratados, como de comercio y navegación.

Por esta especial situación, los tratadistas no han coincidido en unánime criterio al respecto. Strupp, Le Fur, Anzilotti, Bluntschli reconocen que las colonias pueden ser personas internacionales, añadiendo en abono de su tesis el artículo 1º. del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Fauchille, por otro lado, con Hall y Rollin, entre otros, no se deciden a tal reconocimiento. Aun Louter quiere reconocerlos como Estados no soberanos, desprovistos de personalidad internacional.

Oopenheim no cree que merezcan el nombre de Estados y se niega a reconocerles capacidad internacional, aun cuando pueden firmar ciertos tratados, que solamente, dice, pueden hacerlo con la autorización y aprobación de la metrópoli y como delegados de ella.

Pascual Fiore, por su parte, afirma que las colonias no tiene ninguna personalidad internacional y que son partes del Estado al cual pertenecen, aun cuando gocen de una autonomía limitada en lo que concierne a su propio gobierno y a la capacidad de cumplir ciertos actos determinados de carácter internacional. (2)

Por nuestra parte creemos que las colonias sí constituyen personas internacionales.

En efecto, es de advertir que todos los organismos que sin ser Estados constituyen sujetos del derecho internacional, lo son, como ya dijimos, solamente por una concesión y reconocimiento de los mismos Estados, y nos remitíamos al derecho privado civil para desvanecer los inconvenientes de sistema que encontraba Anzilotti con dos clases de sujetos; aun cuando la referencia podrá no ser en todo momento justa ni acertada, nos parece muy del caso volver al campo del derecho interno en donde hallamos situaciones semejantes y que pueden justificar la calidad de sujeto internacional que atribuímos a las colonias: en tal esfera son sujetos plenamente capaces todas las personas a quienes la ley no les determina como incapaces; entre aquellos pueden multiplicar sus relaciones en forma normal; pero sin embargo de no ser absolutamente capaces, hay cierta clase de individuos que pueden actuar y relacionarse jurídicamente con los que lo son, en un campo de igualdad: así los individuos sujetos a patria potestad, pueden con autorización o aprobación de sus representantes contratar libremente, se dirá, entonces, que por el hecho de no ser plenamente capaces, aun cuando cuenten con dicha au-

(1) Pradier Fodère, obra citada.

(2) Pascual Fiore, Derecho Internacional Público.

torización no son personas legítimas, no son sujetos de dichas relaciones civiles? Nos parece muy análoga la situación de dichos individuos y la de las colonias en cuanto a su posible carácter de personas en el respectivo derecho. Tanto más que la historia da datos que nos confirman: después de la guerra mundial, en la que tomaron parte, las colonias no solamente fueron representadas separadamente en las Conferencias de Paz de París, figurando en los tratados de paz como habiendo delegado plenipotenciarios distintos de los del Reino Unido, sino que fueron también expresamente admitidos en la Sociedad de las Naciones en calidad de personas internacionales definidas.

La Iglesia Católica

Fiore cree hallar una definida personalidad internacional en las Iglesias.

Expone así su punto de vista:

Como forma concreta del sentimiento religioso, deben considerarse las Iglesias como instituciones naturales y necesarias, porque los hombres en estado de convivencia no pueden vivir sin religión, cualquiera que sea el aspecto y forma bajo los cuales se manifieste el culto religioso.

La Iglesia es, pues, una sociedad necesaria y como tal una persona de jure, puesto que tiene capacidad jurídica que se deriva de su propia naturaleza. Cada Iglesia manifiesta y ejerce sus derechos frente a las demás fuerzas políticas y cada cual se halla sujeta al derecho internacional, que es la ley suprema de todas las actividades humanas. El establecimiento de una comunidad religiosa no es obra del capricho o del azar; es un hecho necesario para la formación del Estado. Los deseos morales han empujado a los hombres inspirados de la misma fe, a reunirse en comunidad, así como otros deseos no menos imperiosos les impulsan a formar Estados.

La Iglesia Católica tiene una individualidad propia, posee una capacidad jurídica; se mueve en una esfera independiente; constituye un organismo vivo, tiene un gobierno central. Con todas estas consideraciones la Iglesia Católica, termina Fiore, tiene derechos y obligaciones internacionales, como sujeto. (1)

Pero muchos autores refutan esta tesis. El derecho internacional público no regula las relaciones de la Iglesia Católica con los Estados. Es el derecho público el que, al someter a la Iglesia a la legislación política del Estado, determina los privilegios que le son concedidos o las restricciones a las cuales está sometida. Una persona debe tener responsabilidad. Nos preguntamos con Fauchille, la Iglesia, en tanto es universal, tiene la responsabilidad directa de los actos cumplidos en las relaciones de poder espiritual o con los poderes temporales? (2) O es

(1) Fiore, obra citada.

(2) Fauchille, obra citada.

sólo la Iglesia local, establecida en un Estado determinado, la que lleva las consecuencias directas de sus actos?

La Iglesia Católica cualquiera que sea su fuerza, no tiene los elementos indispensables para reputarse como una persona internacional. Se extiende a una infinidad de individuos repartidos en todo el globo terrestre, que en realidad, al hablar de la Iglesia Católica se recurre a un concepto fruto de la abstracción, a una entidad ideal, sin sustantividad territorial definida; y en cuanto a sus súbditos se hallan sujetos ya a la soberanía de otras entidades políticas, de capacidad internacional indiscutible.

Igualmente respecto a las otras Iglesias, no cabe admitirlas el carácter que se niega a la Católica.

Pero bien, si la Iglesia Católica no es una persona internacional, el jefe de ella, el Papa, ¿tiene ese carácter?

El Papa

Desde luego no es una contradicción que no se admita que la Iglesia Católica tenga personalidad internacional, y se la quiera conceder al Papa. Si atendemos a la situación que se le ha acordado y que merece la pena de estudiar detenidamente, debe admitírsele el carácter de persona internacional.

Existen sucesos históricos relacionados con el Papa que han tenido preponderante influencia en el derecho internacional de los siglos pasados, y que han actuado hasta hoy para atribuirle condiciones relevantes en el terreno internacional.

Por una parte las fundaciones de Pepino y Carlomagno dieron origen al poder temporal del Papa; el rango supremo concedido por el sentimiento general de la cristiandad en su calidad de Ministro y representante de Dios en la tierra, su papel continental en la Edad Media como hacedor de reyes y de imperios, lo prestigiaron como una persona internacional de alta categoría.

Encerraba el Papa en sí dos personalidades: era soberano temporal, y jefe de la Iglesia Católica; poder temporal y poder espiritual que se influenciaban recíprocamente favoreciéndose.

Hasta la Ley de Garantías de 1870, representaba en su persona indistintamente el carácter de jefe de la Iglesia Católica y como tal ejercía los poderes y atributos específicos de carácter temporal. Su autoridad rebasaba los límites materiales de los Estados y recorría el mundo entero; y por otro lado era el soberano del Estado de la Iglesia, o mejor dicho el soberano temporal de los Estados Pontificios, invistiendo un verdadero carácter de soberano, con los mismos derechos y obligaciones que cualquiera de los otros de Europa; teniendo el Estado Pontifical los mismos derechos en la comunidad internacional que los otros Estados católicos y protestantes.

Pero después de la anexión del Estado de la Iglesia por Italia, en 1870, tenía el Papa una personalidad internacional? Víctor Manuel, al violar la Convención habida con Francia en 1864 y habiendo secu-

larizado e incorporado a su reino los Estados Pontificios, quítóle al Papa su, hasta entonces, indiscutible personalidad internacional?

Perdido su poder temporal, el Papa impidió que los soberanos de los Estados católicos visitasen al Rey de Italia, porque tal visita estimaba como aprobación del atentado italiano. Con este motivo se originaron graves incidentes diplomáticos que registra la historia. Pero poco a poco fue templándose la tirantez pontificial; y por otro lado seguía recibiendo visitas de Jefes de Estado, aún de los no católicos, y tales jefes al efectuarlo se hacían preceder de un embajador ante el Vaticano, y eso fue lo que hicieron, en 1903 el Rey de Inglaterra Eduardo VII, y el Presidente Wilson en 1919.

Pero en realidad el Papa es el obispo de Roma; es decir un prelado italiano, y como tal, sujeto al rey de Italia y bajo su jurisdicción, con lo cual bastaría para desconocerle todo carácter internacional; pero es, por otra parte, el Jefe de la Iglesia Católica, dignidad que le desnacionaliza.

El 13 de mayo de 1871 se dictó la ley «para las garantías de las prerrogativas del Soberano Pontífice y de la Santa Sede y para las relaciones entre el Estado y la Iglesia». Esta ley se fundó en dos razones: tranquilizar al mundo católico y dar término a las naturales aprehensiones de los demás Estados al ver al Papa colocado bajo la dependencia de Italia».

Desde luego, por esta ley, no se le reconocía al Papa ningún derecho territorial sobre ninguna ciudad de Roma; tenía sí el goce de ciertos inmuebles importantes, el Vaticano, el palacio de Letran, etc. Tampoco le reconocía el carácter de soberano en su verdadero sentido, a lo más, como dice Scialoja, «una soberanía espiritual y honorífica, pero ella no le ha atribuido ningún poder de una soberanía territorial y jurídica».

Sus prerrogativas por esta ley eran las siguientes:

1ª. Inviolabilidad de su persona. No era responsable ante los tribunales criminales. No podía ser arrestado ni asignado. Tampoco quedaba sometido a los tribunales ordinarios italianos en cuanto a sus obligaciones civiles.

2ª. Se le garantizaba una seguridad especial respecto de cualquier atentado o simple tentativa contra su persona, teniéndoselas como ofensas a la persona del Rey.

3ª. Se le reconoce los mismos honores que se rinde a los soberanos.

4ª. Se fija la inmunidad de la residencia papal, garantía escrupulosamente respetada desde esa ley.

5ª. El art. 11 le reconocía el derecho activo y pasivo de legación. Este artículo tiene un valor especial para nuestro estudio, porque se refiere directamente a las relaciones del Soberano Pontífice con los demás Estados, dándole un valor verdaderamente internacional.

6ª. Se le garantizaba el libre ejercicio de sus funciones espirituales.

7ª. La libre correspondencia con el mundo católico.

Desde luego esta ley tenía un carácter unilateral, no el de una convención internacional; pero el hecho de que todos demás Estados

envíasen ante la Santa Sede sus diplomáticos y recibían sus nuncios y legados, implica una tácita adhesión a la estipulación italiana, que ha vuelto práctica consuetudinaria tales reglas internacionales.

Y sin embargo de que la falta de soberanía territorial hacía algo difícil admitirle sin reservas el carácter de persona internacional al Papa, la mayor parte de potencias han acreditado ante el Vaticano, enviados diplomáticos, embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, etc., reconociendo su derecho pasivo de legación; además potencias católicas, protestantes, ortoxas, monarquías, repúblicas, Estados concordatarios y no concordatarios han mostrado tal interés en cuanto a las relaciones internacionales con el Papa, tratando con él de potencia a potencia, que le han consagrado su personalidad. Por otro lado, ha tenido en otra forma un valor internacional decisivo e importante: por su solvencia y crédito como árbitro, resolviendo, repetidas veces, dificultades internacionales.

Pradier Fodéré estima que la personalidad internacional del Papa no procede de la ley italiana de garantías. Esta ley no fue un acto puramente gracioso del gobierno de Italia, sino una consecuencia del carácter especial que en el derecho internacional europeo, antes ya de la supresión temporal, distinguía a los Papas, aún bajo el aspecto diplomático, de todos los otros soberanos. El poder temporal no era, en realidad sino accesorio.

Bonfils dice: «El Papa es el jefe de la Iglesia. Esta dignidad no está restringida a lugar; no es italiana, es universal. Posee esencialmente un carácter internacional».

Despagnet: El Papa es considerado como soberano. En sus relaciones con jefes de Estados católicos se le reconoce un derecho de preeminencia que se demuestra con honores especiales. Los Estados no católicos se lo reconocen por deferencia. Así considerado el Papa es una personalidad internacional».

Todas las consideraciones anteriores y las opiniones transcritas le consagran netamente personalidad internacional al Papa, a pesar de ser anteriores a un último suceso que no deja la menor duda ni recelo acerca de este reconocimiento.

A partir del Tratado de Letran del 11 de Febrero de 1929 la calidad internacional del Papa se muestra indiscutible. «Su Santidad el Sumo Pontífice y S. M. Vittorio Emanuel III Rey de Italia, han resuelto estipular un Tratado, nombrando al efecto dos plenipotenciarios», decía el preámbulo de este tratado.

En la exposición de motivos del Tratado de Letran, Mussolini define a la Santa Sede como el «*órgano centrale et perciò supernazionale della Chiesa Catholica*», admitiendo luego y consagrando su independencia y valor internacionales, al devolver al Papa su poderío temporal. (1).

Este tratado reconoce la soberanía de la Santa Sede en el campo internacional, admitiéndole la plena propiedad, el poder exclusivo y la jurisdicción soberana sobre el Vaticano.

(1) Strupp, obra citada.

Los artículos siguientes consignan las consecuencias jurídicas de estos plenos atributos de Estado que se le reconocen, detallando ampliamente sus derechos de legación, con mayor efectividad y fuerza que antes, desde que se reconoce un territorio político, la Ciudad del Vaticano, «que será siempre y en todo caso considerada como territorio neutral e inviolable».

Es hoy, pues, el Papa sujeto indiscutible del derecho internacional.

El Hombre

Se ha pretendido que los soberanos y agentes diplomáticos deben ser considerados como personas internacionales. Pero se debe distinguir que si tales personas actúan en el campo del derecho internacional es sólo en calidad de representantes de los Estados, que son quienes les dan eficacia y personería en tal esfera. Ya señalamos cómo González Hontoria, al extremar este concepto, admite que sólo los Estados son sujetos de derecho internacional, porque hombres y personas morales por él actúan con prestancia internacional, y luego retrovierte el argumento y concluye que siendo el hombre el objeto del Estado al pretender la realización de los fines humanos, en esencia son los individuos los sujetos de este derecho. (1).

A esta conclusión tal vez llega Fauchille —pero no en forma excluyente—: No es en su calidad de hombres, dice, que los soberanos y agentes diplomáticos constituyen sujetos de derecho internacional? (2).

También Pascual Fiore explica que el «hombre en tanto es miembro de la humanidad tiene una individualidad propia, una esfera de acción que puede comprender todas las regiones del globo, una capacidad jurídica que le pertenece en razón de su existencia misma y de su independencia, que le son reconocidas por ser miembro del Estado. Hay ciertos atributos inherentes a la persona humana, determinados y recogidos por el derecho internacional». (3).

No es el derecho internacional el derecho de gentes, es decir el derecho del hombre en cuanto pertenece a diferentes agrupaciones políticas?

Nada más saludable, como ya desarrollaremos en la última parte de esta tesis, para el derecho internacional, que hacer de éste un verdadero derecho de gentes, en el cual pierda el Estado, como *agrupación nacional*, el hermetismo egoísta y antagónico frente a las otras concreciones nacionales, y se permeabilice humanizándose, devolviendo al hombre el papel que le incumbe en la realización de sus fines, frente al elemento fundamental tierra, esa tierra patrimonio de los hombres, y no de las naciones que la han retaceado para rodear su egoísmo con fronteras!

(1) González Hontoria, obra citada.

(2) Fauchille, obra citada.

(3) Fiore, obra citada.

Es indudable que el sujeto final del derecho internacional es el hombre, pues si los Estados existen y tiene papel internacional es por tener una base humana; es el hombre el que hace del Estado una persona internacional; pero no es el hombre *la persona* del derecho internacional, en forma excluyente, como quiere hacer entrever Hontoria, aunque luego siga tratando del Estado como único sujeto. El hombre no es una persona internacional de la misma manera como lo son los Estados; es algo así como el concepto de *causa* en derecho civil interior: el Estado sería la causa jurídica, inmediata; el hombre la causa íntima, mediata.

Los Estados son sólo sujetos del derecho internacional; el hombre en cambio es sujeto de éste y lo es también del derecho particular, público y privado de su país, calidades que se influncian y completan y que no permiten admitir la una sin concluir la existencia de la otra.

Strupp (1) dice que hay ocasiones en las que las personas privadas aparentan tener cierto carácter internacional, pero que se trata de «reflejos» del derecho internacional público», y que en realidad, el derecho que los hombres tienen, se deriva de su derecho interno. Evidente; pero hay algo más con que no cuenta Strupp, ese mismo derecho particular, el derecho del hombre es el que le da existencia y vitalidad al Estado como sujeto, de modo que no sería como un *reflejo* del derecho internacional que el hombre ofrece aspectos internacionales, sino como manifestaciones de la fuente velada e inaparente de ese mismo derecho.

En la última parte de esta tesis continuaremos el estudio acerca de la personalidad internacional del hombre, pues servirá de precedente para muchas afirmaciones.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Las Comisiones

Por ejemplo la Comisión de la deuda egípcia; la Comisión de Reparaciones; la Comisión del Danubio creada por los tratados de París de 30 de marzo de 1856.

A esta última se le ha reconocido en los Tratados un límite de poderes que le dan vida propia y que le hacen aparecer como organismo internacional autónomo, con personalidad pública e independiente en cuanto a gestiones internacionales.

Goza de un pabellón; vota su presupuesto, tiene poder judicial en materia penal, goza de neutralidad y extraterritorialidad, etc.

Parece tener una condición idéntica en este aspecto, la Comisión de los Estrechos, instituida para los Dardanelos, el mar de Mármara y el Bósforo.

(1) Strupp, obra citada.

Las Naciones

A partir de Manciní ha tomado vuelo la cuestión de las nacionalidades.

Una nación puede ser como un Estado o en lugar del Estado, sujeto del derecho de gentes?

Larga ha sido la discusión sobre el problema de las nacionalidades. Pretendíase que respondía mejor que el concepto de Estado a la realidad humana y política; tenía menos artificialidad.

Tal discusión tuvo su auge y aún su verdadera importancia en su momento histórico: a ella deben su unidad Italia, Alemania, Bélgica, Grecia. Pero hoy la discusión ha perdido su valor. Restringiéndose al aspecto que nos interesa ahora, y partiendo de la actual realidad política mundial, que no sobre las ficciones de una aspiración, es suficiente echar una mirada a la América nuestra, para apreciar que el aspecto de nacionalidad tal como lo concebía Manciní, o no lo existe en algunos países, o todos ellos deberían formar una sola nación, pero en la realidad, en el consorcio mundial, está representada la América por las organizaciones políticas llamadas Estados, que no responden estrechamente al contenido nacional. Por otra parte la nación carece de sentido político representativo (aunque para Duguit, cuya crítica al Estado hemos acogido, la nación es, al contrario, el verdadero elemento simbólico y de fuerza unitaria en la masa política) en la actualidad, y sí en Europa, sobre todo, ambos elementos se han confundido, si la nación tiene fuerza unitaria y puede revestir personalidad política e internacional es porque son Estados, aunque, lo confesamos, estos sean los organismos artificiales, pero que en la Magna Civitas están investidos de personería.

En la actualidad «las naciones no tienen valor ni fuerza extraterritorial» porque lo ha acaparado el Estado, afirma un autor colocado a la extrema de Manciní, lo cual es ya exagerar; basta con pensar en Polonia, o aunque sólo fuera en las minorías de que hablaremos luego.

Bien es cierto que actualmente se califica al Estado como Nación-Estado (1), pero esto obedece al proceso histórico y por contraponer al Estado-Poder, al Estado-Persona, en que fuerza política y poder han pasado de manos del monarca a la masa, a la nación, apareciendo la del Estado como una función colectiva; pero ni en este caso, ni cuando se dice Estado o Nación, como algunos autores, se asegura que todo Estado corresponde al contenido neto de nación; en ocasiones tales autores han querido variar el sentido clásico de nación, reduciéndolo a un sinónimo del Estado, fatigados por la excesiva literatura sobre esta distinción.

Ahora bien, se dirá con exactitud que la nación es una persona internacional cuando se confunde exactamente con el Estado, porque entonces viene a ser un equivalente. Pero en los casos en que la nación es parte de un Estado, o forme varios, no puede decirse que tenga

(1) Posada, Derecho Político.

aspecto internacional; ni es de desecharlo tampoco, porque si alguna modificación fundamental debe ocurrir en el Estado, creemos que habría otros criterios más humanos y justos y aún menos peligrosos para el crédito del Derecho Internacional, que el tan decantado de las nacionalidades. Y si el derecho internacional, para desvanecer las objeciones que se hacen a su eficacia como ciencia, debe procurar romper los obstáculos que le cierran el paso, tendrá que barrer con el criterio nacionalista, y sin dar un salto —para que sea factible el cambio— atenerse precisamente al criterio opuesto: la supranacionalización en lo internacional (aunque por la consagración del tiempo tenga que llamarse «internacional» a las relaciones entre los organismos máximos de la humanidad, lo cual hace incurrir en verdaderos contrasentidos), fruto del rebasamiento paulatino de fronteras, reconociendo en el hombre sobre todo su calidad de habitante de la tierra; hombre y tierra, tan mal entendidos y peor dosificados por los Estados, que permiten que en una isla como el Japón se ahoguen ochenta millones de hombres cuando al frente ofrece el continente vastísimos eriales.

Y fueron los Estados los que, al constituir a los grupos humanos con los nombres que registra la geografía política del globo, hicieron que el hombre ya no fuera hombre: es el nacional X, Y, Z; una subespecie recelosa, antagónica, rival de todas las demás subespecies - Estados; y lo más triste que esto no era obra de la masa, lo era de esa armazón ancestral que le encerraba al hombre al nacer; de ese Estado que, anterior a su voluntad, le imponía la herencia de todos sus vicios. Pero, entonces, *quién era el Estado?* Era el grupo dominante, era el gobierno. Y esta es la amarga realidad histórica: grupos de hombres, señores de la ambición y dueños del azar, han decidido el destino del mundo.

Y al echar a las masas el embuste de patria, les llenaron sus almas de entusiasmo, pero de odio también. Y el consorcio de patrias no es el consorcio cordial de grupos de hombres, que aman comprensiva, gozosamente lo suyo y a los suyos, es un abigarrado puñado de ambiciones celosas, con casco a la cabeza y rencor en el corazón; es el conjunto de «potencias» —concepto de catalogación guerrera—, de subespecies que atisban con ojo ensangrentado, el nervio militar de sus rivales. Por eso, al ondear las banderas, no dejan entrever las mieses ni el olivo, pero sí el centellear belicoso de espadas!

Las Minorías Etnicas, religiosas

Qué decir de agrupaciones verdaderamente compactas por la intensidad del vínculo, que dentro de las organizaciones políticas internacionales, forman agregados típicos, desconectados con el resto?

Tales grupos humanos tienen derecho a facultades esenciales de vida autónoma, un derecho de existencia de proyecciones internacionales, en el actual orden de cosas. El derecho internacional, al controlarlas, debe protegerlas y ensayar una libertad limitada para probar su capacidad de autogobierno, siempre que las potencias a las cuales se asigna

esta vigilancia, no adulteren este papel y las conviertan simplemente en colonias de explotación.

Ha aparecido como una marcada tendencia a raíz de la gran guerra, la de que los pueblos puedan disponer de sí mismos, tendencia que respondió en forma efectiva a los reclamos seculares de Polonia, y así tenemos hoy a poloneses, tchecoslovacos, yugoeslavos, formando naciones libres por reconocimiento de las potencias aliadas. Y es doctrina aplicada después de la guerra, la protección de las minorías, cuyo fundamento en lo internacional radica, según el deseo del Presidente Wilson, en la necesidad de asegurar igualdad de derechos a las minorías extranjeras en un Estado determinado. (1)

Una minoría étnica es un fragmento más o menos grande de una nación; una multitud de personas que no llegan hasta más allá del 49^o/_o de la población del Estado y que unidos por vínculos históricos de lengua, raza, religión u otros lazos igualmente importantes, se sienten como una unidad diferenciada de la mayoría, por los mismos elementos que las unen entre ellas y a una nación determinada. (2)

Antes de la guerra, las minorías nacionales no estaban protegidas por leyes interiores. Toda ingerencia de un Estado en favor de la unidad de agrupaciones de otros Estados era considerada como ilícita en el derecho internacional. Pero después de 1919 una serie de tratados han regulado la situación de las minorías. El celebrado el 28 de junio de 1919 entre Polonia y las principales potencias garantiza a los poloneses «ressortissants» pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o de lengua, las mismas garantías de hecho y de derecho que a los poloneses en general.

Las minorías nacionales pueden dirigirse a la Sociedad de las Naciones sólo en la medida en que los tratados lo permiten. Pero el mero hecho de concederles la facultad de dirigirse a dicha Sociedad directamente, les da características internacionales, si bien, restringidas, indiscutibles. Y hay un sinnúmero de resoluciones de la Asamblea y del Consejo de la Sociedad de las Naciones en las cuales, escrupulosamente, se reglamente la efectividad de la protección de las garantías reconocidas a las minorías.

Después de este recorrido sobre los posibles sujetos del derecho internacional, debemos concretarnos al Estado, persona natural, de pleno derecho, de tales relaciones.

(1) Fauchille, obra citada.

(2) Strupp, obra citada.

CAPÍTULO II

El Estado y su clasificación

El capítulo anterior, partiendo de la definición de derecho internacional público, nos indica por qué el Estado se relaciona con dicho derecho: se debe a la relación que existe entre un orden jurídico dado (derecho internacional público) y la entidad *destinataria* de las normas que elabora ese orden (Estado), entidad que, como ampliamente hemos considerado, no tiene la exclusividad, pero sí el relieve mayor, ya que si otras entidades tienen personería se debe a concesiones y reconocimiento que les otorga el Estado.

Indudablemente, pues, el Estado constituye, como dice Fauchille, un cuerpo político independiente capaz de mantener relaciones con los demás organismos similares dentro de la Magna Civitas; pero esto no nos ilustra mayor cosa sobre lo que en sí es el Estado, ya que este concepto sólo reafirma el papel de persona internacional que tiene. Parte de la existencia del derecho internacional público y va a dar en el Estado; pero parécenos que es un proceso lógico mejor, comenzar por conocerlo en su estructura, en su valor intrínseco inicial, y llegar, del estudio del sujeto al orden jurídico que lo regula, ya que antes de ser persona internacional, tiene su sustantividad propia.

El Diccionario Espassa trae una definición muy correcta de Estado, «es, dice, una sociedad necesaria, orgánica, perfecta, establecida en un territorio determinado que, regida por un poder supremo e independiente, procura la realización de los fines humanos»; o, según la elaboración del profesor Vanni, que añade acertadamente el carácter jurídico de esta entidad, es «un pueblo de un territorio determinado, organizado jurídicamente bajo un poder supremo, de modo que adquiriera la capacidad de querer y obrar como un todo único para fines colectivos y constituya así una personalidad propia». (1)

De este mismo concepto netamente político se desprende su contenido sociológico e internacional, en tanto una sociedad se organiza con estos caracteres en forma permanente y orgánica, y obtiene el reconocimiento de otras sociedades igualmente constituidas, que forman parte de la comunidad internacional, adquieren personería en este orden jurídico.

Ya señalamos la necesidad de no confundir Estado con Nación. El Estado se basta con sus elementos jurídicos indispensables, y sobre la base de población y territorio, el poder coordinador o autoridad,

(1) Icilio Vanni, Curso de Filosofía del Derecho.

constituye el elemento realista —aunque artificial— del Estado, por anexiones (voluntarias o forzosas) o por segregación o desmembración de territorios. La Nación en cambio —y en esto habría tenido sobradísima razón Manciní de no haber extremado el concepto— tiene vínculos más naturales y espontáneos, ningún poder arbitrario puede modificar sus límites; es producto de la historia en un sentido cabal, y se refiere a elementos más morales y psicológicos que jurídicos, es según definición de Pradier Fodère (1) la reunión en sociedad, de los habitantes de una misma comarca, teniendo el mismo lenguaje, regidos por las mismas leyes, unidos por la identidad de origen, de conformación física, y disposiciones morales análogas, por una larga comunidad de intereses y de sentimientos y por una fusión de existencias llevada por un lapso de siglos.

Pero si la Nación, si bien actualmente significa el sentido más auténtico de la sociabilidad política, ni es lo mejor que se puede ambicionar para la organización futura de la humanidad, que ya la historia le acusa su egoísmo y rivalidad feroces; ni tampoco el derecho internacional público le reconoce beligerancia jurídica neta si no está encuadrada en la caparazón estatal.

Y qué elementos fundamentales encierra el Estado?

Podemos descubrirlos en cualquiera de las definiciones citadas; así en la de Vanni:

- 1º. población: elemento humano asociado orgánicamente;
- 2º. territorio: base física de sustentación; espacio geográfico;
- 3º. poder supremo: fuerza cohesionadora, en principio; elemento de opresión y explotación, en realidad; el elemento-Estado; (2)
- 4º. personalidad propia: capacidad y autonomía.

El Estado, como todo organismo, debe tener su razón de ser. Una finalidad que explique su existencia. No nos interesa ahora si el Esta-

(1) Pradiere Fodère, *Traité du Droit International Public*.

(2) No importa que Posada distinga que la diferenciación social indiscutible entre los que mandan y obedecen, produzca, no el *Estado* (Gumpowicz, Oppenheimer, Duguit) sino el *gobierno*; es éste el elemento actuante y decisivo del Estado, es el poder arbitrario que hace su voluntad —por encima del mito del sufragio que hace fantasear en la representación de la voluntad de la masa— es, mismo, el Estado. Se argumenta diciendo que el Estado tiene otros elementos, masa humana y territorio, aparte del poder, y que el gobierno que sólo es el poder, no puede ser el Estado; pero el gobierno para ser poder real y efectivo, y por serlo mismo, presupone sociedad y espacio geográfico, como el Estado. Todo estudio social, sociológico diríamos mejor, al plantear sus problemas, parte de supuestos incommovibles, permanentes y comunes a todo aspecto de las Ciencias Sociales: el hombre, pero el hombre enfocado forzosamente en función a la tierra, así sólo fuera por no desmentir a la ley de la gravedad. Masa humana y territorio son, pues, naturalmente comunes a Estado y gobierno; no porque éste sea parte de aquel, y si el Estado ofrece otro elemento, el poder, que se encarna en el gobierno, el contenido de Estado se vacía en el gobierno. Y si acaso un proceso de estricta lógica metafísica no los identifique, la realidad, la verdad positiva, los confunde.

Bien es verdad que detallar este asunto bajo nuestro prisma personal es materia de la última parte de este trabajo, pero no hemos querido, al hacer el enunciado de los elementos clásicos del Estado, dejar de aclarar su verdadero alcance, porque nos parecería hacernos cómplices de intencional ceguera en la observación de hechos sociales tan fundamentales como éste.

do es medio o fin. Es una entidad que actúa, y como ésta mucho de ser una entidad natural, debió haber un móvil conciente en su constitución. Y en efecto, teórica o positivamente, el Estado tiene su fin. La elaboración jurídico-doctrinaria, le asignará un fin ideal: la realización del derecho, el imperio de la justicia; un criterio más humano y real —pero distante todavía de la realidad en toda su crudeza— reconocerá en el fin del Estado, el cumplimiento de los fines colectivos, de los fines sociales, que son en suma los fines del individuo, asociado por una ley económica.

No importa que con la apariencia seductora de este fin, se realicen situaciones de hecho respecto del grupo dominador que ha captado el poder, y que canalizan en otro sentido dicha finalidad; lo importante para esta elaboración —desde el Estado hasta el derecho internacional público— es la existencia indudable de un fin del Estado.

Pero el fin es una meta, y para arribar a ella se requiere el despliegue de una actividad, una manera de actuar. El fin del Estado nos conduce lógicamente a la actividad del Estado, que se define y concreta en los movimientos necesarios para que éste cumpla su fin y afirme y sostenga su sustantividad.

Esta actividad se manifiesta ya como «poder», o ya como «función», según se la considere como disposición, capacidad y fuerza para obrar, o como actividad efectiva y continua.

Pero el poder, peculiaridad de todo grupo humano que alcanza personalidad, en cuanto tiene capacidad de realizar un fin —Universidad, Sindicatos, Sociedades— toma un contenido específico en el Estado: el de poder político.

Este poder defínese en la historia como poder de dominación, pese a las limitaciones que las actuales democracias representativas pudieran oponer, restando el carácter de imperium agresivo a tal poder, pero hay que admitir con Tarde que «el poder no es, en suma, más que el privilegio de hacerse obedecer», privilegio que tiene su fuente en la ficción de la delegación divina, en el Estado antiguo, o en la ficción de la representación popular, en el Estado actual.

Y aparece la escueta realidad: hombres que mandan porque pueden mandar, y hombres que obedecen porque no pueden mandar.

El concepto que sintetiza las cualidades de poder político es el de soberanía.

Un poco difusamente define Orlando la soberanía: «la fuente de todos los poderes públicos, como un derecho supremo en el cual todos los derechos particulares encuentran su síntesis y su razón común».

La soberanía es un atributo del poder del Estado; más aún, es el poder supremo y fundamental del Estado.

La soberanía política responde a los conceptos de capacidad y autonomía que debe revestir una entidad política para tener la personalidad de Estado. Históricamente se ha dado a la soberanía diversos sentidos, pero las ideas que dominan entre estos diferentes significados son los de supremacía e independencia. La primera indica que sólo el Estado es quien, en su esfera, decide; nadie limita su acción; el mismo se autolimita por un proceso de reacción sobre sí; y este concepto de supremacía se convierte en el de autonomía; pero esta autonomía,

esta cualidad del Estado, que dice Le Fur, de no ser obligado o determinado más que por su propia voluntad, se refiere al aspecto interno, a la actividad del Estado dentro de sus límites naturales; pero hay el otro concepto, el de independencia. dentro de soberanía, y se refiere al aspecto externo, a las relaciones entre Estados, soberanía externa que se manifiesta como la afirmación de la existencia propia y autónoma del Estado frente a otro Estado.

He aquí, pues, por fin, el Estado relacionado con otros Estados y por tanto enfocado por el derecho internacional público, en cuanto éste regula las mutuas relaciones jurídicas de los Estados, relacionados y diferenciados a la vez por el mismo criterio de soberanía exterior.

Cruchaga llama soberanía inmanente a la autonomía, y soberanía transeunte a la exterior o independencia, o como dice Fauchille, la soberanía es intranacional o internacional, respectivamente.

Karl Strupp cree, con justísimo criterio, que se debe eliminar del derecho internacional público la viciosa noción de «soberanía», dejándole vigencia solamente en el orden interno, y propone reemplazarlo por otros términos: capacidad de obrar, coincidiendo con la denominación de von Listz; y en efecto, en toda su obra se guarda escrupulosamente de emplear el término soberanía, como atributo internacional.

Así considerados los Estados, aparece un criterio de clasificación, para enfrentarlos dentro del derecho internacional en su carácter de personas: la soberanía, y el mayor o menor grado que de ella puedan tener los Estados: Estados soberanos y semí soberanos.

Pero como ya se dejó ver en el capítulo anterior relativo a los sujetos del derecho internacional, había variaciones de estructura en los Estados que influían en el carácter de persona internacional. Y es en efecto bajo estos dos criterios que vamos a estudiar la clasificación de los Estados:

- 1º. Estructura y composición;
- 2º. Grado de soberanía.

CLASIFICACION DE LOS ESTADOS

I. ESTRUCTURA y COMPOSICION

Es uniforme la estructura de los Estados?

No. Ofrece al contrario una apreciable variedad. «La configuración del suelo, la mezcla o yuxtaposición de nacionalidades diferentes, las tradiciones, los hechos históricos, las ambiciones políticas, etc., son otras tantas causas que han contribuido a crear esa diversidad». (Fauchille).

Pero puede interesar esta variedad de estructura al derecho internacional público? Regula este derecho las relaciones que se derivan de los actos interiores, que atañen a su aspecto constitucional. Sin embar-

go pueden caer éstos bajo el dominio del derecho internacional si afectan en algún sentido los intereses de la sociedad jurídica de los Estados.

Todos los tratadistas están conformes en afirmar que la forma de gobierno es cosa completamente indiferente para el derecho internacional: lo que le interesa es que exista un gobierno regular, capaz de asumir la responsabilidad de un acto, pero importa poco sea liberal, absoluto o despótico. (Anzilotti)

Un Estado, dice Woolsey, puede mantener sus relaciones con los demás Estados, y cumplir sus deberes, bajo cualquier forma de gobierno. El derecho de gentes guarda, pues, una perfecta indiferencia respecto a las constituciones, mientras éstas no impidan el cumplimiento de las relaciones internacionales.

Pero si se trata de Estados que con plena soberanía transeunte o capacidad de obrar, que diría Strupp, y que se unen para formar otro Estado que los comprende, anulando su personalidad internacional individual, como el Estado federal, o si en esta unión coexisten las personalidades individuales externas de cada miembro frente a la personalidad indiscutible que constituye la Confederación, es natural que estas transformaciones que afectan a la estructura internacional —a la vez que a la Constitución— del sujeto de tales relaciones, deban interesar al derecho internacional.

Estados homogéneos

Son aquellos Estados en los que hay una relación congruente entre el Estado y el pueblo, o sea aquellos en que se confunde Estado y Nación: Francia, Alemania.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Estados heterogéneos

Aquellos Estados en que se aprecia la incongruencia entre el Estado y la población, o sea cuando el revestimiento forzoso y artificial del Estado comprende pueblos con vínculos psicológicos e históricos diversos, poblaciones pertenecientes a diversas nacionalidades, sometidas a un mismo gobierno. Se cita habitualmente como tipo de Estado heterogéneo Austria-Hungría que comprendía poblaciones alemanas, tchecas, mayares, eslovenas, eslovacas, polonesas, italianas, servias, croatas, etc.

Estados simples

Son Estados simples los que tienen una soberanía transeunte perfecta, y cuyos súbditos forman una sola nacionalidad en la historia, que ostenta igualmente plena autonomía interior. Estos Estados son la

regla general en Europa, afirmándose más a raíz de la guerra mundial, ya que en los tratados de paz se formaron nuevos Estados simples: Polonia, Tchecoeslovaquia, Yugoslavia.

En la América, sí el Estado simple no es la excepción, como se dice, no constituye la mayoría de Estados.

Estados compuestos

Cruchaga define como tales, los Estados que asumen en lo exterior la representación política de dos o más, unidos, para los efectos de ser regidos en sus asuntos interiores, por un solo y común gobierno. Pero este concepto acaso es incompleto; no comprende, por ejemplo, a las confederaciones, pues son indudablemente Estados compuestos, y cuya unión no se realiza con el fin de ser regidos en sus asuntos interiores por un común gobierno. Examinemos al efecto que combinaciones pueden ofrecer los Estados compuestos: Unión real, unión incorporada, unión personal, confederación de Estados, Estado federal, el caso típico de la Commonwealth británica, la Sociedad de las Naciones.

Strupp distingue entre todas las uniones posibles; unas se llaman uniones de derecho internacional y otras uniones simplemente constitucionales.

La pertenencia a una asociación cualquiera de Estados puede expresarse bajo la forma de una calificación jurídica del sujeto: miembro de la asociación de que se trata; esto quiere decir, por lo general, —ya que no hay una nitidez y precisión uniformes entre los tipos de Estados compuestos y las formas que hemos enunciado— pues le son aplicables las normas que rigen las asociaciones y que tienen los derechos y obligaciones establecidos por esas normas.

En la mayor parte de los casos, esta calificación no influye de una manera apreciable en el conjunto de la actividad jurídica del sujeto, quedándose sólo en la relación social. Pero otras veces, al contrario, la naturaleza de la unión es tal, que la calidad de miembro ejerce influencia sobre una serie de actividades jurídicas y políticas, al extremo de tomar el carácter de una manera particular de ser del sujeto en toda esfera de sus relaciones internacionales. Esto ocurre sobre todo en ciertas formas de uniones permanentes o estables, que tienen por fin principal la defensa común y la garantía recíproca de los asociados, uniones que exigen una acción permanente; los dos tipos históricos de uniones de esta clase son la Unión real y la Confederación. Empezaremos por éstas, el primer aspecto de clasificación de los Estados.

I. UNION REAL

Es la asociación de dos o más Estados que se obligan, por un tratado, a presentar bajo un mismo monarca, una sola persona jurídica desde el punto de vista de sus relaciones exteriores.

Igual que la Confederación, la unión real es una asociación de Estados que arranca su existencia de un pacto internacional y que expresan su contenido en ese pacto, en el cual no comprometen ni confunden su soberanía inmanente, que continúa siendo específica de cada uno, refundiendo en la unión sólo la soberanía transeunte.

La comunidad de monarca, órgano supremo de las relaciones internacionales, y el ejercicio que resulta en común de las más importantes actividades internacionales, hacen en la unión real, sin excluir la acción propia de los miembros individuales, prevalecer el elemento unitario, de modo que los sujetos que la constituyen terminan por aparecer a la mirada de terceros como un sujeto único.

El elemento característico de la unión real que falta en la Confederación, por ejemplo, es la comunidad estipulada de monarca. Esto mismo le distingue de la unión personal, que es la reunión accidental y no estipulada de dos o más Estados, bajo la persona de un mismo monarca. Por ser accidental esta unión no crea vínculos entre los Estados, aún cuando pueda tener grande influencia en su conducta política. En la unión real, en cambio, reposa en una comunidad de base jurídica, fruto de una estipulación; podrá ofrecer otros elementos y organismos comunes además del monarca, variaciones que dependen de los términos del pacto de la unión, y que consisten generalmente en medios de defensa exterior, órganos de actividad en los negocios internacionales, y a veces en lo concerniente a las finanzas; pero aparte de esto, las características de la soberanía interior y autonomía privada de cada Estado quedan al margen de la actividad de la unión, entregada libremente a las fuerzas políticas locales, con personalidad propia y distinta, con organización y su derecho público especial, autoridades y poblaciones distintas, y tanto, que cada uno de los miembros de la unión pueden estar sujetos a un régimen constitucional diferente.

Del hecho de formar los Estados, en la unión real, una sola persona internacional, saca Fauchille las siguientes conclusiones: Ninguno de los Estados que forman la Unión pueden declarar separadamente la guerra a otra potencia, y toda declaración de guerra a uno de los Estados de la Unión es una guerra contra la unión misma. Y es lógica la conclusión, porque el móvil de la unión real, unión en la que todos los aspectos internos queda fuera de la esfera de ella, es la formación de un bloque internacional en el aspecto defensivo y ofensivo, con un carácter más seguro y directo que una simple alianza, con la cual se ha querido confundir, con escasa razón, pues un tratado de alianza está confirmando la personalidad independiente de cada Estado aún en el aspecto transeunte de su soberanía, que se confunde hasta el momento del Pacto, con la situación de los Estados que van a formar una unión real, pero a partir de este momento, varían las situaciones: en la unión real la soberanía exterior se ha fundido en una sola y cualquiera actividad o relación que como sujeto internacional tenga la unión es, pues, a nombre de todos sus miembros; en la alianza, no obstante el tratado, los Estados contratantes continúan gozando de su soberanía internacional separadamente, soberanía apenas limitada - con la limitación forzosa que impone todo tratado, toda obligación contraída - en el aspecto específico de la alianza.

La segunda conclusión a que llega Fauchille, se desprende igualmente de la índole de esta especie de la clasificación: Los Estados que componen la unión real deben tener una representación diplomática y consular común.

La tercera conclusión establece que corresponde a la unión, como ya dijimos, el ejercicio de la actividad del sujeto internacional, por tanto, élla deberá celebrar los contratos que interesen a su vida y desenvolvimiento; pero insistimos en distinguir su actividad como persona externa, que es lo que corresponde a la unión, quedándole a cada Estado, aparte del goce de sus soberanías inmanente, la libertad de acordar entre los otros miembros de la unión cualquier estipulación que no esté comprendida en el pacto de la unión.

Hay discrepancia entre los tratadistas, en razón de la falta de nitidez y precisión en el carácter que se debe reconocer a la unión real, sobre si los tratados especiales, ajenos al orden puramente político son de incumbencia de la unión o de cuenta de cada Estado particular, así acuerdos relativos a navegación, extradición o cualquier otra materia particular. Nos parece que atendiendo a la naturaleza de la unión, es bastante clara la solución: en aquellos tratados que por contemplar asuntos peculiares de cada Estado, parecen escapar de la esfera de acción de la unión, ésta conserva en verdad la representación, solamente que los tratados correspondientes serán por cuenta del Estado directamente interesado; la unión vendría a jugar aquí un papel de agente mandatario.

Los publicistas distinguen de esta unión, la *unión incorporada*, la cual resulta de varios Estados unidos bajo el mismo poder soberano, pero en un sentido más íntimo y completo que la unión real: un mismo gobierno y un mismo poder legislativo, pero leyes distintas y administración separada: por ejemplo, los Reinos Unidos de Escosia, Irlanda e Inglaterra, entre los cuales algunos autores creen hallar más propiamente unión personal. Pero desde 1921, sobre todo en lo que concierne a las relaciones entre Inglaterra e Irlanda, ha variado el aspecto de la cuestión; a raíz de este año Irlanda asumió una actitud violentamente separatista, negándose a aceptar la propuesta británica que le ofrecía el reconocimiento como a un dominio, asignándole todos los derechos correlativos y además ciertos privilegios especiales. Finalmente, después de una conferencia reunida en Londres en octubre de 1921, se llegó a un tratado, llevándose a ejecución las bases indicadas por Inglaterra, y actualmente el reino de Irlanda, conocido con el nombre de *Estado Libre de Irlanda*, es un miembro más de la *Commwelth Británica*.

Pero en cuanto a la diferenciación entre unión real y unión incorporada, como anota Fiore, interesa al derecho constitucional y a su autonomía interior, pero para el derecho internacional no debe haber diferencias entre ambos organismos, los cuales tienen forma unitaria, dada la unidad del poder político (1) que liga los diversos miembros de la unión: el derecho internacional no puede, por lo tanto, hacer dife-

(1) Anzilotti, Obra citada.

rencias entre el imperio Austro-húngaro antes de 1849 y el posterior a ese año hasta la guerra europea, y entre estos dos y la Gran Bretaña. Estos tres organismos son iguales en derecho internacional porque a todos tres corresponde una sola personalidad que está representada por el poder al cual pertenece la soberanía.

Vamos a estudiar algunos casos que la mayoría de los autores colocan comprendidos en la unión real, ya que no se ha podido obtener una uniformidad absoluta, en razón de las características especiales que han ofrecido cada uno de los casos históricos:

Suecia y Noruega.—En 1815 ocurrió la fusión de los dos Estados en una sola persona internacional, por medio del acta de Carlos XIII. Este pacto dejaba a cada uno de los miembros su gobierno y legislación independientes, quedando bajo la actividad de la unión real las gestiones relativas a su actuación como sujeto de derecho internacional, en su aspecto político: paz y guerra, tratados, nombramientos diplomáticos y consulares.

Sin embargo de parecer evidente el carácter de unión real que revistió la fusión de Suecia y Noruega, algunos escritores han creído que respondía mejor al concepto de una unión personal, no faltando quien le asigne el carácter de un Estado federal. Pero en la actualidad no es un problema de mayor importancia, ya que Suecia y Noruega recuperaron su soberanía transeunte que habían refundido en la unión, manejándose ahora como dos Estados diferentes e independientes, separación originada por ciertas desaveniencias respecto de la esfera de acción de la unión y la de cada uno de los miembros de ella, tomando, en momentos serios aspectos de tirantez, tanto entre el Storting noruego y el rey, como entre los dos Estados; afortunadamente la separación terminó en forma amistosa, previa una conferencia reunida en Karlstad, en 1905.

Austria y Hungría.—Tampoco ofrece vigencia actual esta unión, pues a partir de la guerra europea, desapareció de la carta política del mundo el imperio austro-húngaro. Hoy, la Austria y la Hungría son dos pequeños Estados arrasados, en cuanto a la extensión y población que contaban al constituir la unión, en virtud de la reacción de ciertas nacionalidades de la Europa Central, que dieron origen a nuevos Estados, o redondearon otros. En efecto, dos tratados, en 1919 y 1920, con elementos de esta antigua unión real reconstituyeron Polonia, redondearon Serbia, y «descubrieron» el Estado tcheco-slovaco, nacido a raíz de esos tratados.

También respecto de estos dos países unidos hubo divergencia entre los autores, y lo que es más curioso, aún entre los mismos autores de la unión: los húngaros creían que se trataba de una unión personal, originada solamente por un asunto de dinastía, y los austriacos tenían como un caso de unión personal. En realidad, la unión no fue el fruto de una dinastía coincidente, sino el acuerdo voluntario, en miras de defensa, de dos Estados diferentes.

Lituania y Polonia.—Por fusión debida a un matrimonio, se operó una unión personal entre Lituania y Polonia, que por el Tratado de Lublín de 1569 se transformó en unión real.

Rusia y Finlandia.—Qué constituía Finlandia con relación a Rusia? Se le ha creído simplemente una provincia rusa, un fragmento de Estado, o ya una unión real y aun personal.

Después de una historia azarosa desde la revolución rusa que dió fin al zarismo, Finlandia, unas veces reconocida como Estado independiente y vuelta a ser desconocida, es actualmente un Estado independiente y tenido por tal en el concierto mundial. Desde 1920 forma parte de la Liga de las Naciones.

Dinamarca e Islandia.—Presenta esta unión seguramente el carácter de unión real.

Confederación de Estados

En qué consiste la confederación de Estados?

Algunas definiciones de la confederación han servido para dificultar más aún, el contenido que es preciso reconocer a esta clase de Estado compuesto —sí es que lo es—, y aún se ha dado conceptos que lo confunden con otras clases, sobre todo con la unión real. Una y otra son asociaciones de Estados que tienen su existencia por un pacto internacional, y expresan su naturaleza en este pacto, pero la confederación no tiene la comunidad estipulada de monarca. Anzilotti la define como una asociación de Estados constituida para la satisfacción de intereses políticos comunes y especialmente para la defensa común mediante el ejercicio conjunto de ciertas actividades internacionales (representación diplomática, estipulación de tratados, guerra, etc.) por medio de órganos sociales. Pero, preguntamos, podemos hallar alguna diferencia entre este concepto y la naturaleza de la unión real?

En efecto aquí encontramos que todas son características de la unión real; precisa diferenciarla de ella y asignarle una naturaleza propia.

No diremos propiamente que se trata de un Estado, ya que sería difícil encontrarle las características de un Estado, pero sí se trata, sin duda, como ya expusimos en el capítulo primero de esta tesis, de un sujeto del derecho internacional, alejándonos del criterio de Fauchille que quiere negarle todo contenido jurídico en cuanto a su personalidad, llamándole simplemente un *vinculum juris*, una razón colectiva de derecho internacional. Aceptamos que es un compuesto de Estados antes que un Estado compuesto, pero ello no impide que puedan acordar a esa razón social, una capacidad jurídica cabal, coexistente con la soberanía exterior de los Estados confederados, y ya veíamos que cabía tratados entre cualquier Estado y la Confederación y aun entre ésta y un Estado confederado: lo mismo en lo relativo a las guerras, y en uno y otro caso se trataba de relaciones internacionales, posibles sólo entre sujetos de ese derecho.

En la confederación el elemento unitario encuentra, por lo general, su expresión en la asamblea de delegados de los Estados confederados (Dieta) que actúa como órgano de la Unión. La Confederación aparece como un sujeto distinto de los elementos que la componen.

Ciertos autores alemanes han pretendido que el carácter de esta forma merece el nombre de *comunidades en mano común*. Pero lo curioso en esta forma, y que le distingue también de la unión real, es la conservación de parte de los Estados confederados de su autonomía e independencia, es decir de su soberanía tanto interior como transeunte, salvo ligeras limitaciones naturales debidas a la misma asociación.

Y aparte de este organismo internacional llamado confederación, se mueven también con plena capacidad los Estados miembros (en tanto no se oponga al pacto de la unión), reteniendo, por lo tanto las obligaciones y derechos que les relacionan con los demás Estados del globo. Puede un Estado confederado declarar la guerra a una potencia extranjera sin que este conflicto acarree forzosamente a la confederación ni a ningún otro miembro de ella.

Por lo demás, y es esta la razón que impide dar reglas generales sobre la naturaleza de la confederación, es el pacto que establece la asociación que va a dar las características y alcance de la unión; regulará las restricciones de las soberanías locales y las medidas de interés común que deben observar; el funcionamiento de su organismo (generalmente una dieta, un verdadero congreso de plenipotenciarios) central y común, cuyas decisiones, en lo que se refieran a asuntos que deban imponerse a los Estados confederados, deben ser llevadas a cabo por las autoridades de cada Estado.

Los Estados extranjeros acreditan sus agentes diplomáticos tanto ante cada miembro de la confederación como a la unión misma, ya que goza de derecho activo y pasivo de legación. Esta situación típica, acarrea la coexistencia de dos soberanías: la de cada Estado en particular y la del cuerpo de delegados de cada miembro, reuniendo éste, en calidad de atribuciones privativas, aquellas limitaciones que por el pacto vienen a modificar ligeramente la soberanía exterior de cada Estado confederado, reteniéndola para todas las demás actividades que pueden ponerse en juego en la vida internacional de los Estados.

Los ejemplos históricos más importantes son:

Estados Unidos, que desde 1776 (1778 según Strupp) hasta 1787 constituyeron una confederación de Estados. El Congreso de los Estados Unidos venía a ser el órgano de ella, actuando a nombre de los Estados de la Unión, y apareciendo como una Dieta compuesta por los representantes de los diversos Estados confederados, en número que oscilaba entre dos y siete.

Suiza.—Mucho antes de 1815 la Suiza presentaba una organización de Estado confederado, aumentando hasta el año citado el número de cantones, hasta llegar a veinte. A partir de 1848 sufre, por la Constitución de ese año, una transformación, ofreciendo hasta la fecha el carácter de Estado federal.

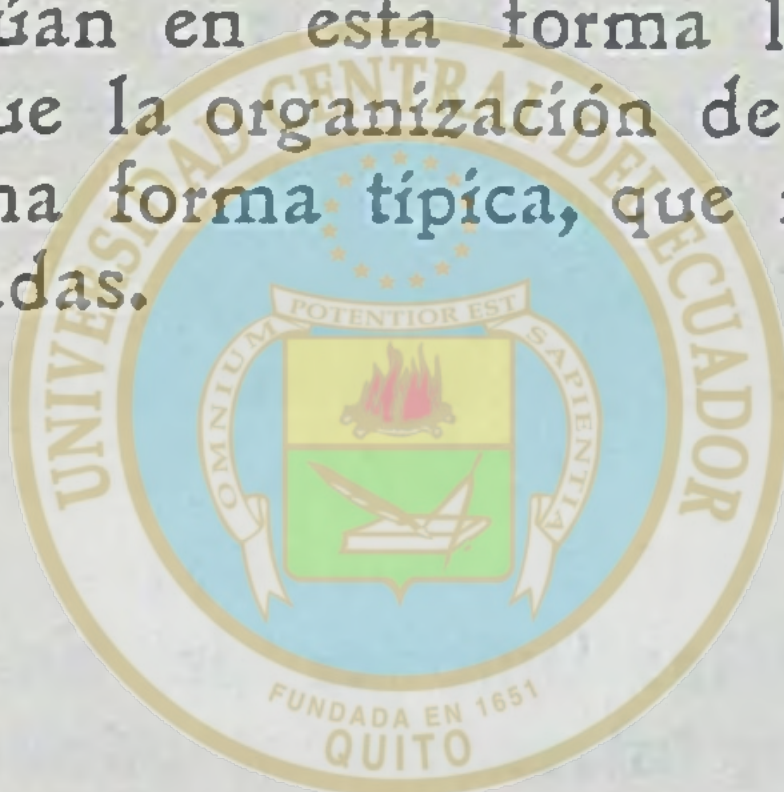
La Confederación Germánica.—Surgió a la vida internacional con este carácter a raíz del Congreso de Viena de 1815. Sustituyó a la Confederación del Rhin, y estaba formada por más de una treintena de Estados.

Su órgano central representativo (la Dieta) tenía asiento en Francfort sur le Meín.

Cada Estado conservaba, por el Pacto, sus derechos activo y pasivo de legación, y la Confederación sumaba a estos derechos, los de declarar la guerra, concluir la paz, formar alianzas, etc. La confederación, además se obligaba a defender a cualquiera de los Estados confederados en caso de agresión, y en cuanto a sus diferencias recíprocas, debían someterlas a la Dieta. La primera parte de esta estipulación no fue observada en algunas ocasiones: Prusia, por ejemplo, no intervino en la guerra entre Francia e Italia con Austria en 1859.

La Confederación germánica que tuvo apreciable significación en el desarrollo histórico del derecho internacional público, aparte de su importancia en la agitada vida política de Europa de comienzos del siglo XIX, dejó de existir en 1866, por disgregación bélica de algunos de sus miembros.

Algunos autores sitúan en esta forma las colonias del Imperio Británico, pero creemos que la organización de la Commonwealth británica de naciones, ofrece una forma típica, que no encuadra en ninguna de las clásicamente estudiadas.



Unión personal

Es la reunión accidental, temporal y no estipulada de dos o más Estados bajo la persona de un mismo monarca (unión accidental, por ejemplo, por el hecho de leyes constitucionales distintas que llaman al trono de dos países a una misma persona).

La precariedad y accidentalidad de esta unión no crea vínculos jurídicos entre los Estados, aunque puede tener grande influencia en su conducta política. (Anzilotti).

Su diferencia con la unión real es apreciable: falta en la unión personal la comunidad estipulada de monarca, que es la característica de aquella. Cada gobierno se rige por sus propias leyes y responde a su organización peculiar, coincidiendo sólo en la persona del monarca, que les es común: un solo príncipe para varios Estados, como dice Fauchille. Pero cada Estado conserva su personalidad distinta y puede tener formas políticas diferentes (monarquía constitucional de una parte, y absoluta de la otra, como en Bélgica-Congo, 1885-1908).

Resulta generalmente como consecuencia de un mismo orden de sucesión de derecho nacional, de ahí que el vínculo que une los Estados no constituye un acto internacional, es sólo de derecho público interno de cada Estado, su nacimiento y ruptura, ocurrirá, pues, normalmente dentro de esta misma esfera.

No merece mayor estudio porque en nuestros días ya no existen uniones personales.

Casos históricos de relieves:

Lituania y Polonia. Ya advertimos que estos dos países antes de constituir una unión real (1569) estaban asociados por una unión personal, a consecuencia de un matrimonio.

Inglaterra - Hannover. (1714-1838). Por sucesión.

Prusia - Neuchâtel. (1702-1857). Por sucesión.

Países Bajos - Luxemburgo. Así mismo, a partir del Congreso de Viena, estos países estuvieron bajo el común dominio del gran duque Adolfo de Nassau. Terminó esta unión con la muerte de Guillermo III en 1890.

Bélgica - Congo. En 1835 el Estado independiente del Congo tuvo por soberano a Leopoldo II rey de Bélgica. A partir de 1889 se inició el proyecto de anexión del Congo por Bélgica, que no tuvo plena realización sino hasta 1908, con la reserva de un derecho de preferencia a Francia (Alemania renunció a todos sus derechos provenientes de la Convención de 1911 en el Tratado de Versalles).

Constituye un caso curioso de nacionalización de un Estado por medio de un vínculo primario de unión personal.

Estado federal

Señalamos ya que las uniones de Estados pueden ser de orden constitucional o de orden internacional público.

El Estado federal, qué clase de unión implica?

Ya Montesquieu habla de la república federada diciendo que es «un convenio por el cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de un Estado más vasto que se proponen crear, una especie de sociedad de sociedades que constituyen una nueva».

El Estado federal es una unión de derecho público interno, de carácter permanente, entre varios Estados que dan nacimiento a otro Estado de «plenitudo potestatis»; es un organismo central, independiente, formado por varios Estados particulares que se funden conservando en ciertos aspectos características autónomas.

Nawiasky, citado por Strupp, no cree ver en el Estado federal una unión constitucional, sino meramente de derecho internacional público, pero no es posible dejar de advertir que el Estado federal es un asunto, y muy interesante, de derecho público interno, que tiene, como es natural, proyecciones internacionales, sobre todo cuando varios Estados en goce de su soberanía transeúnte agotan su contenido en un sólo organismo central.

El problema curioso de este aspecto es la situación de las soberanías particulares frente al Estado federal, Estado que no debe confundirse con la confederación, un agregado carente de la fuerza unitaria que tiene aquél.

En cuanto a su soberanía interna han retenido todos los Estados miembros casi la totalidad de ella, cooperando con el resto a formar ese Estado superior que constituye el Estado federal. Todos los Estados están sometidos a un gobierno supremo y único que en la esfera de sus atribuciones puede actuar directamente así sobre los Estados particulares como sobre los ciudadanos de cada uno de ellos.

Cada Estado miembro tiene, en suma, respecto a su soberanía interior, una considerable esfera de acción en la cual actúa con plena capacidad y autonomía, colocado frente al Estado federal, que tiene a su vez su esfera propia y superior, en todo aquello que significa el gobierno único y global, esfera que comprende a todos los Estados federados: las leyes del Estado federal tienen la primacía sobre las leyes de los Estados asociados.

En cuanto a su soberanía exterior hay ligeras discrepancias entre los autores, como en los casos históricos. Casi la totalidad de los tratadistas estiman que el poder federal tiene exclusivamente el ejercicio de la soberanía exterior: los Estados miembros han vaciado su capacidad exterior en el Estado federal: sólo éste puede llevar a cabo los tratados de paz, de alianza, de comercio, etc.; sólo él puede declarar la guerra y ejercer los derechos activos y pasivos de legación; en este aspecto no cabe decir que cada Estado miembro sea independiente, porque la independencia dice relación a la cualidad de los Estados en cuanto a ser sujetos de sus mutuas relaciones; un caso de guerra entre dos o más Estados miembros, tiene el aspecto de una guerra civil.

Pero hay otros autores que ven que los Estados miembros continúan, en virtud de la constitución, sujetos del derecho internacional público, sólo con una capacidad restringida de obrar, por ejemplo el caso de Alemania que teniendo un carácter predominantemente federal, el artículo 78 de la Constitución (1919) no contiene para los Estados miembros más que una simple capitula diminutio de derecho internacional público; los Estados pueden concluir ciertos tratados con el asentimiento del Reich; más aún, los Estados miembros pueden concluir tratados entre ellos. (Strupp).

Pero de cualquier manera, es el Estado federal el que tiene la suma de atribuciones en lo exterior; la mínima capacidad que tienen los Estados miembros para casos señaladísimos, es excepcional.

En la confederación veíamos que se verificaba la unión (ésta si sólo de derecho internacional público) por un pacto, y decíamos que su cuerpo central era un verdadero Congreso de plenipotenciarios, y sus resoluciones tenían el carácter de convenciones internacionales. En el Estado federal, si bien pueden iniciarse las negociaciones por un tratado —ya que puede tratarse de relaciones de Estados absolutamente independientes— es la constitución del Estado federal la que señala las condiciones de la unión; derecho y deberes del Estado federal y de los Estados miembros; los límites y alcance de la esfera en la cual cada Estado puede moverse con autonomía, etc.

En cualquier ocasión en que estén en juego intereses de mayor relieve para el Estado de Estados (Posada) que para cada uno de éstos, la autonomía de cada uno debe plegar, en favor de la fuerza unitaria y superior que significa el Estado federal.

Cada Estado miembro tiene su *pueblo*. El Estado federal también tiene su pueblo; de no tenerlo sería una mera confederación.

Los Estados federales se constituyen o mediante la unión voluntaria de varios Estados soberanos e independientes (como Estados Unidos, Alemania) o por medio del establecimiento de un régimen liberal en las provincias de un Estado; en el primer caso hay un aspecto centralizador, descentralizador en el segundo.

Entre los Estados compuestos —y esta es la forma más propia de tales Estados— la federación es la que tiene mayor vigencia.

Ejemplos:

En Europa:

Suiza desde 1848.

Alemania. Ofrece en su proceso histórico, a partir de la confederación germánica hasta 1919 características que no permiten situarle con perfecta nitidez en ninguna de las formas de Estados compuestos; tampoco es un Estado unitario; por esto los autores han creído hallar en su organización ya la confederación, el Estado federal y aún el Estado unitario. Acaso tiene más analogía con el Estado federal y en su constitución (y este es el carácter que hace que se le tenga a veces por una confederación) ha dejado a los Estados miembros una esfera de acción autónoma más amplia.

A partir de la Constitución de 1919, que hizo del Imperio Alemán una república, se tendió más al aspecto unitario que tampoco lo tiene acabadamente. Aún se puede catalogarle a Alemania entre los Estados federales.

Austria, desde 1920.

La Rusia Soviética. Encarna la más formidable experiencia económica y política que ha sufrido un Estado.

La Rusia zarista era unitaria, pero desde la revolución de 1917 apareció la «República Socialista federativa Rusa de los Soviets». Desde 1923 ha tomado carácter más definido la forma federal rusa.

En América:

Los Estados Unidos. Es una de las formaciones más claras del Estado federal, estructurado como tal desde la constitución de setiembre de 1787, año en que desapareció la confederación.

México. Desde 1857.

Brasil. Después de 1891.

Argentina. A partir del año 1860.

Colombia. Ha sido Estado federal desde 1863. Pero desde 1886 los Estados miembros fueron convertidos en departamentos; Colombia es hoy Estado unitario.

Venezuela. Después de 1893.

Los Estados Unidos de la América Central. La América Central ha sido, desde su independencia, un constante ensayo de federación, a la vez que una fuente valiosísima del derecho internacional público, sobre todo americano; después de innumerables tentativas entre distintos Estados centroamericanos, los Estados de Guatemala, Honduras, Salvador y Costa-Rica, han formado desde 1921 un Estado Federal que aún subsiste.

Ni en la confederación ni en el Estado federal nos parece encuadrable la organización de la British Commonwealth, de ahí que, dentro de los Estados compuestos, estudiemos en un capítulo especial esta formación típica que con la Sociedad de las Naciones, no pueden explicarse ni comprenderse acudiendo a las formas y categorías de los derechos constitucional privado o público internacional tradicionales. Son uniones que los superan, y que depurando sus pecados originales serán la ancha y generosa vía para nuevas elaboraciones de los derechos político e internacional, a base del supranacionalismo.

La Commonwealth Británica de Naciones según se desprende del Rapport de la Conferencia imperial de Londres de octubre-noviembre de 1926, ofrece cuatrocientos millones de habitantes, variadísimas civilizaciones y culturas, una dispersión geográfica tal que cuenta territorios en todos los continentes y carente de una estructura constitucional verdadera.

Está formada por la Gran Bretaña, el Estado Libre de Irlanda y los antiguos dominios: Canadá, Australia, Nueva Zelanda, África del Sur, y en una situación especialísima la India.

Al explicar la falta de estructura constitucional dice el Rapport: «El Comité estimó que nada se ganaría con intentar una constitución para el imperio británico. Sus partes tan dispersas tienen historias distintas y se hallan en muy diferente estado de evolución, mientras que considerado como un todo se resiste a la clasificación y no guarda semejanza con ninguna otra organización política existente».

Pero bien, si por lo menos existieran factores morales de unidad entre esos cuerpos autónomos: Gran Bretaña, Estado libre de Irlanda y los Dominios, cabría pasar por alto las desvinculaciones geográficas e históricas, desconexiones acendradas por la falta de un vínculo jurídico preciso, cohesionador. «Todos, continúa el Rapport, son considerados autónomos dentro del imperio Británico, iguales y en manera alguna subordinados los unos a los otros en ningún respecto relativo a sus asuntos interiores o exteriores. aunque unidos por una lealtad común a la Corona y libremente asociados como miembros de la Commonwealth Británica de Naciones».

Es, pues, un organismo político que no tiene catalogación en el cuadro de clasificaciones políticas consagradas. Es un fenómeno político nuevo que se explica por sí mismo.

No es una federación, pues, las «condiciones geográficas y otras, dice el mismo Rapport, hacen imposible el logro del designio perseguido mediante la federación»; ni es una unión personal, ni real, ni una liga. Significa una forma nueva de asociación de Estados autónomos, con sus pueblos libres, unidos en una comunidad surgida en un momento especial de su proceso histórico.

Es otra especie de Sociedad de Naciones, al amparo de la más poderosa de entre ellas, con una finalidad menos lírica pero más sincera y humana, y es, sobre todo, un alto símbolo y ejemplo para organizaciones internacionales futuras, cuando se liquiden vicios iniciales; entonces aparecerá la verdad de Wilson al ver la paz y el progreso asegurados no por el defectuoso «equilibrio de potencias» —es una prueba terrible contra esta pretensión de equilibrio que aún subsiste, el debate angustioso de la Europa de este instante que se siente fracasar, dosificando el peso de la metralla para sus naciones— sino por una «comunidad de pueblos»; no, —como ya anotábamos al acusar al nacionalismo patriotero, cebado por la infamia de los enseñoreados en el poder— no una asociación de gobiernos (de hombres de lucro y opresión), sino una asociación de pueblos, de masas; no una asociación ficticia, artificial, de garras diplomáticas, sino la unión de hombres, diferenciados sólo por sus condiciones naturales específicas, geográficas y étnicas, diferenciación que cree organización y no pugna; masas autónomas fundidas en un super organismo estatal, en miras a la unidad del sujeto y del destino; no propiamente la paradisiaca creación de Krause, pero sí una neta posibilidad sociológica, cuando obren los pueblos, laminando el torpe espesor de las fronteras y universalizando sus fines.

Sociedad de las Naciones



He aquí, en principio, el más enorme paso del derecho internacional público y de la comunidad internacional.

Pero hubo una Eva bíblica —la ambición interaliada— que, al disputarse encarnizadamente los girones del vencido, la mancharon con pecado original; y el vicio de su origen lo paga en estas convulsiones gigantes del mundo, que parece consumir su fracaso al grito implacable de guerra! de toda una humanidad.

Y sin embargo la Sociedad de las Naciones es la más grande experiencia, y, pese a todo, la mejor realización internacional.

Ni la Sociedad de las Naciones es el derecho internacional público, como se concluye en bulto, y por tanto su presunta muerte no decapita a esta ciencia; ni tampoco la Sociedad de las Naciones es el fracaso en grande, como se le inculpa con la ceguera apasionada que ve sólo lo malo de una institución al hacer un balance previamente sancionado.

Pensemos en esta institución surgida sobre el estrépito y fragor de una guerra sin par; sobre una humanidad enloquecida de espanto, mutilada y arrasada; sobre una humanidad re-estructurada por la más feroz convulsión bélica, ensombrecida el alma por la miseria, la muerte y el odio, un odio casi cósmico que ni el cansancio doloroso de la lucha restaba saña; baste pensar que el hombre de post-guerra no se siente el mismo que inició la contienda, parece que sobre él han pasado generaciones, transformándole, conformándole en un módulo diverso, y con el hombre repercutió la crisis en la estructura política, en la economía y

finanzas, en la literatura y en el arte y en la moral; hoy ama, brega y se divierte a lo post-guerra. Y si la guerra fue dolor para los vencidos, también fue fracaso la victoria; y ante este complejo inigualable nace la Sociedad de las Naciones.....

«Las altas partes contratantes, dice la Primera parte del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos; hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados, en las relaciones mutuas de los pueblos organizados, adoptan el presente Pacto que constituye la Sociedad de las Naciones».

He aquí sus fines, muy hermosos por cierto, pero consagrados en un documento, el Tratado de Versalles, que era la liquidación rencorosa de la situación del vencido, y, precisamente, las insuperables dificultades que ha tenido la Sociedad de las Naciones, débese a las situaciones creadas por el Tratado de Versalles, que no supo incorporar las sanas sugerencias de Wilson y aguzó el rencor de derrotados y la ambición inmisericorde de vencedores.

Pero es justo olvidar ese gigantesco esfuerzo de los diferentes organismos de la Sociedad? No es cosa que asombra la infatigable y fructífera labor así sólo fuera de la Oficina Internacional del Trabajo y el valor de su Boletín, publicación acaso del más merecido crédito mundial?

Y además, por sobre esta sacudida colosal que parece echar abajo los cimientos del mundo a fuerza del empuje de bélicos afanes, no debemos esperar que un hondo sentido humano, fundamentalmente humano, despoje de las masas, las armas que en fabulosos equipos amontonan sus gobiernos? No vamos a abrir los ojos y ver quién hace la guerra, y para quién es la guerra?

Y esta es obra en el mundo entero de nuestras generaciones; obra más que de prédica, de realización, de reajuste y adaptación de la realidad social con la estructuración política y económica del globo.

En cuanto a la forma que se le puede atribuir a la Sociedad de las Naciones, indicamos ya, al hablar de los sujetos del derecho internacional, que no responde a ninguna de las catalogaciones clásicas; veíamos que no es ni una confederación, ni un Estado federal, ni aún un super-Estado, admitíamos con M. de Larnaude, que es un tipo absolutamente nuevo, semejante más a un sindicato de Estados, de forma enteramente contractual, pero con proyecciones típicas.

II. CLASIFICACION POR LA SOBERANIA

Según este criterio, y haciendo una suma de divisiones que traen los autores, podemos considerar las siguientes formas: Estados sober-

nos, semí-soberanos, vasallos, protegidos, cuasi-independientes (sometidos a un cuasi protectorado), Estados sujetos a la tutela del derecho internacional, y Estados neutralizados.

Estados soberanos

En la parte inicial de este capítulo habíamos llegado a señalar de qué manera la actividad necesaria para cumplir los fines del Estado requería de un poder político, que significaba autonomía e independencia; o sea el goce de la soberanía en su doble aspecto: interior o inmanente y exterior o transeunte.

Los países que gozan plena y normalmente de estos dos aspectos de la soberanía, son *Estados soberanos*, y constituyen la mayoría de Estados de la geografía política.

Los tratados de post-guerra han aumentado el número de Estados soberanos, a la vez que han creado formas hasta entonces desconocidas.

Estados semi-soberanos

Es una nueva categoría descubierta por algunos autores, pero que ofrece, como se ha criticado, una **noción** vaga e imprecisa; por lo demás los Estados sometidos a esta soberanía a medias, se hallan ya encuadrados entre los Estados vasallos o protegidos. Cítanse como Estados semi-soberanos:

Montenegro, antes del tratado de París de 1856.

Bulgaria, antes de su declaración de independencia.

Creta, antes del tratado de Londres de 1913.

Egipto, antes de la existencia del protectorado británico.

La Ciudad de Dantzig, convertida por el Tratado de Versalles en ciudad libre, pero bajo una especie de protectorado polaco, supervigilado por la Sociedad de las Naciones.

Estados Vasallos

El vasallaje es unión de derecho público interno de varios Estados, en la cual el vasallo o Estado inferior está jurídicamente sometido a la autoridad del patrono o Estado superior. (1)

(1) Strupp, obra citada.

Ofrece el Estado vasallo un sinnúmero de grados. Es una situación transitoria e intermedia entre la situación de provincia y Estado independiente; es un término medio entre la independencia completa y la libertad relativa. El Estado vasallo es parte de un Estado soberano, carece de personalidad internacional, con excepciones muy limitadas por el Estado superior que le ha dado su consentimiento (un ejemplo curioso ha ofrecido Bulgaria, 1878-1908, que pudiendo celebrar tratados comerciales y tomar parte en las conferencias internacionales, no ha tenido el derecho de guerra). El Estado superior tiene intervención más o menos completa (según el grado de vasallaje) en cuestiones de orden interno del vasallo: legislación, administración de justicia, ejército, instrucción y obras públicas, etc. Una guerra entre vasallo y Estado patrono sería una rebelión.

Son muy raros los casos actuales de vasallaje, y se explica porque es una situación transitoria que lleva o a la libertad completa del vasallo o a la fusión absoluta y permanente con el Estado soberano.

Egipto.—Hasta antes de la guerra europea se ha dicho que era un vasallo de Turquía.

Bulgaria.—Desde 1878 hasta 1908 año en que se constituyó en reino independiente estaba «bajo la soberanía de S. M. el Sultán» de Turquía.

Creta, que desde 1913 forma parte de Grecia, estaba también bajo el vasallaje turco.

Rumania, que con otros países de la Europa central se hallaban bajo la misma dependencia, modificándose tal situación con la guerra del 14.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Estados protegidos

No tiene el protectorado un contenido idéntico; ofrece al contrario muchas variedades de acuerdo con los vínculos estipulados entre protector y protegido.

Es una relación jurídica que resulta de un tratado internacional entre dos Estados, en la cual uno de ellos se coloca por tiempo indeterminado bajo la égida y tutela de otro Estado más fuerte y poderoso que le dispensa su protección y le representa desde el punto de vista internacional, frente a los demás Estados.

Según von Liszt, el protectorado es un régimen excepcional que difiere del vasallaje; la garantía que lleva no afecta en manera alguna la soberanía del protegido; pero para Pillet, la relación del protectorado no está tan alejada del vasallaje, como se cree a primera vista, aquel implica para el protector no sólo la carga de la representación exterior del protegido, sino también la intervención más o menos apreciable, más o menos velada en sus asuntos interiores; comporta, pues, una abdicación más o menos total en lo exterior y significativa en sus

manejos interiores. Constituye, como dice Strupp, una «capitis diminutio» voluntaria, contractual, que se inicia y termina de la misma manera que todo tratado, que es el que determina los derechos y obligaciones recíprocas; pero todo esto indudable en principio, en derecho, dista mucho de serlo en realidad; los hechos arrojan otras situaciones. No pocos creen que el protectorado es el camino de la anexión, la suspensión momentánea de una conquista, como apunta Fauchille.

El nacimiento de un protectorado exige la notificación a los Estados que han tenido relaciones con el Estado protegido.

Aunque, como advertimos, las bases y condiciones del protectorado son señaladas a voluntad por los tratados consiguientes, puede observarse estos elementos esenciales:

Transmisión de la protección al protector; ejercicio de la representación diplomática por éste.

A diferencia con el vasallaje, la guerra entre protector y protegido, no es una rebelión, es una guerra internacional (y finalmente una conquista). Influencia más o menos notable del protector de los asuntos internos del protegido (negada por algunos): comando militar, administración de justicia, percepción de algunos impuestos. Los países protegidos no forman parte del Estado protector, y quedan fuera de los tratados y guerras de este último; pueden celebrar otros tratados entre protector y protegido; éste no puede generalmente entrar en guerra con otros Estados sin autorización del protector.

Hay que diferenciar el protectorado de la protección: esta última es el amparo que prodigan ciertos Estados a un Estado débil sin que éste comprometa ni refunda su soberanía exterior.

La Sociedad de las Naciones ejerce protección sobre la Villa libre de Dantzig, no es propiamente un protectorado polaco.

Ejemplos históricos:

Bajo el protectorado de Inglaterra:

Transvaal, anexado en 1901.

Afganistán 1879-1919.

Bajo el protectorado de Italia:

Etiopía 1889-1896.

Bajo el protectorado de Francia:

Madagascar, anexado en 1910.

Bajo el protectorado del Japón:

Corea, anexada en 1910.

Bajo el protectorado de Prusia, Austria y Rusia:

Villa libre de Cracovia, anexada a Austria en 1846.

Ejemplos actuales:

Bajo el protectorado de Inglaterra:

Egipto.—Fue Estado vasallo hasta 1882; a partir de este año establece Inglaterra un protectorado de hecho; en 1914, luego de la ruptura anglo-turca, Inglaterra desconoce las vinculaciones de Turquía con Egipto; en 1922 Inglaterra quiere renunciar el protectorado sobre Egipto bajo ciertas condiciones no aceptadas por Egipto. Actualmente es Egipto un protectorado inglés en una condición singular.

Zanzíbar después de 1890.

Burneo, Zarawak (desde 1898), el Sultanato de Yohora, las islas Tonga, los Estados feudatarios de los príncipes indios.

Bajo el protectorado de Francia:

En Asia: *Annam* y *Cambodge*.

En África: *Tunisia* (1882).

En *Maroc* existe un protectorado francés y español con esteras de acción limitadas.

Existen algunos territorios que ofrecen situaciones por demás especiales que no permiten colocarles dentro de los protectorados: son el territorio del Sarre y de la República de Andorra.

El primer territorio es netamente alemán y ha sido colocado por el Tratado de Versalles bajo la tutela de la Sociedad de las Naciones.

La República de Andorra, situada en el valle de los Pirineos, tiene 460 kilómetros cuadrados de superficie, y bastante menos de diez mil habitantes; guarda un curioso equilibrio entre un departamento francés y una provincia española. Se pretende que está sometida a un co-protectorado de Francia y el Obispo español de Urgel, a los cuales paga verdaderos tributos.

Los protectorados de derecho interno o colonial, son verdadero «imperium» ejercido sobre las colonias.

Cuasi-protectorado

Con este nombre se conoce la situación de ciertos Estados americanos del Centro, respecto de Estados Unidos, que presos por dificultades financieras, dieran lugar a temer complicaciones diplomáticas; los tratados celebrados, importan considerables restricciones a los derechos de legación y negociación, de defensa y de dominio, de gestión administrativa y sobre todo de gestión financiera.

En Cuba, por ejemplo, por el apéndice de la enmienda Platt, añadido a su Constitución de 1901, Cuba no podía contraer deudas públicas que excediesen al monto de sus entradas líquidas, ni tampoco celebrar tratados que pudiesen comprometer su independencia e integridad, y le atribuía a los Estados Unidos un derecho de intervención para el caso de mantener su independencia y un gobierno capaz de garantizar la vida, seguridad y bienes de sus habitantes; el derecho de defensa corresponde a los Estados Unidos.

La República Dominicana desde 1907.

Honduras desde 1911.

Nicaragua desde 1911.

Haití desde 1915.

Régimen de los Mandatos

El Art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones ha creado una especial modalidad de ser y estar, determinados territorios (en su totalidad antiguas colonias alemanas), con el nombre de «mandato territorial» o «mandato internacional».

Concepto: Por los tratados que siguieron a la guerra mundial —tratado de Versalles y de Laussanne— ciertos territorios han dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban precedentemente. Habitados por pueblos no capaces aún de guiarse y gobernarse por sí mismos, se los ha colocado bajo la tutela de la Sociedad de las Naciones, y esto en el interés único de sus habitantes, confiando mandato a determinados Estados para administrarlos a su nombre y bajo su alta supervigilancia conforme al citado Art. 22 del Pacto.

Vamos a estudiar dos aspectos de esta nueva institución: el uno que contempla, en principio, sus características, según se desprende del Pacto de su constitución; y el segundo su aspecto real en cuanto a posibilidades absorbentes de los Estados mandatarios.

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

I.—El Mandato supone una situación análoga a la de los individuos relativamente incapaces en el derecho civil particular, sujetos a representación legal, en razón de la falta de condiciones auto directrices; confiere una tutela de índole ética en el campo del derecho internacional público, a cargo del sujeto que encarna el derecho de gentes, la Sociedad de las Naciones, y con la finalidad con que se confiere toda tutela: el interés particular del que queda sometido a ella.

Este principio encierra tácitamente un corolario: la prohibición, o «interdicción» que dice Rodríguez, (1) para los Estados mandatarios de anexar estos países o de colocarlos bajo su protectorado; constituye, dice Fauchille, (tratadista francés, por lo demás) «menos que un derecho o prerrogativa para el mandatario, un deber y una misión de civilización que le está confiada»; una tutela fastidiosa y no remunerada, que dijéramos en derecho civil privado; misión que implica —Van Rees— la posesión de poderes indispensables para la ejecución de la tarea impuesta al mandatario, pero que no importa ningún derecho real sobre el territorio objeto del mandato.

(1) Joaquín Rodríguez, Los mandatos territoriales en la política colonial¹

Esta tutela internacional, comprende naturalmente una administración, que se referirá a legislación, jurisdicción y administración local propiamente dicha.

Todo esto bajo la supervigilancia de la Sociedad de las Naciones, que la ejerce por medio de la «Comisión de Mandatos», ante la cual cada mandatario tiene que elevar un informe anual sobre sus gestiones; esta comisión es también un cuerpo ante el cual, los países sujetos al mandato pueden dirigir sus quejas y peticiones.

Por la índole del mandato, los territorios a él sujetos, no forman parte del territorio del mandatario y no pueden ser cedidos por éste; en efecto cuando Bélgica cedió una parte de Ruanda, el Consejo de la Sociedad de las Naciones reprobó fuertemente este acto, pero terminó por ratificarlo (?). Por la misma razón, no pueden envolverlos en una guerra propia del mandatario.

Cuál es la nacionalidad de los habitantes de los territorios sujetos a tutela?

Los habitantes de territorios sujetos a mandato A tienen la nacionalidad de su propio país: son los «ressortissants». Los habitantes de los países sujetos a los mandatos B y C pueden adquirir la nacionalidad de los mandatarios, pero únicamente por naturalización.

II.—Existen algunos antecedentes que llevan a los tratadistas germanos a dudar, con bastante razón, del aparente humanitarismo de esta institución, y más aún creen encontrar una intención velada en todo esto.

Premisas:

1ª. El Art. 119 del Tratado de Versalles dice: «Alemania renuncia en favor de las principales potencias aliadas y asociadas todos sus derechos y títulos sobre sus posesiones de ultramar».

2ª. Curiosa coincidencia: La casi totalidad de los territorios sujetos al mandato internacional fueron antiguas colonias alemanas.

3ª. Los países a quienes se ha confiado la carga de esta misión de civilización son casi todas, «potencias aliadas y asociadas» de que habla el Art. 119 del Tratado de Versalles.

4ª. El Art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones que creó la forma del mandato internacional, no indica debidamente la clase de administración de los territorios sujetos a tutela, quedando por lo tanto al arbitrio de los países mandatarios.

5ª. El artículo precitado no indica tampoco la nacionalidad de los habitantes de los territorios bajo mandato. Posteriormente (en 1923) una resolución del Consejo de la Sociedad de las Naciones indicó que los habitantes de los países sujetos a los mandatos B y C podían adquirir, por naturalización, la nacionalidad del mandatario.

6ª. El caso anotado de la cesión de una parte de Ruanda por Bélgica, que aunque sufrió una protesta del Consejo, obtuvo su apro-

bación «bajo la presión del hecho cumplido», presión que debe llevar a la ratificación de todos los casos análogos, ante tan saludable precedente.

Todas estas, entre otras, significativas premisas, llevan a conclusiones acaso desfavorables para la institución de los mandatos territoriales. ¿No es de temer, con los autores alemanes, que, en el fondo, se trate de verdaderas anexiones, amparadas por la Sociedad de las Naciones?

En todo caso, la realidad está bastante lejana del misericordioso enunciado del Art. 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Clases de mandatos

Mandato A: Se aplica a ciertas comunidades que pertenecían al antiguo Imperio Otomano y que tienen un grado tal de desarrollo, que su existencia como *naciones independientes* puede ser reconocida provisionalmente, con la condición de que los consejos y ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de dirigirse por sí mismos.

Se asimila a todas luces a un protectorado.

MANDATO A:

Siria y Libano: mandatario: Francia.

Palestina: mandatario: Gran Bretaña, con derechos especiales «de hogar» para los judíos. (1)

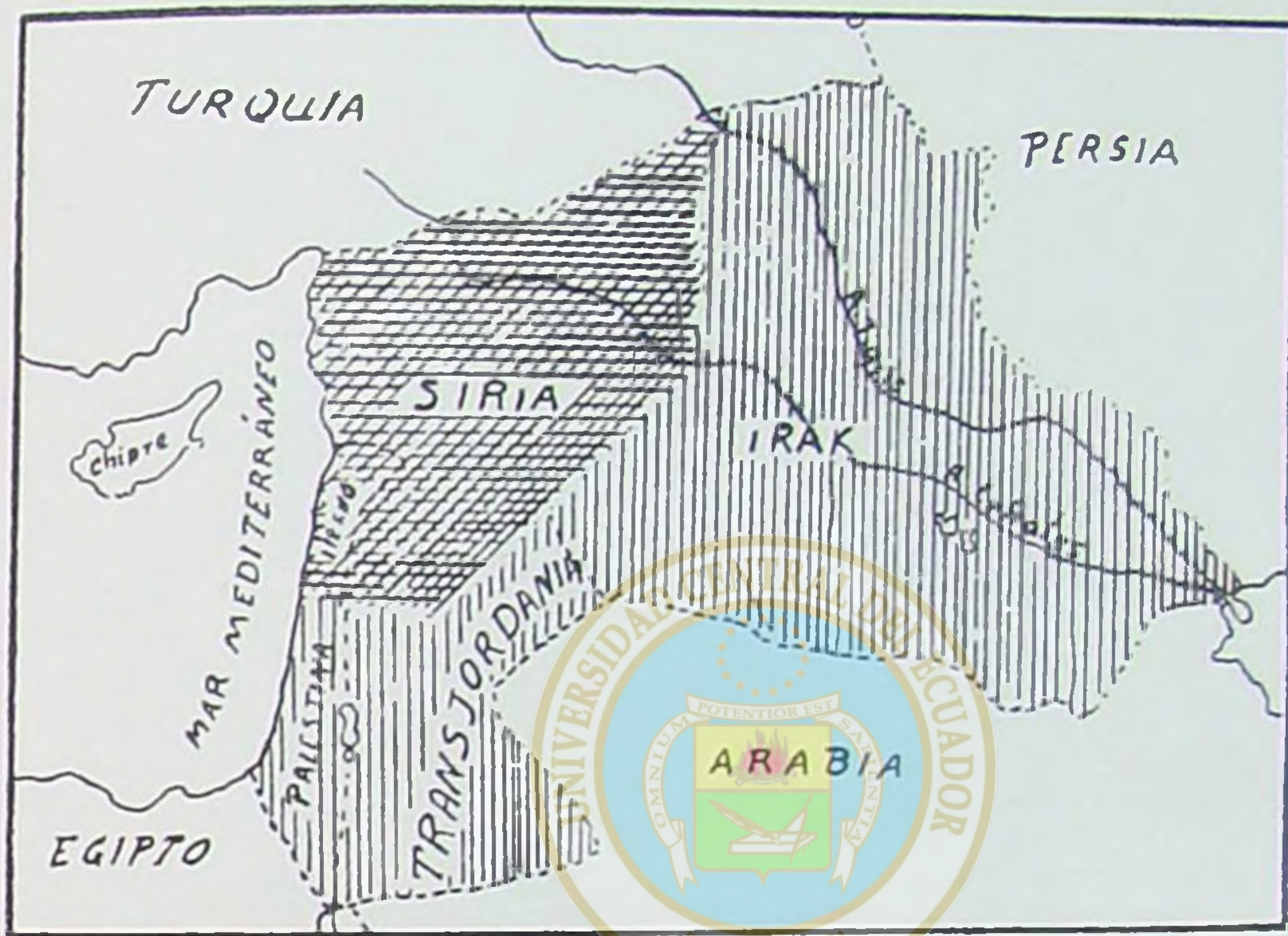
Mesopotamia, Transjordania e Irak: mandatario: Gran Bretaña (tratado de 1922).

Véase mapa N.º 1.

Mandato B: Se sujetan a este mandato los pueblos cuyo grado de desarrollo exige la administración de un mandatario en condiciones que, con la prohibición de abusos como la trata de esclavos, el tráfico de armas y de alcohol, garanticen la libertad de conciencia y de religión. No podrán tener otras limitaciones que aquellas que puedan imponer el mantenimiento del orden público y las buenas costumbres, la interdicción de establecer fortificaciones y bases militares o navales, la interdicción de dar a los indígenas una instrucción militar si no es para la policía y la defensa del territorio, limitaciones que asegurarán a los otros miembros de la Sociedad, condiciones de igualdad para los intercambios y el comercio.

(1) Estos derechos concedidos a los judíos, tienden a favorecer una inmigración judía de, eficacísimos resultados después de la persecución hitleriana en Alemania.

MAPA N°. 1



TERRITORIOS BAJO EL MANDATO, A'

AREA HISTORICA

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL



SIRIA
LIBANO

Bajo el mandato de Francia

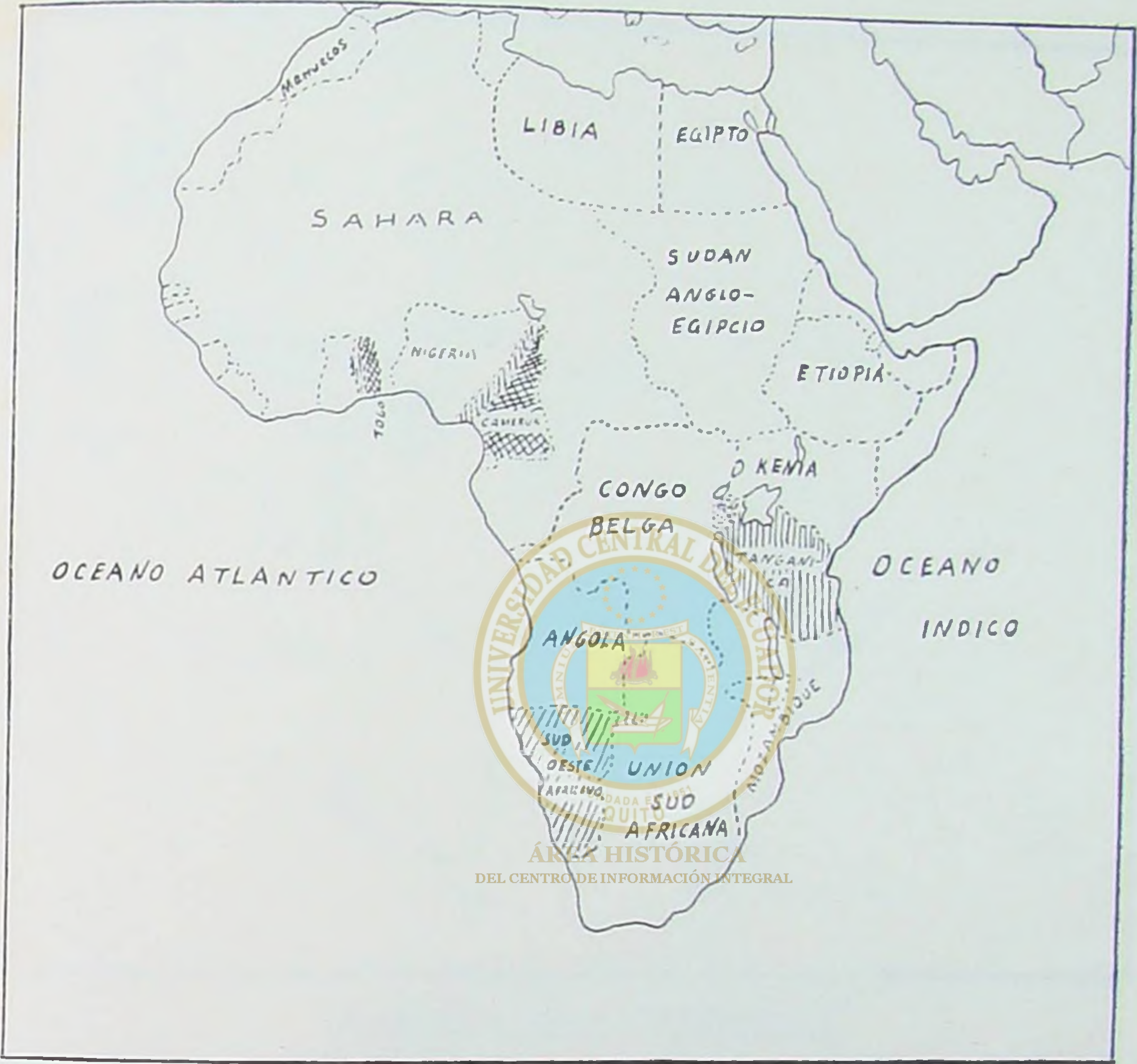


PALESTINA
TRANSJORDANIA
IRAK

Bajo el mandato de Gran Bretaña

Tomado de Strupp.

MAPA N.º. 2



TERRITORIOS BAJO EL MANDATO „B“



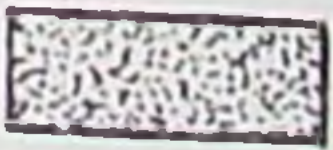
TOGO
CAMERUN

Bajo el mandato de Francia



TANGANIKA
CAMERUN
TOGO

Bajo el mandato de Gran Bretaña



RUANDA-URUNDI

Bajo el mandato de Bélgica

TERRITORIO BAJO EL MANDATO „C“



SUD-OESTE AFRICANO

Bajo el mandato de la Unión Sud Africana

MAPA No. 3



TERRITORIOS BAJO EL MANDATO "C"

- 1 Bajo el mandato del Japón
- 2 Bajo el mandato de Australia
- 3 Bajo el mandato de Nueva Zelanda
- 4 Bajo el mandato del Imperio Británico

MANDATO B:

Togo (los dos tercios) y *Cameroun* (tres quintas partes): mandatario: Francia.

Togo y *Cameroun* (las partes restantes): Mandatario: Gran Bretaña.

África Oriental Alemana: mandatario: Bélgica.

Véase mapa N°. 2.

Mandato C: Entran en esta categoría los territorios que por consecuencia de la escasa densidad de su población, de su superficie restringida, de su alejamiento de los centros de civilización, de su contigüidad geográfica al territorio del mandatario, no pueden estar mejor administrados que bajo las leyes de este último, como una parte integrante de su territorio, bajo la reserva de las garantías previstas para las poblaciones indígenas de los países colocados bajo el mandato B. Pero si esta administración es ejercida por los mismos funcionarios, sólo hay una unión de hecho, los títulos jurídicos (?) de este ejercicio son enteramente diferentes. (De qué sirven, nos preguntamos estos títulos jurídicos si amparan situaciones de hecho que significan formas verdaderas muy diversas?)

Los mandatos B y C, se asimilan, más que protectorados, a vasallaje, y aún más propiamente a cesiones encubiertas.

MANDATO C:

Sud-Oeste Africano: mandatario: Unión Sud-Africana.

Samoa: mandatario: Nueva Zelanda.

Nauru: mandatario: Gran Bretaña.

Colonias alemanas del Sur del Ecuador: mandatario: Australia.

Colonias alemanas situadas al Norte del Ecuador: mandatario: Japón.

Véase el mapa N°. 3.

Neutralidad perpetua

De qué manera la neutralidad implica una restricción de la soberanía de un Estado?

Es preciso distinguir dos clases de neutralidad, la *transitoria* o *especial* y la *perpetua*; sólo esta última importa una limitación real de la soberanía.

La primera, en efecto, nace generalmente al iniciarse una contienda entre dos Estados extraños que quieren simplemente asegurarse la no intervención de un tercer Estado determinado en ella; ni siquiera se refiere, como es lo común en la neutralidad perpetua, a Estados pequeños

rodeados de grandes potencias; puede tratarse de la neutralidad de una verdadera potencia que todo lo que hace es observar un papel pasivo en la guerra que da origen a su declaración, como se ve, lejos de ser una restricción en el ejercicio de un derecho: está en el caso de elegir entre la participación o no participación en una guerra; se decide por esto último y se declara neutral; puede posteriormente intervenir en otra guerra entre los mismos Estados u otros cualesquiera, sin que le haya ligado su declaración anterior.

No así la *neutralidad perpetua*, que consiste en la obligación contraída por un Estado de no entrar en guerra con los otros Estados que le reconocen o garantizan (dos modalidades distintas en la neutralización) el Estado de neutralidad; es una convención por la cual se somete a aceptar una paz indefinida.

Strupp incurre en un error al definir la neutralidad perfecta: «es, dice, el deber contraído por un Estado de permanecer neutral durante una guerra entre dos o varios otros Estados», definición que es precisamente la que nos da el contenido de la neutralidad ordinaria o temporal, mas no de la perpetua.

Nace esta neutralidad de un acuerdo internacional, que restringe el ejercicio de la soberanía, no al extremo de dar lugar a la extinción parcial de un Estado, como opina Hershey, pero sí restando de su actividad internacional la práctica de ciertos derechos, que los pierde sin atribuírselos o traspasarlos a otros Estados, como ocurre en el protectorado o en el vasallaje; en realidad los conserva en sí, in abstracto, pero en razón del compromiso, se abstiene de ejercitarlos, porque a ello se obliga.

Pero, en suma, qué significa la neutralización perpetua, un amparo al Estado neutralizado o una garantía para los Estados que aseguran la neutralidad? Aunque en realidad, lo que nos interesa desde el punto de nuestra tesis es la existencia de una restricción de soberanía y no propiamente saber en favor de quién se efectúa, no es posible contestar con Fauchille que la neutralidad se establece en el interés de los otros Estados y no el del Estado neutralizado, sobre todo al tratarse de ciertas neutralizaciones de pleno derecho, llamaríamos, protectoras, como la de los territorios correspondientes a los mandatos B y C, respecto de los cuales hay, como ya transcribimos arriba «una interdicción de establecer fortificaciones y bases militares». Se trata, pues, que la neutralidad, según los casos se establece ya en interés de los Estados que garantizan o reconocen la neutralidad, o ya en el del Estado neutralizado.

Los tratados de neutralización están incluidos entre los acuerdos mencionados en el artículo 21 de la Sociedad de las Naciones, tendientes a asegurar el mantenimiento de la paz. Ya Tiers decía que los Estados neutralizados son tapones de la guerra; eleva una verdadera barrera moral, y limita los campos de batalla.

La neutralización perpetua no cabe por simple declaración unilateral del Estado a neutralizarse, o por acuerdo de los Estados que se proponen asegurarla respecto de un tercero que no consiente o no sabe; el Estado interesado debe consentir libremente a ser neutralizado. Una vez estipulada la neutralidad, quedan obligados solamente los Estados

que intervinieron; no obliga a terceros, a menos que consientan luego expresamente.

Son dos modalidades distintas la garantía de la neutralidad y el reconocimiento de la misma. Por el hecho de reconocer la neutralidad, los Estados que lo hacen tienen un mínimo de deberes, están obligados a respetarla; pero si aún más han garantizado la neutralidad, adquieren además la obligación de defenderla. Una neutralidad garantizada vuelve inviolable el territorio del país neutralizado.

La neutralización perpetua exige, generalmente, ciertas condiciones en el Estado por neutralizarse: debe tratarse de un país reducido y de poco poderío político y material, rodeado de grandes potencias y no ser el único camino que pueden tener tales potencias, en caso de guerra, para movilizar sus fuerzas.

Si la neutralidad perpetua asegura un estado general de paz, aparecen, en calidad de corolarios, ciertas consecuencias con relación a la actividad del Estado neutral; no podrá celebrar tratados de alianza ofensiva, ni tampoco defensiva únicamente en su favor; no debe tomar medidas que significarían, en caso de una guerra, vecina, condiciones favorables respecto de uno de los beligerantes, en oposición al otro; ni podrá garantizar la neutralidad de otro Estado, (así Bélgica se abstuvo de garantizar la neutralidad de Luxemburgo en 1867).

El Estado neutralizado no es un Estado «pacificado» (Rivier); debe entenderse la neutralización en su cabal sentido; estará imposibilitado de hacer la guerra por propia iniciativa, pero bien puede tomar armas para defenderse si es agredido; le queda un naturalísimo derecho de legítima defensa.

Excluido el campo directo e indirecto que se refiere a sus condiciones de neutralizado, un Estado conserva y puede ejercer los demás derechos que le corresponden en su calidad de sujeto de derecho internacional, podrá, por lo tanto concluir todos los tratados ajenos a materias bélicas; ni cabe discutírsele sus derechos de representación diplomática.

Por el Art. 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, goza ésta de la facultad de tomar ciertas medidas represivas contra alguno de sus miembros, si fuere del caso; qué situación le corresponde al Estado neutralizado, miembro de la Sociedad de las Naciones, frente a este conflicto? Debe secundar en la acción bélica emprendida por los miembros de la Sociedad? No se opone esto a los principios básicos de su neutralización, y además el Art. 21 del mismo Pacto, no consagra la neutralidad como un compromiso que asegura el mantenimiento de la paz? Hay discrepancia al respecto entre los tratadistas y es que cualquiera de las dos soluciones tienen fuertes razones en pro y en contra; pero nos parece, a pesar del principio que se alega de que «lex posterior derogat priori», que es más lógica con los principios y espíritu de la neutralización, la solución que quiere que aún en estos especialísimos casos el Estado neutralizado se abstenga de colaborar en la represión (siempre, eso sí que sea de índole guerrera) organizada por la Sociedad de las Naciones.

Existe también la neutralización respecto de ciertos territorios determinados o de ríos, canales o porciones de mar, que si bien muy

interesantes sobre todo por las razones que han inducido a tales medidas, no tiene ninguna importancia para nuestro objeto: disminución de la soberanía de los Estados.

Citaremos los casos históricos de mayor importancia solamente:

Suiza. Es el país que con mayor razón merece el nombre de Estado neutralizado, así por el carácter hermético que ha demostrado siempre en lo relacionado a éllo, como por su leal actitud a raíz de la petición de Estados Unidos, que rotas sus relaciones con Alemania pedía a Suiza, como a los demás Estados neutralizados, una conducta igual, petición rechazada dignamente por este país, amparado comprensivamente en su calidad de neutralizado; el respecto irrestricto a la cual, puso de condición para ingresar a la Sociedad de las Naciones.

Aún posteriormente puso de relieve su celo en el asunto de Vilna, negándose al paso por su territorio, de tropas que iban en misión plebiscitaria.

Arranca su neutralidad de una declaración unilateral de Suiza, formalizada luego por un tratado de paz perpetua con Francia, y organizada desde el Congreso de Viena, y lo que en principio fué un particular interés de Suiza, se convirtió luego en una verdadera clave europea. Signaron la declaración del 20 de marzo de 1815, Austria, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia y Rusia; posteriormente en noviembre 20 del mismo año se adhirió, reconociendo y garantizando la neutralidad de Suiza, España y Suecia; Italia lo hizo en 1914, Estados Unidos en 1917, y por el Tratado de Versalles (Art. 435) todos los signatarios.

Bélgica. Separada de Holanda en 1831, declaró aquella en el protocolo del mismo año que «formaba un Estado perpetuamente neutral».

Austria, Inglaterra, Francia, Portugal y Rusia, confirmaron dicho protocolo por el tratado de 26 de junio de 1831, reconociendo y garantizando a Bélgica su neutralidad. Holanda, de la cual se había separado Bélgica, no reconoció ni siquiera su independencia sino en el año de 1839, y refiriéndose a la neutralidad belga sólo se comprometía a respetar la neutralidad, pero no a defenderla.

Desde entonces la neutralidad belga había sido respetada en repetidas ocasiones, hasta el 4 de agosto de 1914, en que las tropas alemanas invadieron el territorio belga, en un atentado que implicaba el desconocimiento de una situación reconocida y garantizada por la mayoría de los países de Europa, pero que, por lo demás, sólo fué una anticipación (como que hay documentos fidedignos, que hacen dudar sobre la brutal tentativa alemana, como se empeñó en describirla la prensa mundial de la guerra) de una medida que tenía planeada y preparada la Gran Bretaña, para atacar a Alemania, a la cual había ya declarado la guerra, atravesando por la Bélgica, caso que, de ser verdad, si bien no justificaría la invasión alemana, si la explicaría en una forma menos violenta que en la que se ha acostumbrado hacerlo, pero que de todas maneras dio lugar al hecho histórico que nos in-

teresa, la violación de la neutralidad de un país colocado en esa situación desde hacía muchos años.

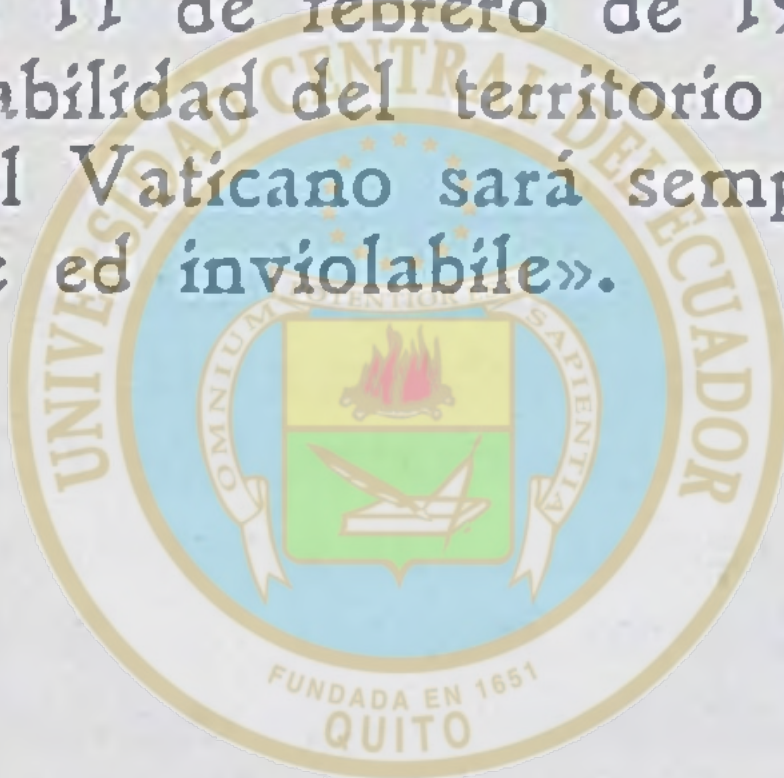
La experiencia de este hecho provocó la declaración oficial de Bélgica en 1918 en la que renunciaba para el porvenir su garantía de neutralidad; y en efecto dejó de ser país neutralizado por los tratados de paz de 1919 de Versalles, St. Germain y Trianon.

Luxemburgo. El gran ducado de Luxemburgo se neutralizó por el tratado de 1867, garantizada por las potencias signatarias de los tratados de 1839, añadiéndose Italia. Se quiere distinguir la neutralidad de Luxemburgo de la de Suiza, porque ésta es armada, en tanto que aquélla no lo es.

Igual que la de Bélgica, la neutralidad de Luxemburgo fue violada por Alemania en 1914.

Posteriormente a su ingreso a la Sociedad de las Naciones, Luxemburgo renunció totalmente a su neutralidad.

La Ciudad del Vaticano. El tratado de Letran celebrado entre Italia y la Santa Sede el 11 de febrero de 1929, consagró en su Art. 23 la neutralidad e inviolabilidad del territorio del Vaticano: «In conseguenza di ciò la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile».



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

CAPITULO III

Nacimiento y Extinción de los Estados

Nacimiento de los Estados

El Estado es un hecho histórico.

Cuando un pueblo asentado sobre un territorio tiene una fuerza política, un «imperium» que lo domina y gobierna diferenciándolo, existe el Estado.

Y el Estado se forma y perfecciona y tiene sustantividad propia, por acción y fuerza endógenas, con prescindencia de los otros organismos similares que pueden coexistir con él.

Entonces, ¿problema de que materia es el nacimiento de un Estado?

Hay desacuerdo entre los autores; para unos es sólo cuestión de historia y de derecho público interno; para otros el derecho internacional público acapara al Estado como aparece en escena, sin preocuparle ni su historia ni su legitimidad; finalmente para otros este problema interesa tanto a la historia como al derecho político como al derecho de gentes, contemplándole cada uno desde su especial punto de vista.

Es evidente que el derecho político para elaborar la doctrina del Estado, debe referirse a su aparición en la historia como un cuerpo político abstracto, pero también le interesan el nacimiento y extinción de cada Estado, y sus efectos internos, con relación a sus elementos constitutivos. Pero el Estado, surgido dentro de una comunidad de otras entidades políticas análogas, con las cuales va a relacionarse desde que le reconocen el carácter de sujeto activo de las relaciones internacionales, adquiere, además, otro matiz, aparte de sus características políticas particulares, que entra en el orden de la ciencia internacional del derecho; una nueva personalidad que surge con plenos derechos, por el reconocimiento, en el consorcio de naciones, o que desaparece, crea una serie de problemas internacionales. Así como cada orden jurídico se da las normas que le rigen, y determina cuales son los destinatarios de esas normas, señala también el momento en que comienzan a existir los sujetos de sus relaciones, y ya que ser sujeto jurídico equivale a ser destinatario de dichas normas, la personalidad existe desde el momento en que una entidad se vuelve destinataria de ellas (Anzilotti); y si el Estado es el sujeto esencial de las relaciones internacionales, un Estado determinado adquirirá su personalidad jurí-

dica internacional desde que sea el destinatario de las normas que reglan este orden jurídico, o sea desde su *reconocimiento*.

Y qué es el reconocimiento? Dedicaremos a esta materia un capítulo especial; pero por ahora diremos, elementalmente, que el reconocimiento es la aceptación, de parte de los demás Estados, de un nuevo sujeto de derechos y obligaciones internacionales, otorgado a una entidad política organizada en debida forma.

Ahora bien, el reconocimiento viene a ser el *espaldarazo* que se da a un Estado (supone, pues, la existencia del Estado) para convertirlo en sujeto de derecho internacional; el reconocimiento, por lo tanto, crea la personalidad internacional, más no hace nacer el Estado; y lo que vamos a estudiar ahora son las formas cómo *nacen* los Estados, desde luego que, con las excepciones anotadas en la primera parte de este estudio, para ser sujeto de derecho internacional se requiere ser Estado.

Algunos tratadistas de derecho internacional dedican capítulos verdaderos a las transformaciones de los Estados, pero tales transformaciones no interesan desde el punto de vista del derecho internacional, o porque no tienen proyecciones que originen problemas internacionales, o porque se resuelven en cuestiones de nacimiento o extinción de Estados, que son las únicas que creemos del caso estudiar.

Que el Estado es una realidad histórica, es indiscutible; pero no es suficiente saber que en el escenario de la Magna Cívitas existen entidades que se llaman Estados; precisa enterarse, sin salirnos del campo internacional, de las causas de formación de los Estados.

Sánchez de Bustamante, (1) en su novísima obra, agrupa en tres categorías estas causas: la historia, la voluntad humana y la política nacional o internacional.

1º. No hay lugar a duda que la causa más lógica y común es la formación evolutiva de grupos humanos que se han ido organizando en una base física, dentro de cuyos límites espaciales y numéricos, un núcleo reducido de hombres, que por cualquier circunstancia se han colocado en una situación excepcional, ejercen un poder de dominio y gobierno sobre el resto.

2º. El caso de la República de Liberia ha dado lugar a que Bustamante señale como otra causa de formación de un Estado, la voluntad de un grupo de individuos que, merced al concurso de circunstancias excepcionales, sumamente propicias, han podido organizar un Estado. La República de Liberia, que es hoy miembro de la Sociedad de las Naciones, se originó en unas asociaciones norteamericanas.

Nos parece un poco forzado otro aspecto que presenta, ejemplarizando, el mismo tratadista Sánchez de Bustamante, respecto a la formación de un Estado, por la voluntad de un solo individuo; en los casos presentados como apoyo, la actitud de este individuo, hacedor de Estados, constituye un simple golpe de audacia que implica, apenas, o un cambio de gobierno, un cambio personal de autoridad, o sí, dado

(1) Antonio Sánchez Bustamante: Derecho Internacional Público.

el caso de que la circunscripción territorial y humana en que iba a ejercer el poder, se desmembraba del resto del organismo político con el cual formaba un solo cuerpo, venía a ser un caso de independencia, de rebelión incruenta, sin demostraciones bélicas. De otra manera, si Bolívar o cualquier otro de nuestros próceres de suficiente prestigio declaraban una parte del territorio americano como constituyendo un Estado, y la metrópoli, por la distancia o por cualquier otra causa no reprimía la rebelión, no íbamos a decir que tal Estado se formó por la voluntad de ese individuo, sería el caso de una rebelión seguida de independencia, si es que la masa humana correspondiente acepta este nuevo orden de cosas; lo mismo sería al tratarse de parte del territorio de un Estado sobre el cual el individuo va a hacer el Estado.

3ª. La voluntad de la población. Es un principio que ha tenido extraordinario auge a continuación de la guerra mundial. No cabe distinguir este móvil del principio de las nacionalidades; es el mismo. El criterio de nación está dado más aún que por las exigencias clásicas de raza, idioma, religión, costumbres, historia, etc., afines, por un factor moral, por «la conciencia de la nacionalidad», por un vínculo psicológico, y si un pueblo quiere formar un Estado, es porque se siente vinculado por ese resorte concidencial.

Se referirá, pues, a las minorías étnicas y religiosas, como a las masas nacionales que aún no constituyen Estado. Ya el presidente Wilson decía en uno de sus célebres 14 puntos: «Todas las aspiraciones nacionales bien definidas deben recibir la satisfacción más completa que se les puede acordar, sin introducir nuevos elementos ni perpetuar los antiguos». Pues bien, cuando esos «pueblos» quieren darse una organización política que redondee, en forma independiente, su personalidad, y cuenten con fuerza material suficiente, o prestigio y apoyo suficientes en la comunidad internacional, formarán un Estado.

4ª. La voluntad de un tercer Estado, o varios Estados extraños. Tenemos un ejemplo en la constitución de Polonia como Estado? Sánchez de Bustamante cree que sí; pero, no es acaso un ejemplo clarísimo de formación de un Estado por voluntad de la población? Sería aceptable esta forma si ocurriera que una o varias potencias hicieran un Estado sólo por el acuerdo de sus voluntades.

Se ve más clara la cosa refiriéndose a la Sociedad de las Naciones. El Art. 22 del Pacto de dicha Sociedad, que crea los mandatos, reconoce —en la clase A de mandatos— una verdadera categoría estatal a los Estados sirios, al Gran Líbano, al gobierno de Djebel Druse y al Irak; pero aquí se trata de un reconocimiento típico: creemos que es el único caso en que el reconocimiento tenga efecto *constitutivo*, dentro de la relatividad de derechos que se les acuerda a tales organismos. En este caso sí aparece de relieve, cómo surgen verdaderas categorías estatales por la voluntad de un grupo de Estados, la Sociedad de NACIONES.

5ª. Unión de dos o más Estados para formar uno solo. Hay que distinguir de este caso las anexiones o cesiones en las cuales apa-

rece un simple aumento de territorio y población, a base de los elementos antiguos; así por ejemplo, al ser absorbida Polonia por Alemania, Prusia y Rusia, Polonia se extinguió, pero no modificó en nada la personalidad de aquéllos; hubo un Estado menos, pero ningún Estado nuevo.

Tenemos, en cambio, un ejemplo dentro del enunciado de este caso, en el proceso iniciado por Saboya, y que condujo a la unidad italiana; igual cosa ocurrió en la formación del imperio alemán.

6ª. División de un Estado en dos o más. Este caso encierra el supuesto de que ninguno de los nuevos Estados continúe con la personalidad del antiguo; se extingue el Estado inicial y da origen a dos o más nuevos, de otra manera sería el caso de separación, que es diferente.

Ejemplo: Austria-Hungría era un solo Estado, pero posteriormente formaron dos Estados independientes: Austria y Hungría.

7ª. Independización de una colonia del lazo que le unía con la metrópoli. Este ha sido el caso de toda la América. Generalmente, como en el caso siguiente, ocurre el nacimiento de uno o varios Estados nuevos, sin que se extinga el antiguo Estado del cual han nacido.

8ª. Separación de una provincia o de un territorio más o menos autónomo, de la soberanía de un Estado, para dirigirse por sí solo.

Ejemplos: Bélgica desmembrándose de Holanda; Panamá separándose de Colombia; el Estado libre de Irlanda negándose a formar parte del Imperio Británico.

Por todas estas causas pueden formarse los Estados, pero ya señalábamos, en la primera parte de esta tesis, que hay Estados que no tienen capacidad jurídica internacional y que hay personas del derecho internacional que la poseen sin ser Estados; esto ocurre por la falta o la existencia del reconocimiento respectivamente.

El Reconocimiento

Se hace preciso distinguir el Estado como núcleo político autónomo y como sujeto del derecho internacional; la existencia del Estado soberano es independiente del reconocimiento por los demás Estados, el reconocimiento es el origen del sujeto internacional.

Para Sánchez de Bustamante el reconocimiento se define como el hecho de que una persona jurídica internacional, la comunidad internacional o determinados organismos de esta última, se den oficialmente por enterados de la existencia de otra persona internacional para mantener con ella relaciones internacionales de cualquier índole.

Para Chretien es «la consagración de la existencia de los Estados.»

Rivier precisa este concepto en los siguientes términos: «Es la constatación de un hecho cumplido, es, más aún, su aprobación. Es

la legitimación de una situación de hecho que se encuentra fundada en el derecho. Es el testimonio que tienen los Estados en la estabilidad del nuevo orden de cosas».

Erich: «Es el acto unilateral de un Estado por el cual se pronuncia en un sentido afirmativo sobre un estado de cosas, sobre la existencia de un organismo, sobre un estatuto, sobre una modificación que acaba de realizarse en las relaciones internacionales».

Para Lorimer es la declaración formal del resultado de un procedimiento inductivo por el cual una entidad política se convence de que otra entidad es capaz de cumplir sus deberes en la vida internacional, y puede por lo tanto reclamar sus derechos.

Con todas estas definiciones se precisa bastante bien el contenido del reconocimiento, a la vez que queda limitado su efecto en su justo punto: el reconocimiento tiene sólo efecto *declarativo*, no *constitutivo*; es de opinión contraria Karl Strupp: sin el reconocimiento, el Estado no tiene personalidad internacional, dice, luego le da, le constituye personalidad internacional. Pero resulta bastante difícil admitir que la simple declaración de otros entes similares vaya a crear calidades y aptitudes; la potencia en sí existe ya, el reconocimiento apenas significa un consentimiento, una autorización para que pueda poner en juego la fuerza unitaria y soberana de que dispone. Tal vez adquiere nitidez la distinción refiriéndonos a la *capacidad jurídica* y a la *capacidad de acción*. La capacidad jurídica es una aptitud en potencia, es la fuerza privada de la actividad; es el poder en abstracto. La capacidad de acción es la posesión efectiva de los derechos y deberes que se desprenden de un orden jurídico dado; es la actividad en juego; es el poder en concreto.

Pues bien, todo Estado que es tal por el derecho político, en cuanto reúne las condiciones indispensables, los elementos fundamentales, posee la capacidad jurídica aún en lo internacional, solamente que el ejercicio de los derechos está en suspenso hasta obtener, por el reconocimiento, la capacidad de acción; por tanto, ¿qué efecto constitutivo se le puede hallar al reconocimiento? ¿acaso le crea la aptitud al Estado, aptitud de que dispone por la culminación de su proceso político?

Ya apuntábamos el caso excepcional en que el reconocimiento podía ofrecer un efecto declarativo, es la situación creada por la Sociedad de las Naciones —por el Pacto diríamos mejor— respecto a los territorios sujetos al mandato A; y es que en este caso se trata de un reconocimiento especial, que más que a la persona internacional se refiere a la personalidad, a la sustantividad política, a la creación de un elemento constitutivo: un territorio delimitado, independiente, un poder político reconocidamente autónomo; reconocimiento, éste, que todavía es restringido.

Clases de Reconocimiento. Por su forma el reconocimiento puede ser *expreso o tácito*, según consista en una declaración explícita o simplemente en actos que revelan la intención de reconocer. El reconocimiento expreso se realiza más frecuentemente cuando tiene lugar en forma colectiva, por Congresos o tratados multilaterales.

Se discute si equivale a reconocimiento el envío o aceptación de funcionarios consulares. En cuanto al envío o aceptación de diplomáticos no cabe duda, es el caso de reconocimiento tácito; pero no hay razón para descartar a los funcionarios consulares: el nombramiento de éstos lo hace el Estado; y el exequatur que otorga el gobierno del país ante el cual van a desempeñar sus funciones los cónsules, es igualmente un documento conferido por dicho Estado; debe pues, asimilarse el envío y aceptación de cónsules al envío y aceptación de agentes diplomáticos: ambos implican un reconocimiento tácito.

El reconocimiento se clasifica también según sea *de jure* o *de facto*, según sea un reconocimiento expreso, de derecho, o un reconocimiento de hecho.

Fauchille confunde el reconocimiento de jure con el expreso y el de facto con el tácito. Pero en realidad ocurre (Ulloa) que el Estado existe de facto hasta que es reconocido, y existe de jure desde que se le ha otorgado el reconocimiento, lo cual no coincide con los conceptos expreso o tácito del reconocimiento. El reconocimiento es un acto jurídico que se refiere a la personalidad internacional, es una declaración que le va dar a la entidad beneficiada, con la capacidad de acción que le faltaba, el complemento de su individualidad jurídica en sus conexiones con los otros Estados; y esto en nombre del derecho; el reconocimiento es, pues, siempre *de jure*. Acaso la confusión obedece a la distinción de derecho interno entre gobiernos de hecho y de derecho, que no tiene nada que ver con la capacidad internacional del Estado en sí.

El reconocimiento puede ser también *simple* y *condicional*; en este último queda subordinado al cumplimiento u observancia de ciertos hechos futuros a realizarse, ya sea por parte del Estado directamente interesado o por terceros.

En atención a la índole del reconocimiento, parece que no es posible la sujeción condicional, sobre todo cuando se trata de condición resolutoria (Rivier), sin embargo hay un ejemplo de reconocimiento sujeto a condición resolutoria: en 1920 Alemania acordaba que reconocía a Letonia siempre que también fuera reconocida por otra de las grandes potencias signatarias del Tratado de Versalles. Obedece a situaciones políticas excepcionales, y en general parece inadmisibles en derecho internacional, sobre esta materia.

Reconocimiento *individual* y *colectivo*. La admisión en la Sociedad de las Naciones ha dado lugar a una forma típica de reconocimiento colectivo; pero también puede ocurrir por tratados multilaterales.

Reconocimiento *prematureo* o *retardado*. Estas dos situaciones extremas suponen la existencia de un término medio cronológico: la oportunidad del reconocimiento. Cuándo se puede decir que es oportuno un reconocimiento? No es tal vez asunto de consideraciones meramente políticas?

En efecto, en cuanto a reconocimientos retardados, la totalidad la ofrecen países separados violentamente de otros, estos últimos, como un rezago rencoroso no reconocen a los primeros sino con mucha posterioridad: Bélgica se separó de Holanda en 1831 y no obtuvo el reconocimiento de este último país sino en 1839. Así mismo ofrecen ejemplos

de reconocimientos retardados los países americanos que se independizaron de sus metrópolis, así el Ecuador, a pesar de que fue la segunda república hispano-americana que se reconcilió con su madre patria, fue reconocida por España solamente en 1840, por el tratado de paz, amistad y reconocimiento del 16 de febrero de ese año.

Sería el caso de reconocimiento prematuro el que se acuerda anticipadamente a grupos que no constituyen Estados aún: Cuba al reconocer a Checoeslovaquia en 1918 dio, acaso, lugar a un reconocimiento prematuro, pues Checoeslovaquia no se constituyó y organizó debidamente como Estado sino al final de la guerra.

Lorimer establece otra clasificación de reconocimiento: *político pleno*, *político parcial* y *natural* o *puramente humano*. Parte Lorimer para esta clasificación de la coexistencia en la humanidad de tres esferas concéntricas: civilizada, bárbara y salvaje, con relación a las cuales esferas se producen respectivamente los tres grados de reconocimiento. En intensidad, el reconocimiento pleno comprende a todos; en extensión, el humano abarca a todos los demás. Pero este criterio de clasificación si fue tal vez acertado cuando se formuló, no le es ahora, ya que, por un lado, las colectividades salvajes están fuera de los grupos nacionales y no es posible hablar, respecto de ellas, de reconocimiento; por otro lado, los países que antes podían estar sujetos a un reconocimiento parcial, ahora lo tienen pleno.

Revocabilidad del Reconocimiento.—El procedimiento de Francia en 1918 respecto de Finlandia, a la cual había otorgado pleno reconocimiento que lo retiró en el año citado, ha dado lugar a considerar la libertad de esta medida en el derecho de gentes.

Se comprendía dentro de esta posibilidad, la extinción del reconocimiento sujeto a condición. Pero, refiriéndonos a derecho civil interno del cual se ha tomado el contenido de condición, no es posible hablar de revocación, porque un reconocimiento sujeto a tal modalidad no constituye un derecho adquirido sino cumplida la condición, y este caso es precisamente el de no haberse cumplido la condición.

Igualmente se ha querido asimilar a la revocabilidad del reconocimiento la situación de desconocimiento de un gobierno. No se trata de la gestación de un grupo que pretende tomar relieve de Estado, sino de un Estado ya reconocido, con el cual se guardan relaciones diplomáticas en un pie de igualdad, pero que por un cambio de régimen interior, se abstienen los demás Estados de reconocerse gobierno. Tampoco debe tomarse este aspecto como revocabilidad del reconocimiento; el Estado en cuestión continúa siendo sujeto de derecho internacional; el reconocimiento como Estado no se ha alterado; es apenas una confusión entre reconocimiento de un Estado y reconocimiento de un gobierno: «forma regiminis mutata non mutatur populus ipse». Mas aún no se debe hablar de reconocimiento de un gobierno: las revoluciones son acontecimientos internos que no interesan al derecho internacional público, a menos que vayan acompañadas de violación de tratados o de derechos adquiridos por terceros; el Estado y sus obligaciones continúan siendo los mismos; además, es derecho de cada país escoger por sí mismo el sistema de

gobierno que prefiere. (1) El Protocolo de las grandes Potencias firmado en Londres en 1831 declaró que «es un principio de orden superior que los tratados no pierden su potencia cualesquiera que sean los cambios que sobrevienen en la organización interior de sus pueblos.

Ahora de esto, afirmar que un Estado que ha reconocido a otro, no puede abstenerse de continuar sus relaciones diplomáticas con éste, por un cierto tiempo hasta asegurarse de la estabilidad y respaldo de opinión y seriedad que pueda ofrecer un nuevo gobierno surgido en un Estado, hay grande distancia; pero que no entrañan cuestiones propias de *reconocimiento*, en el sentido típico de surgimiento a la vida internacional; es, en muchos casos, una medida de política internacional *regional*, como reacción a la fiebre revolucionaria de ciertas épocas y países. (2)

Finalmente, no queda como revocación de reconocimiento otra situación que la que ofrece un país —en el ejemplo ya citado de Francia con Finlandia— que retira a otro el reconocimiento que como Estado hubiera concedido anteriormente. Aun cuando el reconocimiento es un acto unilateral, es norma del derecho de gentes la irrevocabilidad; y esto se debe a la índole de esta institución, pues, mientras no desaparezcan totalmente los elementos constitutivos de un Estado —en cuyo caso el reconocimiento se extinguiría por falta de sujeto— no son admisibles fluctuaciones en la aceptación que un Estado hace a otro en el consorcio mundial.

Es obligatorio o potestativo el reconocimiento? Algunos autores (Bluntschli) creen que el reconocimiento es un deber de los Estados; pero en realidad vemos que nada, que no sean las naturales conveniencias de cada Estado, puede presionar al reconocimiento de un grupo organizado; de ahí que es exacto, desde este punto de vista, que el reconocimiento es sencillamente necesario, en el estado actual del mundo civilizado, como opina Sánchez de Bustamante.

El reconocimiento tiene como consecuencia inmediata el establecimiento de relaciones diplomáticas, el ejercicio de derechos y deberes que impone la calidad de sujeto del derecho internacional; entre estos derechos está el de formar parte de la Sociedad de las Naciones; en el artículo 1º. del Pacto se dice: «Todo Estado, dominio o colonia que se gobierne libremente y que no esté mencionado en el Anexo, puede ser miembro de la Sociedad, si su admisión se acuerda por las dos terceras partes de la Asamblea».

Surge un problema interesante en esta materia: Si un Estado es aceptado en la Sociedad de las Naciones con votos en contra, queda reconocido por Estados que dieron su voto en contra de la admisión?

(1) Resolución de las potencias aliadas en Cannes, en 1922.

(2) Tal es el espíritu de la doctrina Tobar (elaborada por el diplomático ecuatoriano, doctor Tobar) y acogiendo la cual, las repúblicas de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua acordaron no reconocer a ningún gobierno, de entre las partes contratantes, que se hubiera establecido a continuación de un golpe de Estado o de una revolución, en tanto que la representación del pueblo, libremente elegida, no hubiera organizado el país en forma constitucional.

Este problema se presentó ya en la Sociedad de las Naciones, y no obtuvo solución en su seno porque estaban divididas las opiniones; ante esta imposibilidad se solicitó el dictamen de un Comité de Jurisconsultos, Comité que no llegó tampoco a un acuerdo.

Si es un principio el que un Estado gozando de igualdad jurídica frente a todos los demás Estados, no puede ligarse sin su consentimiento, es evidente que el hecho de haberse opuesto a la admisión en el seno de la Sociedad, de un Estado, implicaba una negativa a su reconocimiento.

Pero por otro lado, la Sociedad de Naciones, como órgano colectivo tiene actividades que obligan a todos sus miembros independientemente de la situación particular que pueden ofrecer entre sí los Estados miembros; en efecto, por el Pacto de la Sociedad, cada Estado se compromete a respetar y mantener contra cualquier agresión exterior, la integridad territorial e independencia política de todos los miembros de la Sociedad.

De ahí, que si bien es indudable por un lado, que el Estado que negó su voto, no podía ser arrastrado en el reconocimiento de la mayoría; y que por otro. por el hecho de seguir perteneciendo a la Sociedad, adquiere obligaciones aún con respecto al Estado que no quiso reconocer, de ahí, decimos, que la única solución sería retirarse de la Sociedad de Naciones.

En el proyecto sobre Estados del Instituto Americano de Derecho Internacional, reformado en 1925, al reunirse en la Habana la Comisión nombrada para formularlo definitivamente, contiene, respecto al reconocimiento, las siguientes características: La existencia política de un Estado es independiente del reconocimiento; aún antes de éste tiene derechos a la integridad e independencia, sin reconocer otros límites que los derechos de los demás Estados. El reconocimiento es incondicional e irrevocable. El reconocimiento de un gobierno tiene sólo por objeto iniciar relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno.

Los reconocimientos a rebeldes, beligerantes, naciones (el reconocimiento a gobiernos ya le dimos su verdadero alcance), no encuadra dentro de nuestro plan, porque tales situaciones, o llegan a tomar características de Estado, en cuyo caso rigen para ellos los principios del reconocimiento en general, como hemos venido exponiendo, o no llegan a definirse como Estados, entonces implican cuestiones de alcance político interno; de ahí que descartemos de nuestro plan, tales reconocimientos.

Extinción del Estado

Hay que diferenciar, de la misma manera que al tratar del nacimiento de los Estados, el hecho histórico, del acontecimiento jurídico.

Toda desaparición del Estado como organismo de derecho político, acarrea la extinción del sujeto jurídico internacional, pero hay ocasiones en que ocurre la extinción de la personalidad jurídica internacional,

subsistiendo los elementos fundamentales del Estado, o sea el sujeto material.

Lo único que nos interesa, y en esto creemos apartarnos del criterio de la mayoría de tratadistas, es la extinción del sujeto internacional; de ahí que no acojamos la distinción de Fauchille entre extinción *total* y *parcial*. La cuestión es una sola: subsiste o no subsiste la personalidad internacional de un Estado; el problema se refiere, pues, al *sujeto jurídico*, no al *sujeto material*; toda extinción del sujeto material acarrea la extinción del sujeto jurídico, pero no toda extinción del sujeto jurídico lleva consigo la disolución del sujeto material.

Hay una distinción clásica de Grocio; se refiere al *interitus corporis* y al *interitus speciei*, o sea la muerte del cuerpo y la muerte del espíritu, distinción que podemos asimilarla en el fondo a las dos situaciones en que insistimos.

Bajo este aspecto podemos reducir a las siguientes, las causas de extinción de un Estado:

1ª. *Falta permanente de los elementos fundamentales*, o sea la extinción del sujeto material, que decimos nosotros, o la muerte del cuerpo, que dice Grocio.

Entonces debemos distinguir la ausencia de población, de territorio y de gobierno:

a) Desaparición o emigración total de la población. Como anota Fauchille, esta causa no se presenta actualmente en los pueblos civilizados: es el caso histórico del Estado judío, que tal vez pueda recuperar el elemento territorial en el suelo de la Palestina en virtud del derecho especial de *hogar* que reconoce la Sociedad de las Naciones a los judíos (la Palestina está sujeta al mandato A, compatible con el derecho a que nos referimos), con el objeto de favorecer la inmigración judía, y formar en Palestina verdaderas concentraciones. Ojalá su mandatario, la Gran Bretaña, no se deje tentar por la ambición de la anexión.

b) Desaparición del territorio.—Supone una catástrofe física; sería el caso de la desaparición de la Atlántida.

c) Carencia de un poder político, de un gobierno. Implicaría una situación caótica, anárquica, pero de tal intensidad y permanencia, que haga difícil creer en el restablecimiento normal de un gobierno, cualquiera que sea el régimen que adopte.

Todos estos tres subcasos son bastante difíciles en el actual orden de cosas.

2ª. *Incorporación, voluntaria o forzosa, de un Estado a otro*. Este caso, para diferenciarlo claramente del siguiente, debe referirse a la fusión integral de dos Estados, tanto en el aspecto de derecho político como en el de derecho internacional.

En los casos de incorporación o fusión voluntaria, ocurre generalmente que ambos Estados quedan extinguidos y pasan a formar un nuevo Estado; en las incorporaciones forzosas o anexiones, uno de los

Estados desaparece y se convierte en territorio o provincia del que le absorbe y domina; ejemplos: Polonia repartida entre Austria, Prusia y Rusia; Congo anexado por Bélgica; Corea por Japón.

3ª. *División voluntaria o forzosa de un Estado en dos o más, sin que ninguno conserve la personalidad del antiguo.*

Un caso de división voluntaria sería la del imperio Austro-Húngaro; el mismo reparto de Polonia nos da el caso de una división forzosa.

Se requiere la división de territorio, pueblo y gobierno.

4ª. *Reunión de dos o más personas de derecho internacional en una sola.*

Es un caso diferente de la causa 2ª. Aquí no se trata de la fusión integral, que decíamos, entre los varios Estados; se trata únicamente de la fusión de un aspecto de la personalidad del Estado; en todos los demás persiste la individualidad propia; en efecto, en este caso, conserva cada Estado su autonomía interior, su soberanía inmanente, pero ha fundido en la unidad de la única persona internacional su soberanía transeúnte.

Como todos los otros casos, se trata de la extinción de la personalidad internacional, de ahí que no hayamos creído conveniente distinguir, con Fauchille, ésta, que él llama extinción parcial, de las otras, que dan para él, el caso de extinción total. Una y otras tiene un mismo resultado: la desaparición del Estado como sujeto de derecho internacional, que es el aspecto que nos interesa.

Cuando tratábamos de la clasificación de los Estados, anotamos que existían «uniones de derecho constitucional» y «uniones de derecho internacional»; son estas últimas que nos dan los casos que contempla este numeral, a excepción de la confederación, porque en ésta, no se extingue la personalidad internacional del Estado confederado.

Tenemos un ejemplo típico en el Estado federal.

Situado en el punto especial que le coloca el enunciado de la tesis, este estudio contempla el aspecto constitutivo, político, podríamos decir, de la actitud del Estado frente al derecho internacional. Por esta razón, no entramos en la consideración de los problemas —sin duda alguna de notable importancia— que se derivan del nacimiento y extinción de los Estados, problemas que se refieren más bien, al aspecto civil del derecho internacional público, como aclara muy acertadamente Sánchez de Bustamante.

Por esto damos ya por terminada la primera parte de la tesis que respondía al rubro de

SEGUNDA PARTE

Las transformaciones del Estado y el Derecho Internacional

Hemos visto hasta aquí un Estado, el Estado histórico, que actúa frente a los demás organismos similares, según la conformación de su derecho interno, completada por el reconocimiento que le da el carácter de sujeto internacional.

Pero detengámonos a mirar con un sentido realista qué es el Estado «intranacionalmente» y qué papel juega su contextura política en el consorcio internacional.

Ya en el prólogo de esta tesis hacíamos una acusación al Estado, al enfrentarlo con el derecho internacional.

El derecho internacional público es el derecho que regula las relaciones de los Estados. Tales relaciones entre Estados se convulsionan desesperadamente en este minuto, ante la crisis más aguda y fundamental de los principios normales de la paz y el derecho entre las naciones, y hay un olor a sangre y a pólvora en el ambiente de una humanidad formíblemente armada, pero de una humanidad que no quiere la guerra; mas la guerra parece crepitar ya en el más colosal incendio de la Historia, que entraña la más rotunda y definitiva negación de un derecho entre Estados. Hay pues, razón para hablar de una crisis del derecho internacional público.

Pero entonces, alguien quiere, fragua y precipita la guerra, alguien o algo, que no es la masa humana en sí. Las guerras las hacen los Estados; las declaran y organizan los gobiernos. La reunión de Estados, no es, pues, la humanidad; ésta quiere y siente otras cosas que aquéllos; es que hay algo dañado en la colectividad humana, que es, sin duda, el Estado, que al estructurarse en una fuerza opresora y arbitraria, sin verdadera base humana, en lo interior, y encerrada hósca-mente en la fortaleza infranqueable de sus fronteras, y fiera —con el celoso primitivismo de un salvaje descubridor de una piedra de colores— de una soberanía subhumana, es incapaz de representar los intereses de la especie, frente al contenido integral de la humanidad.

Y la crisis del derecho internacional público es crisis del Estado.

Y la inquietud revisionista que vive en las angustias económicas y sociales de las masas encerradas en los Estados, al re-estructurarlos en un módulo armónico y nuevo, que resuelva la pugna de lo político y lo social, habrá resuelto a la vez el antagonismo entre los núcleos máximos sociales, en el campo del derecho de gentes, al permeabilizarlos entre sí, y dar a la ciencia que los regula, su verdadero sujeto: el hombre, ya que el hombre es su solo y fundamental contenido, y sus fines e intereses son los fines e intereses de las agrupaciones sociales. Pero por hoy es hartó diversa la realidad social dentro y fuera de las unidades estales.

Qué nos descubre una observación realista del Estado? Una forzada congregación humana, anterior a la voluntad individual, regada en un territorio limitado por la fuerza de dominio de un cuerpo gobernante, fuerza que, surgida inicialmente de la sociedad para cumplir en común los fines de los individuos, sanciona, actualmente, y mantiene una arbitraria diferenciación institucional, social y económica.

Virtualmente cada individuo tiene, en la etapa cultural que atravesamos, un derecho optativo respecto a la nacionalidad; puede escoger la que más le acomode; pero este es un derecho efectivo para muy pocos; el emigrante o turista cambia de territorios por otras razones que no con el exclusivo objeto de acogerse a otra nacionalidad; es más bien una facultad establecida para aquellos que ya han salido, que ya están fuera de su lugar natal; por otro lado tropieza la efectividad de este derecho, con relación a la mayoría de la masa, con invencibles obstáculos económicos; así pues, la congregación humana contenida en el Estado es una forzada asociación; anterior a la voluntad individual: se nace miembro de un Estado; el Estado existe ya, y le coge y absorbe al individuo, echado al mundo en un lugar cualquiera del globo al cual vive el Estado tal como lo encuentra, con su organización viciada y su finalidad torcida.

El territorio de los Estados está delimitado por las fronteras. Las fronteras del Estado actual, no son materiales, aún cuando tengan su crudeza; son un ente ideal, elástico, un concepto, pero ridículamente vidrioso, delicado, sutil; las fronteras son los contornos hipersensibilizados de la soberanía interna de los Estados: se extiende hasta donde alcanza la fuerza de dominio del grupo gobernante; por éso, en los antiguos Estados conquistadores y en los imperialistas modernos, los límites materiales de los Estados han sido y son amojonamientos inútiles; las fronteras de verdad se mueven, saltan y avasallan, al compás y alcance de la fuerza efectiva de los gobiernos, y ocurren casos curiosos en que el gobierno no sólo es todo el Estado, pese a Posada, sino que es más que el Estado: el Estado termina en sus fronteras de jure; el gobierno rebasa sus límites y se escurre hasta donde haya llevado su poder de dominación. Más aún: si los Estados constituyen núcleos diferenciados, individualizados, se debe a la diferenciación de las soberanías; lo único unitario, en verdad, en el Estado, es la soberanía, y la soberanía es el poder político del Estado, que se traduce, en esencia, en el poder de dominación del grupo gobernante: pero, entonces, a qué se debe que el grupo dominante, que es una minoría, se mantenga en su alto síjal de explotación? Es que acaso este «poder

político» es una emanación psicológica de la sociedad, en la que se suma el poder individual para entregarlo, en un haz todopoderoso, a aquella organización central que realiza los fines individuales y colectivos de los asociados? Es la fuerza de opinión y crédito que se merece la dirección de los servicios públicos? Este poder político no es una fuerza moral, una emanación conciencial; es la ruda organización de la *fuerza armada*, de cárceles y otras instituciones de orden represivo (aseveración engelsiana); es sencillamente el *poder coactivo* que le reconocen aún los autores clásicos, poder que, en principio, debió ser la fuerza sancionadora del derecho, pero que luego se adulteró al convertirse en el aseguramiento coactivo de la explotación arbitraria de los gobernantes; y he aquí cómo el militarismo, la fuerza armada, la potencialidad bélica, las más formidables trabas de la paz y cordialidad entre las naciones, sólo son un reflejo de los vicios interiores de los Estados, y no será dable la existencia eficaz de un derecho entre naciones sino cuando dejen de ser los gobiernos la expresión de la fuerza para mantener sus posibilidades de lucro arbitrario, y cuando la ambición organizada —gobiernos— no explote, por celo y egoísmo, la sentimentalidad ingenua de las masas, esa palabra-motor —la patria— poderosa y ciega cooperadora de todos los afanes bélicos, creadora de entusiasmos fantásticos, odiosos y sublimes, que en fatal maridaje con la fuerza armada, han consumado los más atroces atentados guerreros de la historia. Los Estados sin fuerza armada y sin la concepción estrecha y antihumana de patria —de patria como símbolo de «potencia» rival de potencias, como concreción de subespecies (dentro de la especie humana) enemigas entre sí— serán los Estados regenerados en su vida local, y cordiales y sanos en sus tratos externos.

Las razones sociológicas clásicas, que enseñan los virtuosos de la teoría, no engendran la unidad del Estado, dada sólo por la afinidad ambiciosa y opresora de los gobernantes, circunscrita en su límite de acción —límite elástico, hemos visto—; y es por esto que tienen plena vigencia las premisas de Duguít: «Queremos demostrar, afirma el tratadista francés, que el Estado no es una persona colectiva, investida de un poder soberano, tal como ha sido imaginada por el espíritu inventivo de los publicistas», es que, en efecto, repugna a un sentido realista seguir mirando la fenomenología política a través de los místicos del Estado.

Bien que efectivamente no es el Estado una fuerza impuesta desde fuera a la sociedad —salvando los casos de anexiones violentas o conquistas—, al contrario es una fuerza que sale de la sociedad, pero esa fuerza que fué un producto de la sociedad en un momento histórico de su desarrollo, se disvincula y adultera y se polariza por encima de ella, organizándose, de fuerza con raigambre moral que era, en fuerza armada arbitraria en manos de una minoría, que es el gobierno.

La masa humana del Estado, se siente Estado? Tiene la conciencia unitaria de un ente vivo y organizado, diferente de la conciencia individual de sus componentes?

El lazo que crea el alcance de una misma fuerza gobernante, tiene la fuerza de un vínculo unitivo en la masa humana, de manera

que pueda identificarle con fisonomía propia? Es evidente, por otro lado, la acción de la masa sobre el individuo. El individuo constituye la masa humana y lleva su contingente personal a ella; la masa a su vez obra sobre el individuo en su acción privada y sobre todo en su acción colectiva; hay, pues, una interacción, un cambiarse de influencias, estupendamente estudiadas por Le Bon y Freud en sus móviles, y medidas en sus efectos. Será la «sugestión», según el último de los nombrados, de raíz sexual, la acción de la libido; pero cabe preguntarse, en qué radio actúa esta libido, hasta dónde alcanza la sugestión, cómo capaces de reobrar y conformar al individuo, aboliendo su personalidad particular en beneficio de la personalidad distinta y unitaria de la masa? Pero no es esta interacción la que puede estructurar la masa como contenido Estado, no porque no exista la influencia, sino porque el elemento humano del Estado no actúa ni vive permanentemente en masa; forma masas, como agregado compacto de hombres, pero no se desenvuelve en masa; además las manifestaciones «en masa», no tienen alcance global, no corresponden a todo el contenido humano del Estado, ni siquiera de la provincia o departamento, ni aún de la ciudad en forma integral. Así, pues, por un lado, los hombres del Estado no viven permanentemente en masa, como expresión de unidad psicológica diferenciada —tipo meeting— es, contrariamente, ocasional; ni tampoco cuando dichos hombres aparecen y actúan en esta forma responden a una acción general de la población del Estado, y finalmente, la masa no es la misma, aún en el supuesto de que actúen los mismos ciudadanos, no sólo porque es voluble, sino porque los móviles mismos que la originan, varían.

La población forma el Estado porque es el sujeto pasivo sobre el que actúa la fuerza-gobierno; vive en el Estado porque nace encerrada en él, y porque su égida absorbente se desenvuelve en permanente pugna, en histórica oposición de intereses, que se reduce a lucha de clases, por eso se dice del Estado que es la dominación del hombre sobre el hombre, la oposición de gobernantes y gobernados, o según la expresión de Engels, el producto del antagonismo irreconciliable de clases.

El mérito mayor de Marx y Engels es la parte realista de su espíritu crítico, que, por lo demás, sus postulados y conclusiones, sólo obtuvieron de ellos, la sistematización debida, a base de ideas ya bastante difundidas en cierta parte culta de escritores, políticos y economistas de entonces; pero indudablemente su arrogante valentía ha contribuido, iniciándose en el positivismo, a acostumbrarnos a mirar la realidad en toda su cruda significación, y mismo, nos han puesto bajo los ojos, valiosísimas observaciones y jugosas enseñanzas; pero incurre el marxismo (y al decir así nos referimos a Marx y a Engels) en ciertas aberraciones, y en la elaboración de ciertos conceptos ad hoc para arrancar conclusiones siempre lógicas con su sistema; pero es de observar, conjuntamente, cierta intransigencia entre los comentadores y cultivadores del marxismo: el marxista tiene que ser «marxista puro» o no ser marxista; o todo o nada, terquedad que nos da la idea de esos vendedores por «lotes» que, con igual criterio, quieren enagenar, acompañándolas de productos excelentes, mercaderías averiadas. Paré-

cenos, en cambio, que nada más humano y racional, que tomar de todas las elaboraciones humanas lo que haya de bueno, aceptar las concepciones e interpretaciones de la realidad, sobre todo aquellas que se organizan en «escuela», con la reserva de beneficio de inventario; ésto le deja más independencia, ecuanimidad y aptitud para encontrar honradamente girones de verdad en cuantas manifestaciones del pensamiento humano, por disímiles y aún opuestas que parezcan; se dice que es una falta reprochable de sistema, pero un sistema elaborado por un pensador o una escuela de pensadores, es una disciplina subjetiva, una ordenación cósmica a base de la concatenación lógica, pero no siempre real, de sus postulados esenciales aplicados a los hechos naturales; todo sistema pretende ser una clave integral de la verdad, cuando sólo es una disciplina, una armonía didáctica, que en nada impide aceptar sus bases verdaderamente valederas, sin comprometerse a tomarlas todas, y es que el sistema está en la realidad, en el armonioso engranaje del universo, que se aparece a nosotros, en forma científicamente aprehensible, sólo en manifestaciones aisladas, y aún cada manifestación es un complejo de subfenómenos, que repugnan las las soluciones simplistas. Pero diga alguien, sobre todo en estas tierras caldeadas de la América, que no es, respecto de cualquier tendencia o doctrina advenedizas, un «ista» en forma absoluta, integral, más aún superintegral, entonces no es nadie; no es moderno ni de vanguardia; es un pobre diablo. Es que hay un snobismo generoso, pero fanfarrón e inconsistente, entre nosotros, gente impulsiva de América, ancestralmente imaginativa, sin ese sentido de profundiad de otras razas mejores que la nuestra en este aspecto. Y es éste, mérito y vicio de la raza hispano-india. La adaptabilidad del mundo de Colón a lo nuevo y a lo grande, dice el profesor peruano Guevara en su brillante libro «Filosofía del Supranacionalismo», aparece evidenciada por ese afán que tiene de acoger imitativamente, sin mucho estudio, fenómenos social-políticos de la gravedad y complejidad de la revolución soviética; estéticos, como el futurismo, dadaísmo, etc.; por ese desencanto para la Liga de las Naciones que hubiera querido encontrarla, de súbito, adulta y fuerte, resolviendo exabruptamente todos los problemas políticos y sociales, inclusive el de la bienaventurada paz perpetua mundial; por ese orgullo de la revolución mejicana, y la vehemencia para difundirla y aplicarla en toda la familia indolatina y finalmente por esa anhelosa inquietud para todo lo que signifique o aparente significar innovación, mejora, renovación y hasta exotismo. Consideran sus miembros juveniles, muy honroso afiliarse a las agrupaciones más extremistas, es decir a aquellas que importen la más completa ruptura posible con el pasado y sus métodos y su ideología».

Nunca es inútil ni desconectada una observación en el terreno social. Y recuperando el tema esencial, y concordantes con muchos aspectos del marxismo, continuaremos refiriéndonos al concepto de Estado que nos da Engels: es un producto del antagonismo irreconciliable de clases; al dar este concepto arranca del proceso histórico del Estado, pues, en efecto, explica Engels, para evitar las contradicciones que surgen de antagonismos irreconciliables de clases, de contenido económico, fue necesaria una fuerza, «esa fuerza que es una emanación de la sociedad,

pero que se sitúa sobre ella y gradualmente va separándose de ella, se llama el Estado».

Pero ese concepto de Estado si bien es estrictamente verdadero como la expresión de la trama estructural de la sociedad dentro del Estado, no es, como hace aparecer Engels, y aún el marxismo, el resorte constitutivo del Estado, no es su impulso primigenio. En las ciencias morales y políticas la definición de las instituciones es preciso hacer por la finalidad que mediante ellas se propone alcanzar el hombre, que no por el vicio que actualmente les afecta. El Estado en su momento histórico inicial, a que se refiere Engels, respondió a idéntico móvil que toda asociación: un móvil económico, un factor hedonístico fundamental, tanto por economía de esfuerzo, como por incapacidad en la acción privada, dio origen al surgimiento del Estado, en cierto grado del desenvolvimiento de la humanidad. El hombre que se unió con otros para derribar un árbol o hacer su vivienda, al par que sus necesidades, desprendiéndose del límite fisiológico, aumentan en número e intensidad, siente la necesidad de la asociación para satisfacerlas en mejor forma, y gradualmente va aumentando el radio de su acción colectiva, hasta cuando se hace necesario que un organismo superior, desprendido de la sociedad y confundido con ella por el vínculo de la comunidad de sus intereses y fines, regule y controle, con el carácter de *función social*, la satisfacción colectiva de necesidades individuales y colectivas; no era su finalidad el derecho, la justicia, como han pretendido algunos; su móvil fue menos abstracto y más integral; se dirá que nada más completo y universal que la justicia y el derecho; pero éstos son los inconvenientes de las elaboraciones teóricas, metafísicas: en los casos concretos, en la vida misma, justicia y derecho se traducen en movimientos dados, al referirlos a los casos prácticos, que exigen una función específica, que responde a una necesidad. Así pues, inicialmente el Estado se organiza jurídicamente y como fuerza colectiva para garantizar a los asociados el cumplimiento de necesidades, tales como la justicia, el orden, la seguridad, la instrucción, y otras materiales: la finalidad del Estado, era, en suma, la realización de los intereses y fines de los individuos asociados. Pero ya observamos cómo fue viciándose la estructura estatal, y cómo el Estado, al convertirse en sinónimo de gobierno, y éste en la expresión de fuerza, adquiere para los gobernantes una finalidad nueva: el lucro despótico, la opresión, pero mal o bien, tiene que seguir atendiendo a su función social inicial. Dentro de la trama orgánica que encierra el Estado, aparece entonces la diferenciación social y económica de los grupos que forman la población, diferenciación y antagonismo, mantenido, y más aún sancionado por el grupo gobernante.

Aún Vedia y Mitre que, como profesor de Derecho Político, no puede sacudirse totalmente de cierta metafísica del Estado, reconoce que la realidad social se opone a la noción de Estado, de contextura artificial, absorbente, dominador de individuos, imperialista, centralizado. Charles Albert, a su vez, en su «Estado Moderno» tiene que convenir que la crisis de los Estados modernos es producto de la inadecuación entre la estructura del Estado y las transformaciones económicas y culturales que suceden en la vida social contemporánea. Y es que esto es evidente, a menos que nos ciegue un prejuicio: la conformación política es

antagónica de la conformación social; entonces el engelsianismo, inclusive Lenin partiendo de la premisa sobre el Estado ya comentada, concluye muy lógicamente, que mientras no desaparezca el Estado, persistirá aquel antagonismo insoluble de clases; «si el Estado es fruto del carácter irreconciliable de clases, de los antagonismos de clases, dice Lenin al comentar los postulados de Engels y Marx, si es una fuerza situada frente a la sociedad y que gradualmente se va aislando de ella, resulta evidente que la liberación de las clases oprimidas es imposible, no sólo sin una revolución violenta, sino también sin la destrucción de la máquina estatal». Pero si se reconoce, como no es posible dejar de hacerlo, que en un momento el Estado, producto de la sociedad e identificado con ella, sólo «gradualmente se va aislando» de la misma, parece que la solución no es la abolición del Estado, abolición violenta y definitiva, porque al fin, aun cuando la sociedad comunista pase de su estado transitorio en el que persiste todavía, pero perentoriamente, el Estado, bajo la dictadura del proletariado, y sea solamente la «comuna» de Engels, esta sociedad-producción, extinguido el concepto político, será, no cabe duda, una organización cualquiera que dirija esa gran sociedad económica, diferenciada sólo por la división del trabajo, una comisión directiva de esa formidable sociedad anónima, en la cual todos sus miembros tendrán su «acción» no en forma de capital (en el sentido de instrumento de renta) sino de trabajo, de producción, pues, aún en esta final etapa que suponemos, esa organización gremial de la comuna, esa organización central que guíe la producción, como no puede menos que haberla, ya sea en su conjunto o en cada ramo, será sencillamente el gobierno de «su Estado», sólo que de un Estado producto y a base de la conformación económico-social, un Estado en que lo político sea lo social, pero un Estado al fin. Y es lógico: transformada radicalmente una sociedad, diferenciada de las realizaciones políticas actuales, el organismo social — Estado — transformado y depurado, remitido a su genuino rol (a condición de no ser estricta y únicamente económico, ya que el hombre tiene otras miras y fines más nobles que aquellos netamente estomacales: hay que recordar que la característica del hombre moderno en oposición al hombre primitivo es la presencia de mayores necesidades, cada vez menos elementales y fisiológicas, aquellas necesidades que se llaman psicológicas, espirituales, de civilización, necesidades que responden a los grandes y comunes ideales de la especie), será sólo un reflejo armónico y regulador de la realidad social. He aquí cómo la crisis del Estado, que concretamente se traduce en crisis de cada Estado, pide una solución: no la abolición del Estado, que ya vemos que aún trasladándonos a la realización, a la última etapa del más atrevido y radical experimento, no hay tal desaparición; ocurre sólo y ocurrirá la «transformación del Estado», eco de la transformación institucional económica, en que cada una será factor coadyuvante de la otra. El resultado será éste: evoluciona la estructura económico-social de cada agrupación máxima humana, hasta alcanzar una fase definitiva, y armónicamente, la estructuración política reflejará la conformación social; acaso — como es lo probable y lo sociológicamente presumible — las sociedades estatales no adquirirán una estructura universalmente uniforme, idéntica; pero los principios fundamentales se-

rán análogos; la sustantividad social, al responder a una elaboración fatal de la especie, ofrecerá un contenido común, como comunes son los grandes intereses de la especie y comunes sus fines; igualmente los procedimientos, por perfeccionamiento y uniformidad de la técnica, tendrán sólo las diferenciaciones que provengan del medio geográfico y los factores étnicos, que irán perdiendo beligerancia, en razón de la creciente fusión. Así pues, como conclusión, precisa el Estado su saneamiento y depuración, y su adecuación a la realidad social, una transformación hacedera y que, a base de la experiencia, le asigne una finalidad y unos procedimientos, en función con las servicios públicos.

He aquí, en este recorrido, el Estado como organismo político local. Consideremos ahora las proyecciones extraterritoriales, que nos permitan hablar en lo internacional de aquello que se ha llamado la crisis del Estado.

No vamos a encontrar móviles ni causas diversos que los que han determinado la descomposición interior de los Estados: el poder político tiene dos sentidos, uno intranacional y otro internacional; en el primer aspecto constituye la soberanía interior e inmanente, en el segundo, la soberanía exterior o transeúnte. Hemos apreciado ya qué papel juega la soberanía interior, es la fuerza de hacerse obedecer por aquellos que detentan el poder político, con finalidades aparentes y efectivas: aparentes, los servicios públicos; reales, el lucro arbitrario. Pero he aquí que asoma otra soberanía eferente del núcleo estatal, en relación con los demás Estados; qué ha significado esta soberanía en la historia? Qué alcance tiene? La historia de la soberanía de los Estados es la historia de la guerra de los Estados; al proclamarse soberanos los Estados, con ese feroz nacionalismo —sin contenido «nacional» muchas veces— rompieron la unidad de la especie e hicieron a los hombres enemigos de los hombres. Qué era la soberanía? Era el baluarte intocable de la ambición del grupo gobernante; era más: la caparazón, erizada de espadas, de un amplio grupo humano; la soberanía, como era ambición, se hizo fuerza, fuerza armada, nervio bélico, «rivalidad conquistadora». Y los hombres encajonados en el celoso hermetismo de las fronteras, son, como en la gruta el hombre primitivo, egoístas, depredadores, vengativos, indigestados de odio; y ese egoísmo armado, que no es inicialmente vicio de la masa, sino crimen y falacia de los profesionales del poder, cada vez más amplificado, pasa de la forma individual primitiva a las manifestaciones del gentilismo, regionalismo, hasta llegar al nacionalismo moderno, «imperialismo, también gradualmente desnudado de sus arcaicas formas toscas y descaradamente depredatorias, hasta sus conquistas, colonizaciones y mandatos contemporáneos, so pretexto de supuestas misiones, providenciales o de cultura, o de la necesidad de alcanzar los límites geográficos naturales, e intentando hacer la guerra bajo pretendidas reglas de paradójico humanitarismo, todo engorrido en la diplomacia, que es la forma fraudulenta y dolosa de la intemperstividad» (1); y todo con un solo contenido: la ambición fortalecida de los de arriba, el sacrificio patriótico, inconciente de los de abajo.

(1) Víctor J. Guevara, obra citada.

Y la fuerza, siempre la fuerza en los Estados: la fuerza es el sólo vínculo por dentro, la fuerza es el factor diferencial por fuera.

Qué objeto había en atribuírseles carácter de soberanía a los Estados, al hablar de sus relaciones? Por qué ese afán de enfrentar soberanías cuando sólo se trata de relacionar entes jurídicos capaces en lo internacional? Qué papel hace ese fiero término empenachado y terco, de uniforme militar y altívez rencorosa, aplicado a los Estados? Qué han ganado las naciones con sentirse soberanas, si sólo precisaba ser libres y capaces para actuar con personalidad en sus recíprocos tratos?

Es humano y es real que las clases e individuos que gobiernan sostengan el absolutismo de la soberanía nacional, para cargar de mayores privilegios y poderes su profesión de explotación; está en sus intereses egoístas divinizar extraordinariamente ese fetiche del que ellos son sus beneficiarios. Pero qué han ganado con ello las masas? Ver en los hombres de los otros Estados, no sujetos de la misma especie, sino «nacionales» X, Y o Z: sacrificar sus intereses ecuménicos por el lucro de sus explotadores; formar miserables universos en pequeño, suspicaces, rencorosos, dividiendo, con cañones de por medio, las tierras y los hombres, donde sólo hay el Hombre y la Tierra; agriando el corazón y crispando el puño amenazante, por torpes tradiciones fomentadas alevosamente, por palmos de terreno que no se quitan del patrimonio del privado dueño, son tributo y lucro que se hurtan de la avidez venal de los de arriba.

No sabemos hasta donde sea anormal en nosotros --sentimentales, por lo demás-- esta falta de fervor por aquello de patria, o mejor dicho, cómo ha cuajado en nosotros en otra forma este concepto. No es que nos sintamos ciudadanos de ese Estado paradisiaco de Krause, pero sí tenemos una sana cordialidad cósmica, que nos hace protestar de esa falta de contenido ecuménicamente humano de las actuales instituciones políticas, y por la beligerancia peligrosa y extraviada que se ha dado y se da al concepto de patria, recurso político, estrecho e interesado siempre.

Como un sentido elemental de vinculación al medio geográfico y humano en que se desenvuelve el individuo, como una atracción telúrica y una «sugestión» (en un amplio sentido freudiano), bien está; más aún es una fuerza natural, y que sumada entre los individuos en los que actúan los mismos factores, crea un sentimiento simpático común, que es la «alegría del suelo» que llamó alguien; es la fuerza del agro que se transparenta en un afán gozoso de prosperidad común, pacífico, tranquilo. Quien puede llevar a mal esta plácida y naturalísima atracción?

Esto es patria y sana patria.

Pero cabe hablarse de esta atracción entre un individuo, en los Estados Unidos, habitante de los Grandes Lagos, y las tierras y pobladores de la Florida, lindantes con México? Dónde la fuerza del suelo y del ambiente y del común humano? Pero es indudable la existencia de un vínculo sensibilísimo, matemático, que si pasa un metro de su límite sur en nuestro caso, por ejemplo, ya no existe: ya puede ocurrir un terremoto o una inundación sobre esas tierras y esos hombres, que no le importa nada a nuestro hombre de los Lagos —que es el nacional

de todos los Estados—; más si el Estado usurpa o anexiona unas millas de terreno vecino, con o sin masa humana, entonces sí, hombres y tierras nos atraen, en acción recíproca, de manera irresistible, caen ya bajo la égida de nuestro patriotismo, ya son nuestras tierras y nuestros hermanos, en cambio desaparece el lazo, atracción y parentesco de otros individuos respecto de aquellos con quienes compartían antes un mismo Estado. Ah vínculo escurridizo éste! He aquí otro concepto de patria —ya no natural, político apenas— que todavía no es malo ni peligroso, salvando su inconsistencia, su incongruencia y artificialidad como vínculo.

Pero luego aparece otra derivación: ya no es ni siquiera este anhelo de prosperidad egoísta, elásticamente limitado por el alcance de la fuerza gobierno; por el anterior concepto la masa se encierra en sí y prescinde de los demás, su interés se acaba en sus fronteras; pero ahora se coloca frente a las demás patrias, no en actitud interhumana y unitaria, sino de pugna, y tras el patriotismo egoísta asoma el patriotismo antagónico, creado, exacerbado y explotado por los gobiernos, que se revisten de un atributo omnipotente en lo exterior, y que es un sebo pérfido en lo interno: la soberanía; y he aquí a los grupos gobernantes que crean patrias soberanas (?) cuando la soberanía es de ellos, en realidad, y ellos la emplean y financian; y un día cualquiera embuten de cañones, fusiles y metralla ese patriotismo antihumano y ciego que ellos fomentan, adulteran y mal emplean; y he aquí a las patrias entregadas a bélicos furores, tragando odio y creando rencores centenarios, y desde entonces la patria es un núcleo diferenciado de los otros por la rivalidad; ¿rivalidad de masas? rara vez: rivalidad de ambiciones organizadas en gobiernos, rivalidad de fuerzas, rivalidad de potencias.

ÁREA HISTÓRICA

Y la soberanía absoluta ha hecho del globo un cuadro de mosaicos con espesas y feroces barreras entre sí; en algunos parece que la gente vive superpuesta, la población se ahoga en sus límites estrechos; en otros hay zonas inexploradas y desérticas, que no sólo ofrecen sitios, sino que aún reclaman brazos, y es que hay un pobre y celoso criterio de fronteras, tan artificial como su fuente, la soberanía; pero sin embargo, día llegará, en que una reivindicación supranacionalista —reivindicación que debe hacerse carne en toda la gente moza de la América— engulla soberanías y desborde fronteras, cuando lo diques patrioterios no sean traba para la utilización racional de tantos pedazos de tierra, tan defendidos y tan mal empleados, cuando se equilibre la población humana en toda la faz de la tierra, sin esas congresiones absurdas por un lado y el abandono erial por otro, impuestos por los límites nacionalistas. Tiene el Ecuador maravillosas tierras vírgenes en su Oriente, riquezas inexploradas que son un tesoro, ríos y cascadas, maderas valiosísimas y minerales preciosos, insectos rarísimos, incatalogados aún, vegetales generosos, secretos omnipotentes, vastísimos eriales; nadie los goza, verdad, pero son nuestros! Y si no los gozamos nosotros, porque han de gozarlos nadie? Otros podrían explotarlos y cubrir miserias centenarias, otros podrían habitar su suelo y descongestionar las urbes que se ahogan; pero qué importa esto, si es patrimonio nuestro? Nuestro y de nadie... ..!

Hasta que el hálito supranacional no quite importancia a las fronteras, los límites de los países, de estos países de la América erial, deben avanzar humanamente hasta donde alcance la fuerza efectiva de civilización de sus pueblos; no el derecho del más fuerte, sino el del más capaz, de la masa social que puede convertir la tierra en vida.

Cuál es el resorte profundo, esencial de todas las sociedades y los Estados? el Hombre, y deben ser el hombre y los derechos del hombre, el objeto y fin de las relaciones de los Estados; para ésto, simple cosa al parecer, es necesario que reconquiste la especie, representada en cada individuo, su papel definitivo de único sujeto de derecho internacional, que vendría a ser derecho humano común, derecho federal mundial.

Qué significa la *supranacionalización*?

No es posible que la humanidad entera llegue a formar un solo Estado, como ya vimos que tampoco era factible que pueda vivir sin Estado. Si las calidades del Estado actual dan ese triste y fatídico aspecto, fatal en sus consecuencias locales y exteriores, forzoso es atacar aquello que significa el elemento dañado del Estado, sin que ésto implique destruir el Estado: curioso papel haría la Medicina si en cada individuo enfermo, para curar el mal, suprimiera el sujeto. Ahora bien, del estudio que hemos hecho del Estado en su doble aspecto, aparece un vicio fundamental: el poder político absoluto en su forma interna y externa; pero ya hemos insistido ampliamente sobre el origen viciado de este poder y el feroz afán de hacerlo irrestricto, soberano; pero existe tal poder soberano sobre la Tierra? El poder, cualquiera que sea, no es un fin en sí, es un recurso y un medio que llevan a las agrupaciones humanas a la obtención de algún fin; este fin es el que, al darle existencia, lo justifica y condiciona; es el fin el que le da los límites y su naturaleza, debe, pues, hacer un juego lógico y armónico con él. Pero poder por sólo poder, ni debe existir, ni nadie debe usufructuarlo. Ahora bien, qué debe ser el poder político en el Estado? Del poder político debe valerse el Estado para la realización del derecho y de los servicios públicos, o sea para las finalidades de la colectividad, que en último análisis son fines del individuo; este poder, por tanto, no es, ni puede ser soberano, es, contrariamente, subordinado al derecho y a los fines de las colectividades, es decir a los dictados de la razón y del bien humanos; he aquí, pues, que el poder político ofrece una relación de dependencia, la relación del medio a fin —los objetivos de la sociedad. Pero la sociedad existe por el individuo y para él, y hay en el hombre principios fundamentales y «suprasociales» que son la razón misma de la existencia, conservación y perfeccionamiento de la especie; la sociedad, por tanto, debe abarcar al individuo en todos aquellos elementos secundarios; su control restrictivo no puede supeditar aquellos otros grandes y esenciales intereses. Qué se desprende? la necesidad de suprasocializar estos intereses, estos elementos primarios, que siendo el sustentáculo de la sociedad y de la persona racional, tienen sus raíces en la naturaleza humana y en las fuentes mismas de la vida. Y en cuanto a los Estados, lo expresado asegura la relatividad del poder político, y por otro lado, la posibilidad, más aún, la necesidad del rebasamiento —que será fu-

sión — de ciertos intereses primarios y esenciales del individuo y de la especie, intereses que constituyen un orden de la vida humana, superior, y causa de toda ley positiva, causa y fin del Estado y de la sociedad. Todo ésto, que no puede confundirse con los «derechos naturales» de la antigua teoría, revela que la envoltura de los Estados, ante la presión vital de su contenido humano, tiene que permeabilizarse y dejar correr, para que se universalicen, ciertas corrientes de sus actividades y fines: esto es, la «supranacionalización».

«Eso mismo de que los Estados en sus Constituciones inserten la declaración de lo que llaman los derechos del hombre, limitándose a reconocerlos y consignarlos, sin crearlos, y que constituyen el objeto para el que se congregan los hombres en Estado, ¿no importa la colocación de esos derechos del hombre por encima del Estado, esto es, su supranacionalización?». (1)

La supranacionalización es sólo el reconocimiento de la existencia de conveniencias, derechos e intereses que traspasan los límites nacionales, y que más aún, traspasándolos, son comunes a ellos y que pueden ser colectivamente servidos. No podemos advertir, aún ahora, verdaderas uniones administrativas de carácter supranacional? Qué otra cosa significan las uniones de correos, telégrafos, propiedad artística y literaria, propiedad industrial, transporte de mercancías por ferrocarril, etc.?

Es que no es posible dejar de ver, dentro del conglomerado de derechos que ejercita colectivamente el hombre, dos categorías harto apreciables: una que simplemente concierne a los intereses locales, que quedarían bajo la jurisdicción y competencia de los Estados particulares, y otra relativa a sus intereses generales y comunes, que constituiría la esfera de acción de los organismos suprasociales. La existencia de esta doble clase de derechos, nos muestra una vía factible y fundamental, según Alejandro Alvarez, reside esencialmente en una forma político jurídica de un carácter menos estricto que la verdadera federación; tal sería, agrega, la unión internacional de ciertos servicios administrativos e institucionales (2). Estas necesidades típicamente internacionales; exigen, para su satisfacción cabal y armoniosa, el sometimiento de todos los Estados a uniones o instituciones con normas y reglas solidarias de carácter obligatorio, administradas por un organismo común.

Muchos problemas que afectan a la humanidad, dice Cimbali (3) más que problemas sociales son problemas internacionales. Y ésto es exacto, así se entienda lo social como internacional; y aún más concretamente acusa Wells las formidables crisis económicas y financieras, como originadas por el nacionalismo, debiendo tratarse el punto como es: un problema mundial y no una serie de problemas nacionales.

Oigámosle decir qué cosa es supranacionalizar, al profesor Guevara, en su arrebatado Mensaje a la Juventud Boliviana:

(1) Víctor Guevara, obra citada.

(2) Alejandro Alvarez, El Derecho Internacional del Porvenir.

(3) Cimbali, El Derecho Internacional Público Moderno.

«Supranacionalizar es elevar la idea y la vida amplías por encima de las fronteras nacionales; hacer que lo destinado a formar el patrimonio común de la humanidad deje atrás y por debajo, los pequeños apetitos, las luchas fraticidas; que lo de aldea se quede dentro del campanario, y lo perteneciente a la gran moral, a la moral humana vuele muy alto, hasta donde pueda cobijar con sus alas los supremos intereses de la especie; unir por el sentimiento lo que los accidentes naturales habían separado; juntar por la razón, lo que las pasiones mezquinas, la ambición inescrupulosa o la ciega casualidad habían fraccionado. Hacer obra de armonía, de articulación, de vertebración de aparatos y miembros que al funcionar aisladamente resultan o hipertrofiados o atrofiados.

Se supranacionaliza lo que por su acción ecuménica supera los límites de los actuales Estados. Principios de pensar rectilíneos, y normas de obrar correctamente, tan válidos para un solo pueblo como simultáneamente para todos los pueblos de la tierra. Es decir lo perteneciente al orden de los intereses perdurables del hombre, a sus finalidades trascendentes, que no pudiendo estar encerradas en la estrechez del particularismo de los Estados, flotan en la atmósfera moral que envuelve la redondez del globo».

Qué actividades serían susceptibles de supranacionalización? Por ejemplo las administrativas, legislativas, judiciales, económicas y comerciales, y prensísticas sobre todo, **añadiría** Guevara, que es un apóstol de la supranacionalización de la **Prensa**, base e iniciación, dice él, de cualquiera otra supranalización.

Actividades administrativas.—Es el aspecto que mayores realizaciones ha alcanzado hasta hoy; basta recordar las ya nombradas uniones postales, de telégrafos de patentes literarias, artísticas e industriales, etc.

Legislación.—Se dice que la legislación debe ser un producto del medio, y este mismo argumento es el que se esgrime en las campañas descentralistas de las naciones; con mayor razón, se dirá, tendrá beligerancia este principio al considerar como sujetos de un mismo derecho a los habitantes de todo el globo, que presenta zonas diversas que crea necesidades y tendencias sociales distintas. Pero qué vigencia puede tener este argumento, que es más una arma política de oposición, en relación con ciertos aspectos legislativos comunes, universales, independientes de las condiciones-ambiente? La legislación civil, por ejemplo no sólo que puede, sino que debe ser común en todo el planeta, y la más superficial atención puede descubrir qué tesoros de conveniencia, paz y garantía universales se obtendrían de tal realización: su estado, capacidad y relaciones de familia, su patrimonio, sus actos jurídicos que realiza respecto de él, todo esto reglado uniforme, idénticamente en todo el mundo; entonces el hombre ya no se sentiría extraño en ninguna parte del globo, y el espíritu cordial y amistoso prendería —canalizado por la vena de la satisfacción— un abrigo de hogar internacional. Y por lo demás es natural que en cuanto a las relaciones necesarias derivadas de las fundamentales necesidades humanas, el hombre debe sentirse el mismo en cualquier parte, y ser tratado y determinado por

una uniforme legislación. Por tanto otro aspecto de la legislación que debería ser humanizado —en el doble concepto de humanidad y humanitarismo— es el de la legislación penal; este derecho que regula y garantiza, al sancionar su irrespeto o violación, aquellos atributos innatos, inmanentes del hombre, existencia, conservación, seguridad, integridad, etc. está supervigilando derechos que se desprenden de la misma naturaleza humana, y de los que se goza y se debe gozar en idéntica forma y sin restricciones especiales, por el mero hecho de ser miembro de la especie: miembro más fundamental es un derecho, tiene límites menos elásticos y contenido universal. Igualmente se haría con la legislación mercantil.

Actividad judicial.—Si la ley sustantiva en lo civil y en lo penal debe ser, como su sujeto, una, la ley que significa el mecanismo que asegura la realización o reparación de los derechos que establece en forma uniforme la ley sustantiva, o sea la legislación sobre procedimientos, no podría menos que ser también universal. Los tribunales tendrían un valor local, comprendidos en la jurisdicción de los Estados particulares, pero unificados eficientemente por la igualdad de patrones jurídicos aplicables. Debería haber por otro lado un Tribunal internacional, al que todos los Estados sometan sus diferencias, del que es un ensayo nada despreciable en el actual orden de cosas, la Corte permanente de Justicia Internacional, así como la Corte Internacional Centroamericana. Este Tribunal Internacional podría no variar de la actual C. P. de J. I., pues su eficacia cabal vendría automáticamente por el mismo cambio de organización de los Estados.

Actividad económica y comercial.—Los economistas pensaban desde tiempos atrás sobre la posibilidad de una moneda universal. Vale la pena meditar los efectos de esta común medida de los valores; qué enormes dificultades de cambio subsanadas, qué facilidad para el comercio y comodidad individual. Sería una especie de cheque girado contra un Banco Internacional, de circulación mundial, o un simple papel moneda, cuyo volumen estaría regulado por un Banco Central en cada Estado. Fin de barreras aduaneras: libre cambio universal. División del trabajo internacional o, como se dice, especialización internacional de la producción.

Con todos estos antecedentes, la universalización del comercio sería una forzosa consecuencia.

Este es un programa, un bello programa sobre todo para la América hispana; para esta tierra nueva y generosa; para estos hombres de jugo vital exhuberante, del trópico geográfico y espiritual, menos gastados por el odio, de contextura sociológica afín, y —antítesis coexistente de su vicio— de una aptitud preciosa para hacer surco propicio a los ideales; para esta Amerindia que amanece inflada del caldo rico y cordial del suelo en que enraíza, limpia de pasado y nueva en hombres.

En paso inicial hacia su universalidad, la supranacionalización es el futuro de la América; en ello está empeñado su destino.

BIBLIOGRAFIA

- Albert CharlesL'Etat Moderne.
- Alvarez Alejandro.....El Derecho Internacional del Porvenir.
- Anzilotti DionísioCours du Droit International.
- Cruchaga T. Miguel..Nociones de Derecho Internacional.
- CimbaliEl Derecho Internacional Público Moderno.
- Duguít LeónL'Etat.
- Duguít LeónLa Transformación del Estado.
- FauchilleDerecho Internacional Público.
- Fíore Pascual.....Derecho Internacional Público.
- Guevara Víctor J.....Filosofía del Supranacionalismo.
- Guyot EdouardL'Université et L'Etat Moderne.
- González HontoriaTratado de Derecho Internacional Público.
- Pradiere FoderéTraité du Droit International Public.
- Planas SuárezEl Derecho Internacional Público.
- Posada AdolfoDerecho Político.
- Rodríguez JoaquínLos Mandatos Internacionales en la política colonial.
- Sánchez de Bustamante A...Derecho Internacional Público.
- Strupp KarlElements du Droit International Public.
- Vanni IcílioFilosofía del Derecho.
- Vedia y Mitre Mariano.....Curso de Derecho Político.
- Enciclopedia Espasa.
- Apuntes universitarios de Derecho Internacional Público, 1931 - 32.