

los gastos variables, los cuales han reemplazado á los antiguos *subsidios*, pero no deben votar los gastos fijos, que antes eran pagados por el rey con su patrimonio. El segundo sistema hace del ministerio una Comisión de la Cámara de los Diputados, el cual administra en interés de sus comitentes y mantiene á raya á la otra Cámara con la amenaza de las *hornadas*. El rey llega á ser una simple abstracción.

Reducida la cuestión á estos términos no creemos lejano el momento en que se vuelva al constitucionalismo, si se quiere permanecer en la monarquía ó se proclamará la república con un presidente hereditario, vitalicio ó por un tiempo determinado, según los países y las tradiciones.

En todo caso, siendo el gobierno la resultante de la organización social, conviene ante todo fijarse en los elementos de que ésta se compone.

La antigüedad no supo distinguir más que filósofos, guerreros y esclavos, relegando la mayor parte de la especie humana fuera de la humanidad. La Edad Media no comprendió en sus tres órdenes más que una sola parte de los trabajadores. La época moderna condujo poco á poco á la igualdad jurídica, la cual, sin embargo, no borra la desigualdad natural. De aquí que no se puede conceder á todos indistintamente la franquicia electoral sino solamente á aquellos que están en aptitud de usar de ella bien y en interés de la comunidad civil. Ni deben ser representados exclusivamente los ciudadanos aislados, sino también los grupos sociales. Por esto, de las dos Cámaras que hemos visto necesarias en toda buena asociación constitucional, una debería ser elegida por los individuos que se suponen capaces é independientes, la Cámara de los Diputados; la otra por los grupos sociales, el Senado.

CAPITULO VII

De la sociedad de los Estados.

Hemos visto en el capítulo anterior que los elementos constitutivos del Estado son un pueblo, un territorio y la autonomía; hemos encontrado que su personalidad consiste en la soberanía, ó sea en el poder legislativo, y su misión en asegurar al individuo la realización de los fines racionales, ayudándolo en cuanto sea posible. Hasta ahora hemos considerado al Estado en sí mismo ó en sus relaciones con los individuos que lo componen, y, por tanto, hemos insistido sobre su personalidad. Pero ningún Estado, por grande que sea, puede vivir aislado; por tanto, es necesario volver al estudio de su personalidad, que se determina mejor por el contacto con los otros Estados.

Los atributos de la personalidad de los Estados son la libertad que se traduce en independencia, la igualdad que se manifiesta por el ceremonial diplomático y marítimo y la sociabilidad que se explica con las legaciones y con los tratados. Son los mismos atributos que distinguen á la personalidad humana; pero en los Estados la libertad es más extensa que en los individuos, encontrándose aquellos, como suele decirse, en estado de naturaleza, no reconociendo sobre sí otro superior que Dios. La sociabilidad es menos extensa, puesto que ellos no están ligados sino por costumbres, por máximas más ó menos aceptadas ó por tratados. En esto consiste la diferencia principal entre el derecho público interior y exterior; en el primero la coacción es directa por medio de la fuerza armada y de los tribunales; en el segundo es indirecta por medio de las represalias y de la guerra.

El derecho internacional se ha desarrollado muy tarde. En

los tiempos patriarcales un sentimiento de hospitalidad acogía al extranjero; mas luego que la sociedad se extendió, los intereses resultaron en oposición, y las palabras bárbaro, extranjero y enemigo fueron sinónimas.

Entre los romanos el *jus gentium* correspondía á nuestro derecho natural. Lo que tenía una semejanza de derecho internacional era el *jus feciale*, que correspondía especialmente á las embajadas, los tratados públicos y la guerra. Los Feciales eran los intérpretes, y en cierto modo, los sacerdotes de la fe pública. Los escritores confundieron el derecho de gentes de los romanos con el que nosotros llamamos derecho internacional. Grocio lo distinguió claramente, Zouch le dió el nombre de *jus inter gentes* y Bentham lo llamó derecho internacional.

El derecho internacional es público cuando se ocupa de las reglas que dirigen la actividad de los Estados en sus relaciones como seres colectivos; y privado, cuando regula las relaciones de los individuos que componen los distintos Estados.

En la antigüedad las relaciones entre los pueblos eran bárbaras. Aristóteles y Platón creían lícito apoderarse de los bienes del enemigo y reducirlo á esclavitud. Los griegos y los etruscos consideraban legítima la piratería, y los romanos y los cartagineses únicamente limitaron los lugares donde se permitía hacerla. En el campo de batalla no se concedía cuartel al enemigo, se mataba á los prisioneros y se dejaba á los muertos sin sepultura. Sin embargo, con el tiempo se modificaron estos principios. En Roma se instituyó un colegio de Feciales, el cual declaraba la guerra, y por las formalidades prescritas, observa Tito Livio, parece que se quería demostrar que se hacía con justos motivos. Cicerón consideró la guerra como un acto bárbaro y quería reducirla á la simple defensa, al escribir: *bellum geramus ut pacem habeamus*. Esto no obstante, la antigüedad nos ha dejado un tratado de derecho internacional.

El Cristianismo declaró á todos los hombres hermanos en Jesucristo, y la idea religiosa reunió á la cristiandad en una sola familia para oponerla á los infieles. En muchos autores encontramos sentencias sobre las relaciones internacionales, pero casi por incidente, y los mismos escritores que en la Edad Me-

dia se ocupan de las ciencias jurídicas, como Santo Tomás en el tratado *De regimine principum* y Dante en el *De Monarchia*, apenas hicieron mención de él. Las cuestiones que surgían entre los Estados eran resueltas por los jurisconsultos, según las reglas del derecho romano. Los canonistas y los casuistas, especialmente los españoles como Victoria y Ayala, trataron estas cuestiones. Alberico Gentil, profesor en Oxford, fué el primero en tratar especialmente de esto en su libro *De jure belli* y en el *De Legationibus*, allanando el camino á Grocio. Este célebre autor fué considerado como el verdadero fundador del derecho internacional, y su libro *De jure belli et pacis* fué considerado como el Código de las naciones.

El, lo mismo que Zouch, lo hace proceder del sentimiento de sociabilidad; Machiavello, Montesquieu y Bentham, del interés bien entendido; Hobbes lo funda en la fuerza, declarando á los hombres en perpetuo estado de guerra; Bynkershoek, Moser, Kant, Martens, lo basan sobre la voluntad expresada por las leyes, las tradiciones y la jurisprudencia; Rachel, Textor, Wheaton, lo hacen proceder de la manifestada por los actos internacionales, como también de la necesidad de las cosas, de la posición y de las relaciones de los Estados, que implican un cierto *ratio naturalis*; Hegel lo considera como un efecto de la libertad humana, la cual engendra el derecho, tanto individual como social; mientras que Puffendorf, Tomasio, Wolf, Wattel, Pinheiro Ferreira y Hefter, le dan por fundamento la justicia absoluta, según la opinión de los canonistas y casuistas del siglo XVI.

Teniendo los Estados relaciones entre sí, es necesario examinar la naturaleza de estas relaciones. Los Estados nacen, crecen y mueren como los individuos; tienen, del mismo modo, derechos primitivos, originarios, absolutos, y derechos relativos ó derivados.

La personalidad, ó sea la soberanía, se conquista con la fundación de un Estado ó con su liberación del dominio extranjero. Para ser válida no es preciso que sea reconocida ó garantida por las potencias extranjeras, sino que la posesión de su independencia no sea viciosa. No se suele reconocer la insurrección de un pueblo ó la usurpación de un príncipe, mientras que el soberano

no, tenido por legítimo, no se suponga que ha renunciado. La soberanía cesa con la destrucción del territorio de un Estado, ya por disolución del vínculo social, ya por incorporación, reunión ó sumisión total ó parcial á otro Estado. Cuando un Estado depende de otro en el ejercicio de uno ó varios derechos inherentes á la soberanía, pero siendo libre en todo lo demás, se llama dependiente ó semi-soberano. Esta limitación se refiere ordinariamente á los derechos de soberanía externa, cuyo ejercicio pertenece en todo ó en parte á otro Estado, y depende de los convenios que ha contratado. Las relaciones exteriores se regulan por estos convenios y según el estado de posesión.

Otra especie de soberanía incompleta es el protectorado, por el cual un Estado débil ó no civilizado voluntariamente, confía la dirección de sus asuntos exteriores á otro Estado que pueda atenderlos mejor. De esta forma se ha abusado mucho en nuestros días, empezando por el protectorado concedido por el Congreso de Viena á Inglaterra sobre las islas Jónicas, que aquella potencia no tardó en convertir en gobierno directo, hasta que, rindiendo homenaje al principio de nacionalidad, las cedió al Reino de Grecia en 1864. El protectorado no se considera válido sino después de la notificación diplomática y hasta que no se violen los tratados estipulados.

Muchos Estados pueden estar reunidos bajo un gobierno común de diferentes maneras. Esta reunión puede verificarse bajo un mismo Soberano con leyes enteramente distintas, y entonces se llama unión *personal*. Puede llevarse á cabo en grados distintos, pero sin conservar distinta personalidad, y entonces se llama *real*. En uno y otro caso el Soberano los representa en el extranjero, sin que sea lícito investigar sus prerrogativas interiores. Varios Estados soberanos pueden asociarse, formando una confederación ó un Estado federal. En la confederación cada Estado conserva íntegra su soberanía, y no está obligado para con los demás Estados sino por las obligaciones que resulten del pacto federal. Los demás Estados reconocen tanto la soberanía individual de los pueblos confederados como la federal constituída por ellos. En los Estados confederados, como la Suiza y los Estados Unidos de América, se cede al poder fede-

ral una gran parte de la soberanía, especialmente en lo que se relaciona con los asuntos extranjeros. El derecho internacional se regula de conformidad con las diversas especies de asociación de los Estados.

Estos son los derechos absolutos, porque constituyen la personalidad de los Estados, de que hablaremos en la primera sección. Hay también derechos relativos, como por ejemplo, los que la guerra confiere á los Estados beligerantes y que cesan al terminar las circunstancias extraordinarias que los han hecho nacer, y que serán objeto de la segunda sección.

Antes de seguir, conviene advertir que el Estado es distinto de la nación, porque para formar un Estado bastan los intereses comunes y la voluntad común; mas para una nación es necesario proceder de un origen común para tener los mismos pensamientos y los mismos sentimientos y hablar una lengua que sirva para expresar estos pensamientos y estos sentimientos (1).

El ilustre profesor Pascual Estanislao Mancini, dice muy bien que la nacionalidad es la misma libertad extendida al desenvolvimiento común del agregado orgánico de los individuos que forman las naciones; la nacionalidad es la explicación colectiva de la libertad, y sin embargo, es cosa tan santa y divina como la libertad misma. Las relaciones jurídicas que son espontánea y necesariamente producidas por el hecho de la nacionalidad, tienen una doble manera esencial de manifestarse: la libre constitución interna de la nación y su autonomía para con las naciones extranjeras. La unión de ambas constituye el Estado naturalmente perfecto de una nación: su etnicarquía.

Por otra parte, añade el mismo autor, un Estado compuesto de nacionalidades heterogéneas obran siempre, en sus relaciones internacionales, apoyando su centro de gravedad en aquella parte de territorio y poblaciones que sea el nervio principal de su fuerza y su poder, y por esto vive y funciona inevitablemente

(1) Del principio de nacionalidad hemos tratado extensamente en el libro titulado *Del principio di nazionalità guardato dal lato della scuola e del diritto pubblico*, Nápoles, segunda edición, 1864. En el último capítulo de esta obra volveremos á tratar este punto.

como una nación, aquella de donde toma el contingente más importante de su ser. Es, pues, necesario admitir que hay en el mundo dos especies y cualidades de Estados: los que son obra de la fuerza ó del consentimiento, conjunto de territorios y provincias pertenecientes á nacionalidades distintas, y los que son creación de la naturaleza, los Estados nacionales. Unos y otros se hallan en el consorcio jurídico de la humanidad, pero no con dudosa diversidad de prerrogativa y solidez jurídica. Los primeros, en virtud del principio de que las instituciones y las obligaciones de los hombres se disuelven por los mismos medios con que se fundan y establecen, pueden deshacerse, recibir alteraciones y perecer por la influencia de las mismas causas, esto es, por la fuerza y el consentimiento: *eodem modo dissoluti quo alligati*. De muy distinta manera ocurre en los Estados nacionales: el principio de su existencia, y por tanto, de su duración, está fuera de la acción accidental y contingente de los tratados y de las guerras. Ni los azares de las guerras, ni los tratados, ni las herencias y sucesiones de los Príncipes pueden jurídicamente decidir de su terminación ó incorporación á otros Estados. El Estado nacional puede verdaderamente llamarse inmutable y eterno con aquella eternidad que se encuentra en la historia (1).

SECCIÓN PRIMERA

De los derechos absolutos de los Estados.

§ 1.º

De la libertad ó independencia.

Siendo el Estado una sociedad libre como compuesto de personas que se proponen un fin racional, debe poseer todos los medios para asegurar su conservación. Tiene, por tanto, el derecho de legítima defensa, esto es, de armar á sus súbditos, levantar fortalezas y mantener una flota, imponiendo tributos á todos

(1) Mancini, *Diritto internazionale. — Prelezioni.* — Nápoles, 1873.

los que habitan en su territorio. No puede imponerse límite alguno á estos medios de defensa, sino el que conviene á la seguridad de los demás Estados ó se origina de convenciones especiales. Así, pues, si de estos preparativos de defensa naciera el peligro de una agresión, se tiene el derecho de pedir explicaciones, que la lealtad y el interés bien entendido aconsejan no negar. El derecho de conservación lleva consigo el de intervención, cuando no hay otro medio de evitar una catástrofe inminente.

El Estado, como persona libre, puede ejercitar cualquier acto soberano, siempre que no perjudique los derechos de los demás Estados. Ningún Estado extranjero puede oponerse á un cambio interior de la forma del gobierno ó del jefe del Estado. Se oponen como excepciones á esta regla las convenciones especiales ó motivos evidentes de seguridad propia. No intervenir es la regla general: todas las excepciones deben estar justificadas por necesidad absoluta.

Todo Estado está investido de un poder exclusivo de legislación en cuanto concierne á los derechos personales de sus súbditos, aun los residentes en el extranjero, y á los bienes inmuebles que se hallen en su territorio, ya pertenezcan á los nacionales ó á extranjeros. En cuanto se relaciona con el orden público y la seguridad, la ley del país obliga tanto á los naturales como á los que vayan á ponerse bajo su protección. La forma de los actos debe ser la del país en que tengan lugar, en virtud del antiguo aforismo *locus regit actum*, así como las reglas para la competencia y para el procedimiento se sacan de la ley del lugar en que se verifique el juicio. Veamos el desenvolvimiento histórico de estos principios.

En Oriente, el extranjero estaba puesto bajo la protección de la religión y de la hospitalidad, y no tenía derechos determinados. En Grecia y en Roma, por regla general, era tenido por bárbaro y enemigo. En Lacedemonia no podía participar en manera alguna de la existencia civil. En Atenas, el fisco tomaba la sexta parte de la sucesión del extranjero y de todos los hijos de sus esclavos. En Roma es disposición textual de las XII Tablas: *Adversus hostem aeterna auctoritas esto*. Respecto á los bienes, Cicerón dice: *Mortuo peregrino, bona aut vacantia in pere-*