

CAPÍTULO III

De la constitución política del Estado en relación con su personalidad internacional.

303. Objeto del capítulo.—**304.** Según el derecho internacional es necesario que el Estado tenga un Gobierno regular.—**305.** Varias especies de organismos políticos.—**306.** En qué concepto puede interesar al derecho internacional la organización política.—**307.** Unión real.—**308.** Unión personal.—**309.** Unión federal.—**310.** Protectorado.—**311.** Nómadas.—**312.** Tribus americanas.—**313.** Estados «bárbaros».—**314.** Asociaciones de malhechores.—**315.** De la personalidad perfecta é imperfecta de los organismos políticos.

303. El derecho internacional regula las relaciones que se derivan de los actos exteriores de los Estados, y no se ocupa de los que se derivan de los actos interiores, que corresponden al dominio del derecho público interior ó derecho civil. Sin embargo, pueden caer éstos bajo el dominio del derecho internacional si afectan en cualquier concepto á los intereses de la sociedad jurídica de los Estados.

Todos los publicistas están conformes en afirmar que la forma de gobierno del Estado es cosa completamente indiferente para el derecho internacional. «The forme of State's government is, in the eye of International Law absolutely immaterial» (1).

304. Lo que interesa al derecho internacional es que exista un Gobierno regular, capaz de asumir la responsabilidad de un acto; pero importa poco que sea liberal, absoluto ó despótico. Un Estado, dice Woolsey, puede mantener sus relaciones con los demás Estados y cumplir sus deberes bajo cualquier forma de gobierno (2). El derecho de gentes observa por tanto una completa

(1) CREASY, *Firts Platform of International Law*, § 102.

(2) Debe entenderse, sin embargo, con cualquier forma de gobierno que no ofenda el derecho natural y respete los derechos del hombre.

indiferencia respecto á las constituciones, mientras éstas no impidan el cumplimiento de las obligaciones internacionales (1).

305. Las principales especies de organismos políticos que pueden formarse además del Estado simple, son:

1.º Un Estado formado por la reunión de varios Estados sujetos por tiempo indefinido á la misma soberanía.

2.º Reunión de varios Estados sujetos por tiempo determinado al mismo soberano.

3.º Estado compuesto de muchos Estados unidos con el vínculo federativo.

4.º Estados unidos con el vínculo del protectorado, de subordinación feudal, ó de dependencia colonial.

Además de estas categorías, que son las principales, puede haber diferentes especies de comunidades políticas, las cuales, por su organización especial, no pueden clasificarse bajo ninguna de las antedichas categorías (2).

306. Observaremos, ante todo, que no puede interesar al derecho internacional el discutir las diferentes formas de organismos políticos, bajo el punto de vista de los derechos correspondientes á las diversas partes de las cuales resulta el organismo en las relaciones interiores, y por lo tanto, la mayor ó menor independencia y libertad de las diversas asociaciones, según pueda establecerse por el pacto de unión ó deducirse por los principios del derecho constitucional de los Estados. Estas son las investigaciones de que se ocupa el derecho público interior. Interesa al derecho internacional directamente establecer si corresponde la personalidad internacional á unas comunidades, ó si la personalidad de las asociaciones particulares debe considerarse fundida ó no en la de la comunidad.

El derecho internacional debía tener en cuenta los pactos constitucionales de las uniones, ó los acordados en los tratados, si hubiera de aplicarse á defender los derechos de los débiles contra los fuertes que quisieran conculcarlos, ó á proteger los intereses de los mismos para la conservación de la paz y tranquilidad ge-

(1) *International Law*, § 39.

(2) Consúltese, PHILLIMORE, *Int. Law*, tomo I, parte 2.ª, cap. II-V.—WHEATON, *Droit Int.*, cap. II, § 15 y siguientes.—HEFFTER, *Dr. Int.*, § 20.—BLUNTSCHLI, *Droit int. codifié*, § 70 y siguientes.—CALVO, *Droit int.*, § 33 y siguientes.—LAWRENCE, *Commentaire*, tomo I, cap. II, § 15.—CREASY, *Firts Platform*, § 141 y siguientes.—HALLEK, *Int. Law*, cap. III, § 10 y siguientes.—PRADIER-FODERÉ, nota á VATTEL, tomo I, pág. 130 á 134.—KLÜBER, *Droit des gens*, § 27 y siguientes.

neral. Estas cuestiones y otras semejantes podrian interesar á la sociedad internacional, siempre que, por ejemplo, se acordase un orden constitucional bajo la garantía colectiva de las demás potencias y la parte obligada violase los pactos convenidos, ó en todos los demás casos en que pudiese legitimarse la intervención como diremos á su tiempo (1).

Para decidir la cuestión de la personalidad debe depender todo de examinar si la forma de la unión es ó no la forma unitaria en todo lo concerniente á su existencia jurídica en las relaciones exteriores.

Supongamos que los Estados unidos hubiesen constituido un poder central para ser representados en la sociedad internacional y que hubiesen establecido una representación para la tutela de sus intereses en las relaciones con los demás Estados; en este caso nacería una nueva personalidad en el consorcio internacional, aunque la personalidad de los Estados particulares estuviese completamente absorbida en lo concerniente á las relaciones entre ellos en el interior.

307. Pasando ahora á examinar cada una de las diferentes especies mencionadas, observaremos que, cuando un Estado se forma por la unión de varios Estados sujetos por tiempo indefinido al mismo poder soberano, esta organización se denomina *unión real*.

Los publicistas distinguen de esta la *unión incorporada*, la cual resulta, según ellos, de varios Estados unidos bajo el mismo poder soberano, los cuales tenían el mismo Gobierno y un solo poder legislativo, pero leyes distintas y administración separada. Tales son, por ejemplo, los reinos unidos de Escocia, Irlanda é Inglaterra, los cuales forman el Reino Unido de la Gran Bretaña. Esta diferencia me parece, sin embargo, que puede interesar al derecho constitucional y á su autonomía interior; pero el derecho internacional no debe establecer diferencias entre uno y otro de ambos organismos, los cuales tienen forma unitaria, dada la unidad del poder político que liga los diversos miembros de la unión. Admitido que sea único el poder al cual corresponda exclusivamente la capacidad jurídica internacional, es decir, la facultad de ejercitar derechos y asumir obligaciones, es evidente que debe ser única la personalidad internacional de una y otra especie de organismo. El derecho internacional no puede, por lo tanto, hacer

(1) Véase el capítulo *Del deber de intervención y de no intervención*.

diferencia alguna entre el Imperio austro-húngaro antes de 1849 y el actual, y entre estos dos y la Gran Bretaña. Estos tres diferentes organismos son iguales en derecho internacional, porque á todos tres corresponde una sola personalidad, que está representada por el poder al cual pertenece la soberanía. Así, antes de 1849, Hungría, Bohemia, Escocia é Irlanda, no tenían capacidad política, y por esto, después de aquella época, deben responder, y responden el Gobierno austriaco y el Gobierno inglés de las ofensas que puedan inferir estas diversas partes de aquellos Estados (1).

308. De esta especie de organización es bien distinta la otra que se denomina *unión personal*, la cual denota propiamente la unión de varios Estados bajo el mismo Soberano. Esto no implica la confusión de la personalidad internacional de los Estados, porque todo lo que hay de común entre los que se han unido es tener la misma persona como cabeza del poder ejecutivo.

Uno de los caracteres de la unión personal es el de no ocuparse de la anexión en el pacto de unión, si se extinguiese la familia reinante; pues de hacerse así, la unión sería permanente y por tiempo indefinido, y se debería llamar real más bien que personal. Así, como dice Grocio, y observado también Twis, cuando llega á extinguirse la familia reinante en la unión personal, vuelve el poder soberano á cada cual de los pueblos antes unidos (2).

El mejor y más exacto ejemplo es el referido por Creasy de la unión de Inglaterra y de Hannover. «En 1820, dice el citado escritor, el mismo Príncipe se hizo por derecho de sucesión rey Jorge de Inglaterra y rey Jorge de Hannover; pero no reinó en Hannover por ser rey de Inglaterra, ni su título á la corona inglesa se fundaba en ser rey de Hannover. Por lo tanto, así como el derecho de sucesión á la respectiva soberanía de los dos Estados no era el mismo, la unión personal tuvo término á la muerte de nuestro

(1) Los escritores de derecho internacional divagan algunas veces en prolijas discusiones acerca de los derechos que en los diversos sistemas de unión corresponden á los Estados de tener sus instituciones propias nacionales, administración separada, representación y todo aquello que pertenece al modo de ser político de los pueblos. Así lo hacen extensamente entre otros CALVO y LAWRENCE. Debo hacer notar, sin embargo, que están fuera de lugar estas discusiones, y que debe dejarse á los que se proponen discutir sobre los derechos de la soberanía interna sobre la base de los pactos constitucionales, ó de los recomendados en los tratados de anexión y otros semejantes.

(2) GROCIO, lib. I, cap. III, § 8; TWIS, *Law of nations*, tomo I, pág. 51. Consúltese DUDLEY FIELD, *Int. Code*, § 21.

rey Guillermo IV, en 1836, cuando su sobrina Victoria se hizo reina de Inglaterra y su hermano Ernesto rey de Hannover» (1).

Es evidente que en la verdadera y genuína unión personal, no deben los dos Estados tener intereses comunes, ni tampoco debe uno estar obligado á ajustar la propia conducta á la del otro. Si existiere alguna comunidad de intereses en sus relaciones exteriores, la unión sería más bien real ó federal (2).

309. La unión entre varios Estados libres puede ser estable y duradera por un pacto federal; esta especie de unión es más frecuente entre los Estados republicanos, pero no es propia exclusivamente de ellos.

Conviene ante todo distinguir el *Estado federal* de la Confederación de Estados, *Civitas composita*, *Bundesstaat*, y la *Societas civitatum sui juris*, *Staatenbund*.

El Estado federal está formado por dos ó más Estados independientes, los cuales, sin perder su personalidad en lo que se refiere á los intereses territoriales de cada uno de ellos, organizan un Gobierno central para proveer á los intereses generales de la asociación política y á la conservación y defensa de ésta como miembro de la sociedad internacional.

Esta especie de organismo tiene la forma unitaria. El Gobierno central ejerce el *summum imperium* en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de soberanía en la sociedad internacional, y tiene la completa responsabilidad, tanto para los actos internacionales de los Estados particulares, como para la protección de los mismos. Es natural, por lo tanto, que debe ser única la personalidad del Estado federal.

El ejemplo más perfecto de Estado federal es el de los Estados Unidos de la América del Norte, según fué organizado por la Constitución de 1790. El art. 1.º, § 8.º, números 3, 4, 10 y 11 de dicha Constitución concede al Gobierno central el derecho de regular el comercio con los Estados extranjeros, y entre los Estados de la Unión y con las tribus indias; de establecer reglas uniformes para la naturalización; de definir y castigar los ataques contra el dere-

(1) *Firts Platform of international Law*, § 141, pág. 136.

(2) LAWRENCE critica con razón á los que citan el ejemplo de la unión de Suecia y Noruega como unión personal, siendo así que en el pacto constitucional se provee á la elección del nuevo rey, si se extinguiese la familia reinante, y concluye que la unión de Suecia y Noruega no difiere de la de Hungría con Austria. *Commentaire*, t. I, pág. 268. TWIS opina, por el contrario, que aquella es una unión federal. *Law of nations*, pág. 50.

cho de gentes; de declarar la guerra, conceder las patentes de corso y de represalias, y establecer las reglas relativas á las capturas por mar y tierra.

El mismo artículo, § 10, números 1 y 2, quita á los Estados particulares el derecho de hacer tratados, alianzas ó confederaciones, conceder patentes de corso ó represalias, hacer pactos ó convenios con los Estados extranjeros, empeñarse en guerras, salvo el caso de invasión, cuando el daño es inmediato y no admite ninguna dilación (1).

Además de esta, que es la forma perfecta del Estado federal ó federativo, que otros denominan Estado compuesto, puede haber otras en las cuales no falta la forma unitaria para la suprema autoridad del Gobierno federal, pero como la capacidad internacional de los Estados de la Unión no se observa del todo por la del Gobierno federal, cualquier Estado puede asumir las obligaciones internacionales, como se concede en el estatuto fundamental.

En este sistema de organismo federal no se puede decir que los Estados particulares tengan una personalidad internacional distinta, sino que son capaces de asumir ciertas obligaciones internacionales, lo mismo que sucede con los municipios que viven también en el Estado, pero tienen relaciones internas y una capacidad *sui juris*, según las leyes constitucionales.

No se oponga el ejemplo de la Confederación suiza según el acta constitucional de 1815, la cual no solamente concedía á los cantones la facultad de concluir entre ellos tratados que tenían alguna analogía con los tratados internacionales, y que se llamaban acuerdos intercantonales, sino que concedía además á cada cantón la facultad de hacer tratados de aduanas con los Estados extranjeros con tal que no estuviesen en oposición con el estatuto federal, con las alianzas existentes y con los derechos constitucionales de los demás cantones (2). Las constituciones sucesivas han dado forma más unitaria á aquel Estado.

(1) Consúltese STORY'S, *Commentaires on the constitution of the United States*, pág. 21 y 22.—KENT, *Commentaires on American Law, Appendice*, «Constitución», pág. 639.

Para más detalles acerca del gobierno federal de los Estados Unidos de América, véase PHILLIMORE, tomo I, cap. V.—CALVO, § 47.—LAWRENCE, *Commentaire*, tomo II, pág. 92: este escritor sobre todo inserta muchos importantes documentos históricos sobre esta y las demás confederaciones de Europa y de América, y acerca de los varios sistemas de Estados federales, ya organizados por los tratados, ya por las legislaciones.

(2) Consúltese *Acte de confederation entre les vingt-deux cantons helvétiques*.

Otro ejemplo parecido se ha dado por el Imperio Germánico en 1871 (1).

310. La relación de protectorado en que pueden hallarse los Estados uno respecto de otro, ejerce una influencia sobre la personalidad internacional del Estado protegido, siempre que la protección no se limite á la simple tutela desinteresada de los derechos, sino que esté subordinada á ciertas condiciones y coloquen al Estado protegido bajo la dependencia del Estado protector, y modifiquen por consecuencia la capacidad jurídica del mismo.

Es, pues, necesario fijar la atención en las relaciones establecidas mediante pactos entre el protector y el protegido.

Si se hubiese reservado á éste íntegra la capacidad internacional, debería considerársele como si se hallase en las mismas condiciones en que se hallan todas las personas de la sociedad internacional. Si, por el contrario, se le hubiere privado de toda capacidad de hecho y de derecho sujetándolo en todos sus actos exteriores á la dependencia del Gobierno del Estado protector, debería considerársele como á un menor bajo tutela ó curatela, el cual no es una persona *sui juris*, ni tiene, por consiguiente, la capacidad jurídica completa, debiendo integrarse ésta mediante la representación del tutor ó la intervención del curador.

Estas reglas pueden aplicarse también á los Estados que se hallan ligados por relaciones ó lazos feudales. La subordinación en que puede encontrarse el Estado vasallo respecto del *soberano*, implica siempre cierta *capitis diminutio*, la cual puede convertirse después en *máxima*, arrebátandole del todo la personalidad si el Estado vasallo no pudiese ejercitar derechos y asumir obligaciones internacionales sino por el intermedio del Estado *soberano* al cual perteneciese la soberanía (2).

ques signe a Zurich, 20 Noviembre 1815.—MARTENS, *Nouveau recueil*, y PHILLIMORE, *Int. Law*, tomo I, § 114.

(1) La Confederación de la Alemania del Norte de 1867 y el Imperio de Alemania de 1871, no pueden colocarse fácilmente en ninguna de las categorías anteriores (*Bundensstaat*, *Staatenreich*). Tienen un carácter propio que puede designarse con el nombre de *imperio federativo* (*Bundesreich*). Véase para la ley constitucional del Imperio Germánico, *Annuaire de législation comparée*. Año 1872.

(2) Esta palabra *Soberano* fué adoptada en el sistema feudal de la Francia para designar aquel que por su posición era superior al vasallo; como *Soberanía* designaba el conjunto de los derechos que el señor feudal tenía sobre el vasallo. Hoy la encontramos adoptada para significar los derechos de la Puerta Otomana sobre los principados, y fué confirmada también en el tratado de París de 1856, art. 21 y 22, pero no puede

311. No puede concederse la personalidad internacional á los pueblos nómadas, que tienen una organización política y están representados por jefes; pero como dice Bluntschli, pueden ser tratados de un modo análogo á los Estados, y pueden concluir pactos (1).

312. Las tribus aborígenes de América se encuentran en una situación completamente excepcional.

Después de descubierto el continente americano, fué ocupado el territorio, poseído y cedido, como si careciese de dueños, y según sostiene el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en un caso recordado por Lawrence, las tribus aborígenes no fueron tratadas por los Estados de Europa como Estados independientes, ni como dueños del suelo (2), y por esto están sujetos á la jurisdicción de los Estados limítrofes del territorio que ocupan.

Es digno de observarse que las mencionadas tribus indias estipulan tratados con los Estados limítrofes, y Calvo refiere que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos decidió, en 1831, que los Indios Cherokees constituían un Estado independiente. Es también un hecho que los Estados Unidos han considerado á esta tribu como un pueblo capaz de mantener relaciones internacionales con ellos, y que han concluido muchos tratados (3).

Lawrence sostiene la opinión contraria, fundándose en la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 1855, por la cual se decidió que el país de los Cherokees no puede, de ningún modo, considerarse como un territorio extranjero, estando comprendido en la jurisdicción de los Estados Unidos y sujeto á sus leyes (4).

Sin entrar á discutir sobre esto, conviene observar que aquellas tribus mantienen ciertas relaciones internacionales solamente con los Estados limítrofes, y que están bajo una protección, de naturaleza enteramente especial, de los Estados Unidos (5).

313. Respecto á los pueblos que se denominan comunmente *barbaros* ó *inciviles*, debería servir la regla de reconocerlos como miembros de la sociedad internacional, con tal que se encuentren

decirse que tenga un significado claro y preciso. Véase DENISART, palabra *Soberanía*, y MERLÍN, *Repertoire*, la misma palabra.

(1) *Droit international codifié* (trad. LARDY, § 20).

(2) *Commentaire* (t. I, pág. 255).

(3) *Droit international* (§ 55).

(4) *Loc. cit.* (pág. 265).

(5) Consúltese WHEATON, *Dr. int.* (cap. II, § 14) y KENT, *Commentaries* (t. III, pág. 382).

en territorio fijo y tengan un Gobierno con el cual pueda saberse si se está en paz ó en guerra. Véase cómo se expresa oportunamente Bynkershoek, hablando de los salvajes de Africa: «Cicerón, dice, define un enemigo público á aquel *quia habet et rempublicam, curiam, aerarium, consensum et concordiam civium, rationem, aliquam si rei ita tulisset, pacis et foederis* (Philip. IV, cap. XIX). Todas estas cosas se encuentran entre los bárbaros de Africa, los cuales respetan los tratados de paz y de alianza, y si obran con mayor injusticia que los demás Estados, no deben por esto, como observa juiciosamente Hüber (*De jure civitatis*, I, III, sec. IV, cap. V), perder los derechos y los privilegios de los Estados» (1).

Field expone la regla siguiente en el § 79 de su Código:

«Cuando una comunidad inculta tiene un Gobierno establecido, debe ser respetado por los Gobiernos civilizados, y por lo tanto las relaciones con este pueblo deben establecerse primero con el Gobierno y dirigirse á él para pedir reparación de las injurias, si alguno tuviese derecho á esta reparación por parte de aquel pueblo» (2).

314. Solamente las asociaciones de malhechores, aun cuando fueren tan numerosas que formasen un pueblo como los piratas del archipiélago que se llamaban un Estado, no podrían exigir que se las comprendiese en el derecho internacional (3).

Aquellas otras asociaciones que no tienen la personalidad, pero que no se pueden considerar como injustas é inmorales, están comprendidas dentro del derecho internacional, el cual debe aplicarse como aconseja la justicia natural, y por lo tanto no se las debe privar de su independencia ni despojarlas de sus derechos y tratarlas con crueldad como si estuviesen fuera de la humanidad. Dice oportunamente Vattel: «Si los pastores árabes quisiesen cultivar cuidadosamente la tierra, podría bastarles menos espacio; sin embargo, ninguna nación tiene derecho á estrecharlos, á no ser que carezca en absoluto de tierras, pues en definitiva son dueños de su país, se sirven de él á su modo, y hacen con arreglo á él un género de vida sobre el cual no reciben la ley de nadie» (4).

315. Resumiendo, pues, lo dicho hasta ahora, debemos deducir que, de las comunidades políticas en que se divide la gran

(1) *Quaestiones juris publici*, lib. I, cap. XVII.

(2) *Outlines of an international Code*, 79.

(3) *Woolsey, Int. Law*, § 36.

(4) *Le droit des gens*, lib. II, cap. VII, § 97.

familia humana, tienen algunas la verdadera personalidad completa (Estado simple, Estado compuesto, organizado con unión real ó con vínculo federal; Imperios federativos). Otros tienen la personalidad incompleta (Estado bajo el protectorado; Estados vasallos), la cual reside después en el Estado dominante, como sucede en la personalidad de los menores, ó de aquellos que no son *sui juris*.