

CAPITULO V.

De los Derechos de embaxada, ó del Derecho de enviar y de recibir ministros públicos.

§ 55. NECESARIO es que las naciones traten y comuniquen entre sí, para bien de sus intereses, para evitar perjuicios recíprocos, y para ajustar y terminar sus desavenencias. Y, como todas se hallan con la obligación indispensable de prestarse y de contribuir á lo que al bien y á la conservación comun conforme sea (*Prelim.*, § 13), de procurarse los medios de componer y terminar sus desavenencias (*Lib. II*, § 323 *y sig.*), y cada una tiene derecho á todo lo que su conservacion exige (*Lib. I*, § 18), á todo lo que pueda contribuir á su perfeccion sin perjudicar á las demas (*ibid.*, § 23), así como tambien á los medios necesarios para llenar sus deberes; resulta de todo

eso que cada nacion reune en sí el derecho de tratar y de comunicar con las demas, y la obligación recíproca de prestarse á esa comunicacion en cuanto el estado de sus negocios permitirselo pueda.

§ 56. Pero las naciones ó estados soberanos no tratan entre sí de un modo inmediato; y sus directores, ó soberanos, no pueden casi nunca abocarse por sí mismos para tratar entre sí de sus negocios. Muchas veces esas entrevistas serian impracticables; y, sin contar las dilaciones, los embarazos, el gasto, y tantos otros inconvenientes, rara vez, segun la observacion de Felipe de Comines, se podria esperar de ellas un resultado feliz. No queda pues á las naciones y á los soberanos otro medio que el de comunicar y tratar entre sí por la intervencion de procuradores ó mandatarios, de delegados, encargados de sus órdenes y revestidos de sus poderes, es decir, de *ministros públicos*. Esta voz, en su mayor latitud, designa toda persona encargada de negocios públicos; entiéndese mas particularmente de la que está encargada de ellos cerca de una potencia extranquera.

Hay hoy día diversas clases de ministros públicos, de las cuales despues hablaremos. Mas, sea cual fuere la diferencia que el uso haya introducido entre ellos, el carácter esencial les es comun á todos; y es el de *ministro*, y en cierto modo de *representante* de una potencia extranjera, de persona encargada de sus negocios y de sus órdenes, y esta calidad aquí nos basta.

§ 57. Todo estado soberano tiene pues derecho de enviar y recibir ministros públicos; pues son los instrumentos necesarios de los negocios que los soberanos tienen entre sí, y de la correspondencia que tienen derecho de mantener. Puede verse en el primer capítulo de esta obra, cuáles son los soberanos y los estados independientes que figuran entre sí en la gran sociedad de las naciones. Esas son las potencias que tienen derecho de embaxada.

§ 58. Como una alianza desigual, ni aun un tratado de proteccion, no son incompatibles con la soberanía (*Lib. I, §§ 5 y 6*), esa especie de tratados no despojan por sí mismos á un estado del derecho de enviar y de recibir ministros públicos. Si el aliado

desigual, ó el protegido, no hubiere renunciado expresamente el derecho de mantener relaciones y de tratar con las demas potencias, conservará necesariamente el de enviar ministros y de recibirlos de su parte. Otro tanto debe decirse de los vasallos y tributarios que súbditos no fueren (*vease el Lib. I, §§ 7 y 8*).

§ 59. Digo mas: ese derecho puede existir aun en príncipes, ó comunidades, que no tengan soberanía, pues los derechos cuya reunion constituye la soberanía plena no son indivisibles; y, si, por la constitucion del estado, por la concesion del soberano, ó por reservas que con él hayan hecho los súbditos, un príncipe, ó una comunidad, se hallare en posesion de alguno de esos derechos que pertenecen comunmente al soberano solo, podrá ejercerle, y hacerle valer en todos sus efectos y en todas sus consecuencias naturales ó necesarias, á ménos que hayan sido formalmente exceptuadas. Aunque los príncipes y estados del Imperio dependen del emperador y del Imperio, son soberanos baxo muchos aspectos; y, pues que las cons-

tuciones del Imperio les aseguran el derecho de tratar con las potencias extranjeras y de contraer alianzas, tienen incontestablemente el de enviar y recibir ministros públicos. Los emperadores se le han disputado algunas veces, cuando se han visto en estado de elevar mucho sus pretensiones, ó á lo ménos han querido someter el ejercicio á su autoridad suprema, pretendiendo que debia intervenir permiso suyo. Pero desde la paz de Westfalia, y por medio de las capitulaciones imperiales, los príncipes y estados de Alemania han sabido mantenerse en la posesion de ese derecho; y se han asegurado tantos otros que el Imperio es considerado hoy dia como una república de soberanos.

§ 6o. Hay tambien ciudades súbditas, y que se reconocen por tales, que tienen derecho de recibir ministros de las potencias extranjeras, y enviarles diputados, pues tienen derecho de tratar con ellas. Este es el punto de que depende toda la cuestion; pues quien tiene derecho al fin, tiene derecho á los medios. Seria absurdo reconocer el derecho de negociar y de tratar,

y contestar los medios necesarios para ejercerle. Las ciudades de Suiza, como Neuchatel y Bienne, que gozan del *derecho de bandera*, tienen por esa misma razon el derecho de tratar con las potencias extranjeras, aunque esas ciudades esten baxo el dominio de un príncipe; pues el derecho de *bandera* ó de armas comprehende el de conceder socorros de tropas (a), con tal que no sea para servir contra el príncipe. Si esas ciudades pueden conceder tropas, podran escuchar la peticion que les haga una potencia extranjera y tratar acerca de las condiciones. Podran pues tambien diputarle álguien con ese objeto, ó recibir sus ministros; y, como al mismo tiempo tienen el ejercicio de la policia, se hallan en estado de hacer respetar los ministros extranjeros que vengan á negociar con ellas. Una práctica antigua y constante confirma lo que decimos de los derechos de esas ciudades. Por eminentes y extraordinarios que tales derechos sean, no pareceran extraños

(a) Vease la *Historia de la confederacion helvetica*, por Watteville,

Tom. IV.



si se considera que esas mismas ciudades poseían ya grandes privilegios en el tiempo en que sus príncipes mismos dependían de los emperadores, ó de otros señores vasallos inmediatos del Imperio. Cuando ellos sacudieron el yugo y se hicieron enteramente independientes, las ciudades considerables de su territorio ajustaron sus condiciones; y era muy natural que, léjos de empeorar su estado, se aprovecharan de las circunstancias para hacerle todavía mas libre y mas feliz. No podrían hoy reclamar los soberanos contra unas condiciones por las cuales esas ciudades han consentido en seguir la suerte de ellos y reconocerlos por sus únicos superiores.

§ 61. Los vireyes y gobernadores principales de una soberanía ó provincia lejana, tienen muchas veces derecho de enviar y recibir ministros públicos, obrando en esto á nombre y por autoridad del soberano que representan y cuyos derechos ejercen. Eso depende enteramente de la voluntad del soberano que los nombra. Los vireyes de Nápoles, los gobernadores de Milan, y los gobernadores generales de los Países-Baxos

nombrados por la España, se hallaban revestidos de esas facultades.

§ 62. El derecho de embaxada, así como todos los demas derechos de la soberanía, reside originalmente en la nacion como en su sugeto principal y primitivo. En el interregno, el ejercicio de ese derecho recae en la nacion, ó es devuelto á aquellos á quienes las leyes hayan conferido la regencia del estado. Podrán enviar ministros del mismo modo que acostumbraba el soberano, y esos ministros tendran los mismos derechos que tenían los del soberano. Cuando el trono está vacante, la república de Polonia envia embaxadores, y no toleraria esta que fuesen recibidos con ménos consideracion que los enviados cuando tiene rey. Cromwell supo mantener á los embaxadores de Inglaterra en el mismo grado de consideracion en que se hallaban baxo la autoridad de los reyes.

§ 63. Siendo tales los derechos de las naciones, el soberano que trata de impedir que otro pueda enviar y recibir ministros públicos, le agravia y vulnera el derecho de gentes. Es atacar uno de los derechos mas

preciosos de una nacion y disputarle lo que la naturaleza misma concede á toda sociedad independiente; es romper los vínculos que unen á los pueblos y ofenderlos á todos.

§ 64. Mas esto solo de un tiempo de paz debe ser entendido; otros derechos da la guerra. Ella permite privar al enemigo de todos sus recursos, é impedir que pueda enviar ministros á solicitar socorros. Ocasiones hay tambien en que se puede negar el paso á ministros de naciones neutrales que á país enemigo ir quisiesen. No hay obligacion de tolerar que le comuniquen tal vez noticias saludables, que vayan á concertar con él los medios de auxiliarle, etc. Esto en el caso de una ciudad sitiada no admite duda. Ningun derecho puede autorizar al ministro de una potencia neutral ni á nadie, sea quien fuere, á entrar en ella contra la voluntad del sitiador; pero, para no ofender á los soberanos, será menester darles razones fundadas de la denegacion que se hace de dejar pasar á sus ministros, y deben contentarse con ellas, si quisieren permanecer neutrales. Tambien se niega

algunas veces el paso á ministros sospechosos en tiempos de rezelo y de crisis, aunque no haya guerra declarada. Pero la determinacion es delicada, y, si con razones enteramente satisfactorias no se justifica, produce un desabrimiento que fácilmente en rompimiento abierto degenera.

§ 65. Puesto que las naciones estan obligadas á comunicar entre sí, á escuchar las proposiciones y demandas que les sean hechas, á mantener un medio libre y seguro de entenderse y de conciliarse en sus desavenencias; no podrá un soberano sin especialísimas razones negarse á admitir y á escuchar al ministro de una potencia amiga ó con la que se halle en paz. Pero, si, para no admitirle en el interior del país, tuviere razones, podrá él mismo señalarle un lugar fronterizo, á donde enviará persona que escuche sus proposiciones; y el ministro extranjero deberá detenerse aí: pues basta que se le escuche; eso es todo lo que puede pretender.

§ 66. La obligacion no se extiende hasta el punto de tolerar en todo tiempo ministros perpetuos, que quieran residir cerca

del soberano, aunque no tengan nada que negociar. Es natural, á la verdad, y muy conforme á los sentimientos que se deben mutuamente las naciones, el admitir amigablemente á esos ministros residentes, cuando nada de su permanencia hubiere que temer. Pero, si alguna razon sólida se opusiere á ello, el bien del estado prevalecerá sin dificultad; y el soberano extranjero no podrá ofenderse de que se suplique á su ministro se retire cuando haya terminado los negocios que le traxéron, ó no tenga ningunos que tratar. La práctica de mantener en todas partes ministros constantemente residentes está hoy tan establecida que seria menester alegar razones muy fundadas para negarse á consentirlo sin ofender á nadie. Estas razones pueden deducirse de circunstancias particulares; pero tambien hay otras ordinarias que subsisten siempre, y que se refieren á la constitucion del gobierno y al estado de una nacion. Las repúblicas tendrian muchas veces fundadisimas razones de esta última especie, para no tolerar constantemente en su país ministros extranjeros que corrompan á los ciudadanos, los atra-

gan al partido de sus amos en gran perjuicio de la república, formen en él y fomenten partidos, etc. Y, aun cuando no hicieran sino difundir en una nacion desde lo antiguo simple, frugal y virtuosa, el amor al luxo, el ansia del oro, las costumbres de las cortes, son sobrados motivos para autorizar á un magistrado prudente y pródigo á despedirlos. La nacion polaca mira con disgusto los ministros residentes, y los manejos de estos con los miembros que componen la dieta han suministrado razones sobradas para alejarlos. El año 1666, un nuncio se quejó en plena dieta de que el embaxador de Francia prolongaba sin necesidad su permanencia en Polonia, y dijo que era preciso considerarle como espía.

Otros, en 1668, instáron por que se fixara por una ley el tiempo de la permanencia que los embaxadores puedan hacer en el reyno (a).

§ 67. Cuanto mas terrible plaga es la guerra, tanto mas obligadas estan las nacio-

(a) Wicquefort, *del Embaxador*, lib. I, al fin de la secc. prima.

nes á reservarse medios para terminarla. Es necesario pues que puedan enviarse unas á otras ministros, aun en medio de las hostilidades, para hacer algunas proposiciones de paz ó tendientes á suavizar el furor de las armas. Es verdad que el ministro de un enemigo no puede venir sin permiso; así se hace pedir para él un pasaporte, ó salvoconducto, ya por un amigo comun, ya por uno de esos mensageros privilegiados por las leyes de la guerra, y de que hablaremos mas abajo, quiero decir, por un trompeta ó un tambor. Tambien es cierto que se puede negar el salvoconducto, y no admitir tal ministro. Pero esta libertad, fundada en las atenciones que cada nacion debe á su propia seguridad, no impide que se pueda sentar como máxima general, que no se debe dejar de admitir y de escuchar al ministro de un enemigo; es decir, que la guerra sola, y por sí misma, no es una razon suficiente para negarse á escuchar toda proposicion que provenga de un enemigo: es menester estar autorizado á ello por alguna razon particular y bien fundada. Tal seria, por exemplo, un temor razona-

ble y justificado por la conducta misma de un enemigo artificioso, que no piense en enviar sus ministros y en hacer proposiciones, sino con la mira de desunir aliados, de entretenerlos con apariencias de paz, de sorprehenderlos.

§ 68. Antes de terminar este capítulo, debemos examinar una cuestion célebre y muchas veces ventilada: preguntase ¿si las naciones extranjeras pueden recibir á los embaxadores y otros ministros de un usurpador, y enviarle los suyos? Las potencias extranjeras siguen en estos casos la posesion, si el bien de sus intereses á ello les induce. No hay regla mas segura, mas conforme al derecho de gentes y á la independencia de las naciones. Puesto que los extrangeros no tienen derecho de mezclarse en los negocios domésticos de un pueblo, no estan obligados á examinar y profundizar su conducta en esos mismos negocios para pesar la justicia ó injusticia de ella; pueden, si lo juzgan á propósito, suponer que el derecho está unido á la posesion. Cuando una nacion ha lanzado su soberano, las potencias que no quieren declararse

contra ella y atraerse sus hostilidades ó su enemistad, la consideran en adelante como un estado libre y soberano, sin meterse á decidir si se ha substraído justamente al dominio del príncipe que la gobernaba. El cardenal Mazarini recibió á Lockard, enviado de Cromwell, como embaxador de la república de Inglaterra, y no quiso ver al rey Carlos II, ni á sus ministros. Si la nacion, despues de haber lanzado su príncipe, se somete á otro, si cambia el orden de sucesion, y reconoce un soberano, en perjuicio del heredero natural y designado, tambien estan autorizadas las potencias extrangeras á tener por legítimo lo acontecido; pues no es querella suya, ni negocio suyo. Habiendo á principio del siglo pasado héchose coronar rey de Suecia, Carlos, duque de Sudermania, en perjuicio de Sigismundo, rey de Polonia, sobrino suyo, fué reconocido muy pronto por la mayor parte de los soberanos. Villeroi, ministro de Henrique IV, rey de Francia, decia sin rebozo al presidente Jeannin, en un oficio de 8 de Abril de 1608: *Todas esas razones y consideraciones no impedirán*

al rey el tratar con Carlos, si viere en ello utilidad suya y de su reyno. Ese lenguaje era sensato. El rey de Francia ni juez era, ni tutor de la nacion sueca, para negarse, contra el interes de su reyno, á reconocer al rey que ella se habia elegido, so pretexto que un competidor trataba á Carlos de usurpador. Aunque su decision fuera justa, los extrangeros no estan llamados á darla.

De consiguiente, cuando algunas potencias extrangeras hayan admitido á los ministros de un usurpador, y le hayan enviado los suyos, el príncipe legítimo, vuelto al trono, no podrá quejarse de esos pasos como de un agravio, ni convertirlos en justo motivo de guerra, con tal que esas naciones no hayan ido mas léjos, y dado socorros contra él. Pero reconocer al príncipe destronado, ó á su heredero, despues de haber reconocido solemnemente al que le ha reemplazado, es agraviar á este último, y declararse enemigo de la nacion que le ha elegido. El rey Guillelmo III y la nacion inglesa tomaron de un paso semejante, aventurado en favor del hijo de Jacobo II, uno de los

principales motivos de la guerra que la Inglaterra declaró muy poco despues á la Francia. Todas las consideraciones, todas las protestas de Luis XIV, no impidiéron que el reconocimiento del príncipe Estuardo, en calidad de rey de Inglaterra, de Escocia y de Irlanda, bajo el nombre de Jacobo III, fuese mirado en Inglaterra como un agravio hecho al rey y á la nacion.

CAPITULO VI.

De las diversas clases de ministros públicos, del carácter representativo, y de los honores que á los ministros son debidos.

§ 69. ANTIGUAMENTE apénas sino una sola especie de ministros públicos era conocida, en latin *legati*; voz que se traduce en frances por la de embaxadores (aa). Pero, desde que el fausto y al mismo tiempo las dificultades sobre la etiqueta se acrecentáron, y sobre todo desde que se pensó en extender la representacion del ministro hasta la dignidad de su amo, se imaginó, para evitar embarazos, óbices y gasto, emplear comisionados ménos eleva-

(aa) En castellano se pudiera traducir *legados*; es verdad que la voz es algo añeja.

(Nota del traductor.)