

desconocer su esencia el querer comprender bajo su concepto situaciones transitorias que se le parecen.

La unión real concluye por una transformación en Estado unitario, ó por la disolución del lazo de unión á causa de que distintos monarcas obtengan la corona en cada uno de los Estados particulares, ya por un procedimiento constitucional, bien por un acto de fuerza, conquista ó destronamiento. Una disolución circunstancial de la unión á causa de una regencia legal distinta, como es posible en las uniones personales, no puede existir en las reales, porque en éstas no sólo han de ser idénticas en todos los Estados de la unión las disposiciones sobre la sucesión al trono, sino las que se refieren á la representación del monarca impedido.

4. *La confederación de Estados* (1).—La confederación de Estados es la unión permanente de Estados independientes, unión que descansa en un pacto, por el que se unen los Estados con el fin de proteger el territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. Puede además añadirse la prosecución de otros fines. Esta unión necesita una organización permanente para que puedan ser realizados los objetivos de la confederación. Mediante la nota de permanencia, la unión no está meramente limitada á determinados *casus*

---

(1) La literatura sobre la confederación de Estados y el Estado federal es abundantísima. Puede hallarse una bibliografía muy amplia en Bushnell Hart, *Introduction to the study of federal government*, Boston, 1891, págs. 178-192, la cual no es completa. Véase además Le Fur, X-XVII. Por lo que se refiere á la concepción científica de ambas formas de unión, corresponde sin duda alguna á la ciencia alemana el lugar preeminente. La nueva literatura alemana, así como las más importantes extranjeras, están indicadas en Laband, I, pág. 51, nota, y G. Meyer, pág. 39, nota 1.

*foederis*, y por esto, así como por la existencia de órganos permanentes, eleva la confederación sobre todas las formas de alianza defensiva.

La confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados confederados, sino que, más bien, se obligan éstos mutuamente, con el fin de conservar su soberanía, á ejercitar ciertas funciones, bien sólo en común, ó al menos á hacerlo en común, bajo determinadas circunstancias. Estas funciones corresponden, en primer lugar, dado el fin de la unión, á las relaciones internacionales con los demás Estados. El ejercicio en común del derecho de la guerra y la paz, de acordar tratados y nombrar embajadores dentro de los límites que marca la confederación, son esenciales á la naturaleza de éste, la cual, como toda unión, tiene un poder para unir. Pero este poder, que cuida de la administración, de los asuntos de la confederación, no es un poder estatista, pues carece de *imperium* sobre los asuntos de los Estados de la confederación, y no tiene medios de Derecho Público para que su voluntad se cumpla; más bien habrá de recurrir, frente á los miembros de la confederación que se muestren rebeldes, á una coacción de Derecho Internacional, que en aquellos casos en que no hay ninguna fijación por pacto, toma el carácter de guerra y en otros el de ejecución federal. Ésta, precisamente, aplica también las reglas de la coacción internacional, tales como, por ejemplo, la intervención armada de varios poderes para el mantenimiento de las obligaciones internacionales por parte de un tercero.

La opinión opuesta, según la cual la confederación tiene un carácter corporativo, á cuyo poder, por tanto, atribuye derechos de soberanía sobre los Estados que la forman (1), conduce necesariamente á incluir la confederación en la categoría de

---

(1) Véase especialmente G. Meyer, *Staatsrecht*, pág. 40; Brie,

Estado, y, por tanto, desaparece toda diferencia esencial entre ella y el Estado federal (1).

La afirmación que siempre renace sobre la soberanía del poder federal en la confederación, se debe á un fenómeno de la vida de ésta, que no se puede desconocer. La confederación, tanto en lo exterior como respecto á sus miembros, parece obrar como unidad cuya voluntad está enteramente separada de la de sus miembros. Pero frente á esto necesita afirmarse que el número de las confederaciones es escaso y la organización del Derecho Internacional muy poco consistente para que se pueda probar de este modo la existencia de corporaciones internacio-

---

*Theorie der Staatenverbindungen*, pág. 84 y sigs.; Haenel, *Staatsrecht*, I, pág. 118; Le Fur, pág. 511 y sigs.; v. Stengel, in *Schmollers Jahrbuch*, págs. 795 y sigs., 1.132 y sigs.; Rehm, *Staatslehre*, pág. 86 y sigs., quiere distinguir dos clases de confederación, una con carácter de sociedad y otra corporativa.

(1) Á esta consecuencia inevitable sólo podía sustraerse la teoría de G. Meyer, según la cual la comunidad política es el concepto amplio y el Estado el más estricto. Que la confederación es un Estado, lo afirma desde su punto de vista muy consecuentemente v. Stengel, pág. 1.136. Cuando Rehm, *Staatslehre*, pág. 88, nota 1, dice que el concepto Estado implica soberanía inmediata sobre los individuos, y que esto falta en la confederación, se hace imposible á sí mismo el considerar como Estado á un Estado superior con relación á los Estados vasallos, como sucede en Turquía, ó un Estado del tipo del feudal, en el cual los territorios formasen verdaderamente Estados, y en el que el señor supremo sólo ejerciese soberanía directa sobre los señores vasallos. Pero en la página 104, este mismo autor incluye relaciones de esta naturaleza en el concepto de Estado. Esta contradicción no puede él resolverla. Conciben la confederación como Estado Cloeppel, *Dreißig Jahre deutscher Kämpfe*, pág. 26 y sigs., y Affolter, *Hirts Annalen*, pág. 829. Contra ambos pueden verse las acertadas observaciones de Anschütz en la obra de G. Meyer, *Staatsr.*, pág. 41, notas 2 y 4.

nales superiores á los Estados miembros y dotadas de voluntad. Dentro del Estado existen, sin duda alguna, una multitud de formaciones, ya sociales, ya corporativas. Pero sería inexacto, metodológicamente, deducir de la existencia de estas formaciones internas del Estado la existencia de formaciones supraestatales con este mismo carácter. Sería puro Derecho Natural prescindir del aspecto positivo del Derecho Internacional, subordinar las relaciones de éste, sin más, á un concepto nacido dentro de un sistema jurídico interior al Estado y colocar junto á la personalidad del Estado, generalmente reconocida por el Derecho Internacional, la de la corporación de aquél (1). La comunidad firme y la pluralidad de una unidad de Estados produce los mismos efectos políticos. Resulta, que basta aquella comunidad que descansa en el pacto, para explicar los fenómenos análogos á los de corporación de la vida de la confederación. Pero si se quiere encontrar una analogía en la organización jurídica interior de un Estado, la única que podemos aplicar es la que ofrece la asociación con órgano común. La confederación puede, por tanto, ser designada, con la reserva propia de toda analogía, como una comunidad internacional con órgano común (2).

El poder de la unión de la confederación sólo se ejerce sobre los miembros, esto es, sobre los Estados, por lo cual se aplica no más que á los órganos supremos del Estado. Pero no tiene un poder sobre los ciudadanos particulares de los Estados la confederación. Por lo que ésta no ofrece, como tal, una ciu-

---

(1) Véase *Lehre von der Staatenverbindungen*, pág. 177 y siguientes, donde, en lo que respecta á la naturaleza de la personalidad del Estado, he mantenido un punto de vista distinto del que actualmente defiendo.

(2) Véase la exposición de las comunidades de este orden en Gierke, *Deutsches Privatrecht*, I, pág. 682 y sig.

dadanía al individuo, ni una garantía de que sus conclusiones sean acatadas por todos los miembros de ella. La ejecución federal depende, como todo medio coactivo de Derecho Internacional, de las relaciones mutuas de poder de los miembros de la confederación. Así, por ejemplo, en la alemana, la ejecución federal con relación á los grandes Estados es una palabra vacía, y el cumplimiento de las resoluciones de la confederación depende realmente en ellos de su buena voluntad. Como los Estados miembros son soberanos, toda cuestión se presume siempre favorable á ellos, y se resuelve, por tanto, contra la competencia del poder federal. La ampliación de ésta sólo puede tener lugar por acuerdo unánime de los miembros, mientras que dentro de la competencia existente son posibles decisiones tomadas por mayoría, las cuales de ningún modo pueden considerarse como prueba de una superioridad del poder federal sobre los Estados. El que se admitan decisiones por mayoría no es suficiente para conferir á una asociación un carácter corporativo. Las decisiones por mayoría pueden ser tomadas tanto por corporaciones como por sociedades simples, y en unas y otras con fuerza para obligar á los miembros.

Las confederaciones de Estados pueden tener instituciones administrativas comunes, autoridades comunes; pueden participar en sus acuerdos las delegaciones parlamentarias de los Estados miembros, como se indicó ya en el proyecto de reforma propuesto por Austria para la confederación alemana en 1863. Todo esto no destruye el tipo de la confederación de Estados, con tal que los acuerdos de la confederación necesiten para ser ejecutados un acto de voluntad de los Estados miembros. El ejército de las confederaciones consistía siempre, hasta ahora, en contingentes de los Estados particulares, y sus rentas provienen de las contribuciones de los miembros; pero puede también suceder que existan renta y ejército comunes. En tanto que el

principio de la soberanía de los Estados miembros esté reconocido jurídicamente, las uniones de esta naturaleza, cualquiera que sea la forma que revistan, ostentarán siempre el carácter de una confederación.

Todas las que se han formado en los tiempos modernos, han ofrecido el tipo de que nos hemos ocupado. Sólo ellas pueden servir para adquirir uno que, en cuanto unión de Estados con carácter internacional, suponga una organización jurídica internacional muy desarrollada. Las uniones de ciudades de la Edad Antigua y de la Edad Media no pueden ser comparadas, sin incurrir en error, con las comunidades confederadas de los tiempos modernos, tanto á causa de la diferencia total que existe entre las relaciones antiguas y las actuales internacionales, cuanto por la situación diferente del Estado. Ni la liga Aquea ni la de la Hansa pueden servirnos para la comprensión de la moderna confederación de Estados.

La ciencia, aun cuando haya tenido en cuenta todas las formaciones antiguas, ha partido, para la fijación del tipo de la confederación de Estados, exclusivamente de las uniones modernas. La confederación de los Países Bajos, la de los Estados Unidos de América de 1776-1787, la confederación suiza, 1815-1848, la confederación del Rin y la germánica, son los fenómenos históricos de más importancia que han servido para abstraer de ellos el concepto de la confederación.

Enteramente distinto de este tipo fué la liga formada por los Estados rebeldes separados de la Unión americana (1861) (1).

(1) Véase Jellinek, *Staatenverbindungen*, pág. 87 y sigs. En Forster, ob. cit., I, págs. 111-268, se encontrará una explicación detallada de la doctrina de la secesión y nulidad, y de los hechos históricos que en ella se han fundado hasta el restablecimiento de la situación normal con la conclusión de la guerra de secesión.

Estos Estados querían, según la enseñanza de Calhouns (1), fundar un *federal government*, que debería tener un carácter de confederación de Estados. Los Estados confederados de América, como ellos se denominaban, debían tener un gobierno propio, que de un modo igual al de los Estados Unidos, había de ostentar un poder directo sobre el pueblo. Las propias modificaciones constitucionales podrían tener fuerza de obligar siempre que una mayoría simple las aprobase en ambas Cámaras del Congreso y una de dos tercios de la legislatura de los Estados; prescripciones menos difíciles de llenar que la de la Constitución de la Unión. Pero la Constitución era designada capciosamente como un contrato entre los Estados. Se reconocía igualmente de un modo expreso la soberanía permanente de los Estados de la Unión, y por tanto, se reconocía asimismo el fundamento teórico sobre el cual debía edificarse la nueva unión. La consecuencia práctica más importante era el derecho de nulidad de las leyes contrarias al derecho federal, derecho reconocido en la mayoría de los Estados, y el derecho de secesión á las minorías, en el caso de un conflicto profundo que no tuviese otra manera de ser resuelto. Pero esta confederación misma, si se hubiese podido afirmar, hubiese perdurado exclusivamente por la buena voluntad de sus miembros. El poder federal, no obstante su semejanza con un poder del Estado, hubiese sido sólo el poder de una unión al que había faltado la nota más esencial del poder del Estado, ó sea la capacidad incondicionada, la soberanía independiente de la voluntad de los súbditos. La presunción de competencia siempre habría sido favorable á los miembros contra la confederación, y una ampliación de la de ésta siempre hubiese dependido,

(1) *A discourse on the Constitution and government of the United States*, Works of Calhouns, I, 1863, págs. 109-406.

exclusivamente, dado el derecho de nulidad y de secesión, de la voluntad unánime de los Estados miembros. Este intento nos enseña que es posible crear un nuevo tipo de confederación que se desvíe ampliamente del que hemos examinado.

Se puede, pues, designar como la nota necesaria y firme de la confederación la de la soberanía de los Estados miembros. Este rasgo es exclusivamente el que diferencia la confederación de la forma política más nueva respecto de la unión de los Estados, ó sea el Estado federal.

Con este resultado coincide también, según otra dirección, el conocimiento jurídico. Toda unión de Estados que descansa sobre un pacto de Derecho Internacional, depende en su existencia de que no entre en colisión con los más altos intereses particulares de los miembros. El Estado jamás se debe á un contrato, sino que el contrato es el que existe á causa del Estado. El deber de ser fiel á los contratos tiene sus límites en la existencia del Estado, que también está obligado. El cumplimiento de la ley, en cambio, puede llegar hasta el sacrificio de la asociación. La realidad política corresponde también al principio. La confederación germánica, que se declaró que habría de ser eterna, se vió deshecha, porque su existencia la ponía en lucha con los más altos intereses de su miembro más poderoso. El salir de una confederación es romper el contrato, pero no revolverse contra una soberanía. Faltar á la fidelidad á un contrato se puede justificar jurídicamente en determinadas circunstancias, pero insurreccionarse contra un poder conforme con la Constitución, jamás. «El *ultra posse nemo obligator* no puede ser puesto fuera de vigor por cláusula alguna contractual, é igualmente tampoco existe contrato alguno que pueda precisar la medida del esfuerzo con que ha de ser satisfecho el contrato cuando los intereses propios del ejecutante no estén concordes con el texto suscrito y su interpretación primitiva».

va» (1). Además, es posible jurídicamente la disolución de una confederación por el acuerdo unánime de sus Estados miembros. Una unión estatista no puede en cambio ser disuelta nunca en derecho, es decir, por un procedimiento jurídico, por la voluntad de sus miembros. El suicidio político no es una categoría política.

Desde el punto de vista político, podría argüirse contra la concepción jurídica que aquí desenvolvemos, que la categoría de los Estados miembros de una confederación sólo puede tener sentido cuando se trate de un grande Estado; pero la subordinación real de los pequeños al poder federal es de tal naturaleza, que no puede hablarse prácticamente de su soberanía. Este punto de vista no es jurídico, porque los pequeños Estados, incluso si quedan fuera de una relación federal, se ven tratados en la libertad de sus movimientos por los Estados vecinos, especialmente por los grandes Estados. De aquí no debemos tomar pie para negar á los pequeños el carácter jurídico de soberano, de igual suerte que en el orden social las diferencias entre individuos y las relaciones sociales de dependencia que de aquí nacen, no son suficientes á fundar distinción jurídica alguna entre las personas.

A causa de esta soberanía de sus miembros, es la confederación una forma de organización permanente de Estados poco satisfactoria para aquellos que, por tener intereses comunes, están indicados para una unión firme. La comunidad nacional, especialmente el tener una historia común, así como la independencia respecto de una soberanía común anterior, han sido los motivos principales para la formación de confederaciones; pero ninguna de ellas ha durado mucho tiempo, al menos desde que se inició el sistema de los Estados modernos, dentro del cual

(1) Bismarck, *Gedanken und Erinnerungen*, II, pág. 249 y sigs.

pudo aparecer por vez primera la confederación como una forma clara de unión y opuesta á las relaciones oscuras de la Edad Media. Las confederaciones han sido sustituidas, ó por un Estado unitario, como, por ejemplo, en Holanda, ó por un Estado federal. El intento que se ha hecho, en el siglo XIX, en la América central, de crear una confederación de Estados, no ha conducido á resultados permanentes. Estas confederaciones, ó han ido desapareciendo una tras otra, ó no han llegado á formarse. Confirman también el principio de que la confederación es difícil de conservar, por lo que se cuenta hoy ya entre las formas muertas de uniones de Estado. Como se ve por lo expuesto, las mismas formas existentes de unión real, á las cuales hemos considerado como casos especiales de confederación, no nos ofrecen perspectiva alguna de nuevos ejemplares para lo futuro.

5. *El Estado federal.*—El Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros (1). Se trata de una unión de Derecho Público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos; de suerte que en conjunto son soberanos, ó mejor, cosoberanos, en tanto que, tomados par-

(1) Laband, I, pág. 56, designa como Estado federal al Estado en el cual el poder compete á la comunidad de los Estados miembros. Pero en este caso, los Estados Unidos de América no serían un Estado federal, porque el pueblo, en su unidad, aparece como órgano del poder del Estado federal, de igual naturaleza que el de los Estados. Laband mismo limita su principio, en tanto en cuanto habla solamente de la participación de los Estados en la formación de la voluntad común. Esta formulación es más cauta y obtiene la aprobación de Rehm, *Staatslehre*, pág. 86. En cuanto á los Estados miembros, sólo le atribuye una participación en el poder del Estado federal.