



SEPTIMA LECCION

LA SOBERANÍA NACIONAL EN LAS RELACIONES EXTERIORES

Señoras y señores:

En las lecciones precedentes he intentado demostrar cómo se había elaborado el concepto de Estado moderno, fundado sobre la idea de soberanía nacional. Hemos determinado lo que era una nación, lo que era la soberanía, y hemos llegado a esta definición del Estado: "Una nación soberana organizada en gobierno; o también, la soberanía nacional ejercida por un gobierno."

Sentado esto, se presentan dos cuestiones. Examinándolas, inquiriendo cómo se ha intentado resolverlas, es como podemos darnos cuenta de la evolución a que ha obedecido, desde 1789, la noción de soberanía nacional.

La primera de estas dos cuestiones surge cuando se consideran las relaciones del Estado soberano con sus súbditos, es decir, con los individuos que le están subordinados; ya sea porque sencillamente se encuen-

tran de hecho establecidos en su territorio, ya sea porque, a la vez, son sus nacionales y se encuentran residiendo en el territorio nacional. Así se considera al Estado actuando en el interior y relacionándose con los particulares, que parecen estarle subordinados. Inmediatamente se percibe que la soberanía viene entonces a oponerse a la libertad del individuo, o, según una expresión más comprensiva y, por tanto, más exacta (de la que ya antes de ahora me he servido), a la autonomía de la persona humana. Recordaréis que en nuestra primera reunión he demostrado que al mismo tiempo que se formulaba, en Francia y en América, a fines del siglo XVIII, el principio de la soberanía nacional, se proclamaba también el principio de la autonomía individual; podría decir más bien el principio de la soberanía individual, y que así se ponía en cierto modo frente a frente la soberanía del Estado y la soberanía del individuo.

¿Cómo van a conciliarse estas dos soberanías? Es absolutamente necesario que una de ellas ceda a la otra. ¿Cómo se ha hecho la combinación y cómo esta combinación ha nacido de una doble evolución de la idea de soberanía nacional y de la noción de libertad? Esto es lo que habremos de examinar en las lecciones siguientes.

Pero al mismo tiempo surge también otro problema no menos importante ni menos difícil, que es preciso examinar inmediatamente. Este problema, puede decirse y es necesario decirlo francamente, no ha tenido hasta ahora una verdadera solución. Es el problema relativo a las relaciones del Estado soberano con los demás Estados soberanos; es la cuestión de cómo se relaciona y concilia la soberanía nacional en las relaciones internacionales. Sobre esto no hay discusión posible; se trata de dos soberanías que se enfrentan, de dos personas igualmente soberanas que se encuentran. ¿Puede concebirse que las relaciones entre estas dos personas soberanas estén sometidas a una regla de derecho superior a la una y a la otra, a una regla de derecho que limita su acción y les impone verdaderas obligaciones? Por definición, hemos demostrado antes que la soberanía del Estado, que no se determina jamás sino por sí misma, es una voluntad que tiene derechos, pero no obligaciones, porque, si las tuviese, dejaría de ser soberana, toda vez que dejaría de ser determinada exclusivamente por ella misma.

El Estado soberano no tiene deberes, sino solamente un poder de mando en sus relaciones con los particulares, porque, puede

decirse que si los individuos son autónomos, que si esta autonomía puede ser comparada con la soberanía, sin embargo es, en cierto modo, una soberanía secundaria y subordinada y que, por consiguiente, la relación existente entre el Estado soberano y sus súbditos autónomos es una relación de superior a subordinado, relación sometida a una regla de derecho, fundada, precisamente, sobre esta subordinación de los súbditos al Estado. Pero no puede existir tal conexión entre dos Estados soberanos. Las dos soberanías son exactamente de la misma naturaleza y del mismo linaje. Una de ellas no puede ceder a la otra; ni una ni otra pueden estar gravadas con obligaciones; una y otra no pueden tener sino derechos. Y sin embargo, si existen relaciones permanentes entre los Estados soberanos, es preciso que dichas relaciones estén sometidas a una regla, y toda regla impone obligaciones a los sujetos, a los titulares de aquéllas.

¿Pueden los Estados soberanos estar subordinados a una regla que les impone obligaciones recíprocas? Lógicamente parece que no, pues si están sometidos a una regla que viene a limitar su libertad de acción, su independencia, dejan de ser soberanos; dejan, puede decirse, de ser Estados. Por

otra parte, si no se llega a determinar el fundamento sólido de una regla que se impone a los Estados en sus relaciones entre ellos, sólo valdrá la fuerza; en caso de conflicto, la guerra, solamente la guerra, decidirá. ¡Qué perspectiva del porvenir para la Humanidad!

Tal es el problema conocido bajo el nombre de problema del fundamento del derecho internacional. No existe nada más grave ni más angustioso. Para decirlos mi pensamiento completo, es verdaderamente insoluble si se sostiene la noción de soberanía. Esto surgirá claramente del examen que vamos a hacer de los esfuerzos intentados en vano para resolverlo. Veamos primero las teorías imaginadas para encontrar un principio de solución, y en seguida, las tentativas de los diplomáticos para realizarla. La Liga de Naciones, de la que en un gran país que no necesito nombrar se ha hablado bastante mal, permanecerá, sin embargo, como el más noble esfuerzo que jamás haya sido hecho para fundar sobre el derecho las relaciones de los pueblos.

I

¿Cómo han intentado los teóricos resolver el problema del derecho internacional?

En vísperas de la guerra, para fundar el derecho internacional, aparecían dos doctrinas opuestas; una, defendida por los juristas franceses, y la otra, por los juristas alemanes. Entre ellas vais a ver surgir ya la oposición absoluta que se encuentra en todas las doctrinas de derecho público entre Francia y Alemania.

Los juristas franceses intentaban fundar el derecho internacional sobre un concepto sensiblemente semejante al concepto individualista, sobre el que persistían en fundar el derecho interno. He aquí cómo razonaban. Todos los Estados, decían, son personas iguales y soberanas, como todos los hombres son iguales y autónomos. Todos los Estados pueden ejercer libremente su acción soberana en el exterior, pueden desarrollar libremente su sér como Estado, y esto es, propiamente, el ejercicio de la soberanía en las relaciones exteriores. Pero así como el individuo, en el ejercicio de su actividad autónoma, debe respetar la autonomía de los demás, de igual modo el Estado, en el ejercicio de su soberanía indepen-

diente, debe respetar la independencia soberana de los demás Estados.

Se derivaba esta consecuencia de que los Convenios internacionales son obligatorios para los Estados que los han firmado, porque si uno de los Estados signatarios atenta contra él, atenta, por lo mismo, a la personalidad soberana del otro Estado co-contratante, exactamente de igual modo que el individuo que viola un tratado atenta a la autonomía de su co-contratante, cuya situación contractual constituye uno de los elementos esenciales de su vigencia. Bajo otra forma, acaso menos abstracta, se decía: Todo Estado debe respetar los derechos fundamentales de los demás Estados. Uno de estos derechos fundamentales consiste en poder hacer convenios internacionales; por consiguiente, si un Estado viola un convenio que ha suscrito, atenta a uno de los derechos fundamentales del Estado con el que ha hecho dicho convenio.

Sin embargo, a pesar de todos sus esfuerzos, los jurisconsultos franceses, que intentaban así dar un fundamento al derecho internacional, no podían escapar a la influencia de esta absorbente y persistente noción de soberanía, y se veían obligados a reconocer que si se afirmaba que un Estado está rigurosa e indefinidamente obliga-

do por un convenio internacional exactamente del mismo modo que un particular está ligado por sus contratos, hay en ello algo verdaderamente atentatorio a la soberanía. Habían imaginado entonces una doctrina, ingeniosa en verdad, pero que tendía nada menos que a derribar el fundamento mismo que quería darse al derecho internacional. Hago alusión a la llamada teoría de la cláusula *sic rebus stantibus*, teoría, además, muy sencilla.

Se decía: Sí, los Estados están ligados por los convenios internacionales; pero en todo convenio internacional se considera sobreentendida la cláusula *sic rebus stantibus*, es decir, la cláusula siguiente: "Los Estados signatarios están ligados por el presente convenio, pero sólo en tanto que las cosas permanezcan como están." Por consiguiente, si en las cosas se produce un cambio, el Estado contratante puede retirarse. Según la expresión consagrada, todo Estado signatario de un tratado puede denunciarlo, y él sólo, cuya soberanía permanece intacta, es siempre competente para apreciar si las cosas han cambiado de tal modo que pueda denunciar el contrato. Así, se decía, hay un derecho internacional, y la soberanía de los Estados se encuentra, al mismo tiempo, salvaguardada.

Esto no era sino reconocer que si el derecho internacional existe, no tiene más que un fundamento, bien poco consistente, por cierto. Verdaderamente, no puede hablarse de contrato jurídicamente obligatorio cuando una de las partes puede siempre desasirse de él en el momento que quiera y como quiera, con la sola condición de que ha de conformarse con el procedimiento internacional establecido para la denuncia de tratados.

II

La doctrina alemana era más brutal y expeditiva. Encuentro la mejor expresión de ella en las obras de un eminente jurista alemán, cuyo papel e influencia no pueden desconocerse: el profesor de Heidelberg, ya fallecido, Jellinek.

Esta doctrina enseña que el derecho internacional es esencialmente una creación voluntaria de los Estados soberanos, limitándose y obligándose ellos mismos mediante un convenio, una unión, según la expresión alemana, una *Vereinbarung*. El Estado, se dice, es soberano; es necesario partir de esto, y conserva dicho carácter en todos los actos de su vida. No puede estar sometido a un poder superior en sus relacio-

nes con los demás Estados. Pero así como en el interior puede someterse voluntariamente al derecho, limitarse por un acto de su propia voluntad, puede, en sus relaciones con los demás Estados, someterse a un límite convencional y crear así un derecho internacional público, al cual está subordinado porque ha consentido en someterse a él mediante un convenio. De este modo, permanece soberano, aun estando sometido al derecho. Esta es la llamada doctrina de la auto-limitación del Estado, que se aplica en las relaciones internacionales de igual modo que se aplica en las relaciones del Estado con sus súbditos.

Es evidente que semejante doctrina da al derecho internacional un fundamento más débil aún que el que intenta darle la doctrina francesa de los derechos fundamentales. Esta, en efecto, opone a la soberanía de un Estado los derechos fundamentales de los demás Estados. Está obligada a admitir, sin duda, que la noción de soberanía conduce a autorizar al Estado a denunciar en todo tiempo los tratados firmados por él; pero, en fin, tiende a fundar la fuerza obligatoria del derecho internacional sobre la existencia de los derechos pertenecientes a los Estados y oponiéndose al que quiere atentar contra él. La doctrina alemana fun-

da el derecho internacional en la subordinación voluntaria de los Estados, limitada por ellos mismos. Pero una subordinación voluntaria no es una subordinación real. Los Estados que no están obligados sino porque quieren y en tanto que lo quieren no están verdaderamente obligados. Ciertamente, su voluntad soberana permanece intacta, y por esto precisamente es por lo que no hay, a decir verdad, con semejante doctrina, derecho internacional.

Esta teoría de la auto-limitación tiene por resultado, lógicamente, autorizar todas las violaciones del derecho internacional, todos los atentados a los tratados más solemnes. Cuando en 3 de agosto de 1914, Alemania, despreciando el tratado que había firmado (el tratado de 1839 garantizando la neutralidad de Bélgica), invadió y arrasó este país para estar más segura de aplastar antes y más completamente a Francia, no hacía más que obrar de conformidad con una doctrina que uno de sus más ilustres juristas enseñaba abiertamente y sin vacilación. Cuando, desatinado, M. de Bethmann-Hollweg, canciller del Imperio alemán, declaraba a M. Goschen, embajador de la Gran Bretaña, que no comprendía cómo Inglaterra podía entrar en la guerra por un pedazo de papel; cuando declaraba

en el Reichstag que la necesidad no reconoce ley, no hacía sino expresar en una fórmula concreta y lacónica la sabia teoría de uno de los más grandes jurisconsultos de Alemania.

El profesor Jenillek no retrocedía, además, ante las consecuencias de su doctrina sobre el fundamento del derecho internacional. Después de haberla expuesto añadía lo siguiente, que demuestra que si hubiese vivido no hubiese vacilado en aprobar la violación de la neutralidad belga y todos los atentados de Alemania a los convenios de La Haya sobre las leyes de la guerra: “Si la observación del derecho internacional—ha escrito el profesor de Heidelberg—se encuentra en conflicto con la existencia del Estado, la regla de derecho cede el paso y queda preterida, porque el Estado está más alto que toda regla de derecho particular, como ya nos lo demuestra el estudio de las relaciones del derecho público interno. El derecho internacional existe para los Estados, y no los Estados para el derecho internacional” (1).

De este modo, juristas franceses y alemanes eran impotentes para conciliar la

(1) *Allgemeine Staatslehre*, segunda edición, 1905, página 345.

existencia de un derecho internacional verdaderamente obligatorio para los Estados ateniéndose al principio de la soberanía estática. ¿Han obtenido mejor resultado los hombres políticos y los diplomáticos?

La tentativa más notable que hayan hecho es la Liga de las Naciones, creada al calor de las negociaciones del Tratado de Versalles. No es posible pasar ésta en silencio. Su estudio será el objeto de nuestra próxima conferencia.