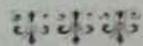


*Derecho Internacional  
Público*



POR EL DR.  
AQUILEO CALLE H.

# DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

---

(Continuación)

## CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Mediante la iniciativa de este Organismo, y como consecuencia de la preocupación que se ha tenido para el logro de los propósitos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas, entre ellos el de hacer imperar las cuatro libertades rooseveltianas, en la cuarta reunión de la Asamblea verificada en París se expidió la Carta conocida con el nombre de «Declaración de los Derechos del Hombre», la cual es un código que define y reglamenta los derechos esenciales del ser humano de todos los pueblos y de todas las épocas en torno a las cuatro libertades propuestas por el ex-Presidente Franklin Delano Roosevelt. En esta labor le ha correspondido a la viuda del citado ex-Presidente, que forma parte de la delegación de los Estados Unidos de América a la Onu, desempeñar un gran papel como Presidente del Comité que estudió y elaboró la referida Carta de los Derechos del Hombre.

## REGIMEN INTERNACIONAL DE ADMINISTRACION FIDUCIARIA

La Carta de San Francisco dedica el Capítulo XII a fijar principios internacionales relativos a la administración, vigilancia y tutela de los territorios y poblaciones que se han conocido y se conocen en el mundo como territorios coloniales, es decir: principios jurídicos tendientes a levantar el nivel moral, cultural y económico de las poblaciones y territorios que han estado siempre sometidos a un régimen colonial, casi siempre de explotación y vejación. Este es otro punto de innovación, y de inmensa importancia, que trae la Carta de San Francisco en relación con la Carta de Ginebra, aunque en ésta puede encontrarse el germen de la administración fiduciaria de tales territorios y poblaciones, en los llamados «Mandatos Internacionales» establecidos por la extinguida Sociedad de las Naciones.

El artículo 76 de la Carta estatuye los objetivos básicos del régimen

de administración fiduciaria, los cuales en síntesis son: fomentar la paz y la seguridad internacional; promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes y territorios sometidos a fideicomiso, o sean los que forman el protectorado colonial, hasta conseguir por su desarrollo progresivo que tales territorios y poblaciones puedan llegar a tener gobierno propio y a conseguir la independencia, procurándose este propósito mediante la consideración de las circunstancias peculiares de cada territorio y de cada población y el respeto a los deseos y voluntad libremente expresados por los pueblos interesados. Como uno de los propósitos fundamentales de esta Institución, también, está el de promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin tener en cuenta diferencias por raza, sexo, idioma o religión.

El régimen de administración fiduciaria se aplica, según lo estatuido por el artículo 77 de la Carta, a territorios actualmente bajo mandato; territorios que, resultado de la segunda guerra mundial, fueron segregados de Estados enemigos; y a territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración. En desarrollo de este plan u objeto de la dicha administración, se han celebrado negociaciones y se han aprobado acuerdos internacionales para establecer administración fiduciaria sobre territorios que antes de la segunda guerra mundial pertenecían a las naciones beligerantes vencidas en dicho conflicto. Respecto a la Somalia, la Asamblea de las Naciones Unidas le entregó este territorio a Italia para una administración por diez años. Del Comité Directivo de la administración y gobierno de este territorio forma parte un delegado de Colombia.

#### CONSEJO DE ADMINISTRACION FIDUCIARIA

El Consejo encargado de cumplir los propósitos y finalidades del régimen internacional de administración fiduciaria está formado así: por los miembros que administran territorios fideicomitidos; por los miembros que forman el Consejo de Seguridad y que no tienen a su cargo administración fiduciaria de otros territorios; y por un número igual de miembros, elegidos por períodos de tres años por la Asamblea General, «de cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de miembros del Consejo de Administración Fiduciaria se divida por igual entre miembros de las Naciones Unidas administradores de tales territorios y los no administradores».

#### CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

El capítulo XIV de la Carta de San Francisco establece el funcionamiento de este Órgano de las Naciones Unidas, que a semejanza del derecho interno representa en el campo internacional la función judicial o rama jurisdiccional, como representan la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, mutandis mutandi, los órganos legislativo y ejecutivo de esta misma organización de Estados estructurada y definida en la gran metrópoli de San Francisco. Debe tenerse en cuenta que la semejanza jurídica de este Órgano de Justicia Internacional con el que funciona en el régimen interno de los Estados, no es absoluta, sino más bien relativa, ya que no obstante



los inmensos progresos realizados en el Derecho Internacional Público para llegar a la sujeción de ciertos problemas o diferencias de los Estados a la decisión de jueces, no tiene la generalidad ni la obligatoriedad objetiva que caracteriza la jurisdicción en el derecho interno.

Este Órgano de Justicia es el mismo que funcionó como dependiente de la Sociedad de las Naciones de Ginebra, de 1919, llamado «Tribunal Permanente de Justicia Internacional», cuyo funcionamiento fue ordenado por el artículo 14 del Pacto de la Sociedad Ginebrina.

Forman parte de esta jurisdicción todos los miembros de las Naciones Unidas ipso-facto, pudiendo serlo también otro Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas.

De conformidad con lo estatuido por el artículo 92 de la Carta de San Francisco, la Corte Internacional está basada en el reglamento que rige el funcionamiento del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, y como anexo a la Carta figura tal reglamento, en el cual están debidamente detalladas las atribuciones que puede ejercer la Corte, los asuntos o diferencias sobre los cuales puede emitir sentencia, la competencia y el procedimiento.

La Corte está formada de quince Magistrados o Jueces, elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de nómina de candidatos propuestos por los grupos nacionales de la Corte Permanente de Arbitraje. El período de los Magistrados o Jueces es de nueve años y podrán ser reelegidos indefinidamente. No puede haber dos Magistrados o Jueces que pertenezcan a la nacionalidad de un mismo Estado.

Le es prohibido a los Jueces o Magistrados desempeñar cualquier función política o administrativa, o dedicarse a una ocupación de carácter profesional; y como es obvio, no podrán ejercer funciones de abogados, consejeros o agentes en ningún asunto.

El procedimiento de la Corte es por escrito, en su primera faz, porque en su segunda es oral, consistiendo ésta en una audiencia que la Corte otorgue a testigos, peritos, agentes, consejeros y abogados.

Los fallos o decisiones de la Corte se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes; el fallo será motivado y será obligatorio para las partes en el litigio y será definitivo e inapelable. Sin embargo, según el artículo 61 del Estatuto, puede haber lugar a recurso de revisión.

La sede de la Corte es la ciudad de La Haya y es suficiente un quórum de nueve Magistrados.

A la Corte Internacional de Justicia le han sometido Colombia y el Perú el diferendo producido entre estas dos Naciones por motivo del asilo concedido por la Embajada de Colombia en Lima al líder del aprismo Víctor Raúl Haya de La Torre.

El actual gobierno del Perú le negó al líder aprista asilado en la Embajada de Colombia el pasaporte para salir del territorio peruano, alegando que Haya de la Torre no es un delincuente político sino común, porque la delincuencia le corresponde calificarla al gobierno del país donde se realiza el asilo, y no al gobierno del país asilante. El Perú sostiene que de acuerdo con el Tratado Internacional de La Habana de 1928, el cual fue ratificado por esta Nación, es la calificación de la delincuencia lo que esencial-

mente le da la característica o naturaleza jurídica al derecho de asilo, y que esta calificación corresponde al gobierno donde se da el asilo. Colombia, a su turno, sostiene la tesis de que el asilo diplomático es no sólo una costumbre internacional del derecho de gentes americano; sino un derecho sustantivo ya establecido en tratados internacionales como los de La Habana de 1928 y Montevideo de 1933; que la calificación de la delincuencia en política, común o mixta, corresponde hacerla al gobierno del País en cuya embajada o legación se realiza el asilo y no al gobierno del País donde éste tiene lugar, ya que si ello fuere así los fundamentos del asilo serían falseados y desnaturalizados, y esta gran institución, humanitaria, cristiana y profundamente civilizadora de las costumbres políticas, quedaría sin realización efectiva aceptándose la tesis prohibida por el Gobierno Militar del Perú, presidido por el general Odría.

Esta es la cuestión que le corresponde decidir en última y definitiva instancia al supremo Tribunal Internacional de La Haya, al cual Colombia y el Perú se han sometido en este diferendo por virtud no sólo de las cláusulas de la Carta de San Francisco, sino de una estipulación expresa del Protocolo de Río Janeiro de 1933, firmado por Colombia y el Perú.

La Corte desempeña funciones de cuerpo consultivo en relación con cualquier cuestión jurídica, sometida ella por cualquier organismo autorizado por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con una disposición de la misma.

### SECRETARIA

Este es el último Organó de las Naciones Unidas formado por un Secretario General, nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo que tienen las Naciones Unidas.

Al mismo tiempo que desempeña las funciones de Secretario General de la Asamblea General, desempeña las del Consejo de Seguridad, las del Consejo Económico y Social y las del Consejo de Administración Fiduciaria, y las demás funciones que estos Organos le encomienden.

Corresponde al Secretario, de conformidad con el artículo 99 de la Carta llamar la atención del Consejo de Seguridad respecto a cualquier asunto o cuestión que en su concepto pueda poner en peligro el sostenimiento de la paz y de la seguridad internacional. Le es prohibido al Secretario General, y al personal de la Secretaría, solicitar y recibir instrucciones de cualquier gobierno o de cualquiera autoridad ajena a la Organización; y, correlativamente, todos los Miembros de las Naciones Unidas están obligados a acatar y respetar el carácter internacional del Secretario General y de los empleados de la Secretaría. La Carta no establece el período del Secretario.

Los seis Organos anteriores, cuyas atribuciones se han resumido en los apartes anteriores de este capítulo, son los que a manera de pilotes constituyen la Organización de las Naciones Unidas fundada en la ciudad de San Francisco de California en el año de 1945. Organización ésta a la cual pertenece Colombia, quien estuvo representada en la ciudad de San Francisco del citado año de 1945.

Pero como ya queda expresado, la Organización y el funcionamiento de los Organos que se han dejado enumerados no impide que la Organización tenga otros Organismos secundarios o auxiliares de los principales, y ya han sido creados algunos como el llamado de La Unesco.

Podrá esta Organización Internacional, ideada en Yalta por los supremos Jefes de los Estados vencedores de las naciones totalitarias del eje Berlin-Roma-Tokio, conseguir la finalidad de sostener la paz y las seguridades internacionales y darle al mundo un régimen de concordia fundado en el respeto a los derechos de todos los pueblos, inclusive a los derechos fundamentales de la dignidad del hombre?

Nadie puede contestar afirmativamente este angustioso interrogante; porque el mundo sigue sembrado de problemas internacionales de suma gravedad que la Organización de las Naciones Unidas no ha podido solucionar. El privilegio del veto ha sido para Rusia una arma supremamente poderosa, de la cual ciertamente ha abusado, habiéndolo ejercitado hasta ahora por cuarenta y nueve veces. El ejercicio abusivo de este privilegio puede ser el disolvente de esta Organización que sustituyó a la de Ginebra y cuyos propósitos y finalidades en el campo teórico son de darle al mundo una estructura política y jurídica de paz, y armonía en la justicia y en el derecho. Pero a la Organización de San Francisco le puede suceder lo que le sucedió a la Institución de Ginebra: perecer por consunción. Porque si en verdad, a esta de San Francisco teóricamente se le dotó de fuerza, de medios coercitivos para hacer eficaces sus decisiones, al contrario de lo sucedido con la de Ginebra, lo cierto es que, hasta el presente momento, no se le ha podido dar ninguna fuerza coactiva a las Naciones Unidas de la Carta de San Francisco. En realidad está en la misma situación inerte, teórica e idealista en que estuvo y vivió la Sociedad ideada por Wilson en su mensaje de los Catorce Puntos de agosto de 1916, y establecida por el Tratado de Versalles de 1919.

Son varios, e inmensamente complejos los problemas internacionales que están sin resolver: no se ha celebrado tratado de paz con Alemania, ni con el Japón, ni con Austria. La ocupación de Berlín por las cuatro potencias vencedoras de la guerra de 1939 cada día hace más y más difícil el acuerdo de esas naciones vencedoras con respecto al tratado que haya de liquidar definitivamente con Alemania y con las otras naciones las cuestiones pendientes producidas por la conflagración de 1939. En Berlín puede producirse la tercera guerra mundial, con bomba atómica o bomba hidrógena, de este siglo; como puede producirse también en el Asia, especialmente ahora cuando la China ha sido dominada por el comunismo y es hoy una potencia aliada estrechamente a la Rusia Soviética. Porque debe tenerse en cuenta, además, que China es una de las potencias que goza del privilegio del veto.

Lo único efectivo que hasta el presente momento ha producido la Organización de las Naciones Unidas es el hecho de que la paz internacional no se haya roto, a pesar del veto y a pesar de todos los demás conflictos y problemas; porque sin esta Organización, que neutraliza las fuerzas y las luchas de las grandes potencias y es una válvula de escape, es casi seguro que ya se habría llegado a otra guerra internacional de radio mundial.

## LIBRO TERCERO

---

De la idea fundamental del derecho internacional, del mutuo reconocimiento de los Estados como miembros de una gran comunidad, se deduce el «*jus commercii*», es decir, el derecho de los ciudadanos de los Estados, de los súbditos de todos los Estados de la comunidad internacional a entrar en el territorio de los demás.

Entre los miembros de la comunidad internacional no hace falta reconocimiento expreso alguno del derecho de sus nacionales a ser admitidos en el territorio de los demás. Únicamente hace falta reglamentación convencional especial para determinar algunos puntos.

En el comercio de los demás Estados el derecho de residencia de los extranjeros se basa en acuerdos especiales y no puede rebasar sus límites.

### CONDICION JURIDICA DE LOS EXTRANJEROS

La situación jurídica de los extranjeros, como la nacionalidad, se rige por el derecho nacional de cada Estado, salvo que por tratados internacionales, por la calidad de semisoberanía, el Estado donde se hallen los extranjeros no pueda legislar sobre esta materia.

En principio los extranjeros se hallan equiparados, en cuanto al goce de los derechos civiles, con los nacionales. Este principio de la igualdad jurídica en el goce de derechos civiles y el procedimiento civil y criminal entre nacionales y extranjeros, proclamado por la revolución francesa, pero desconocido por Francia, donde rige el sistema de la reciprocidad legislativa, no significa que cada uno de los Estados esté impedido para limitar el goce de los dichos derechos civiles; limitación que se justifica por razones de **seguridad**, de **economía** y de **policía**. Por razón de estas limitaciones, puede prohibirse a los extranjeros el ejercicio de algunas industrias; la pesca en las aguas nacionales y aun en las territoriales; el cabotaje marítimo, que consiste en el tráfico comercial entre puertos pertenecientes a la costa de un solo Estado; el derecho de adquirir bienes inmuebles por actos entre vivos o «*mortis causa*».

Con todo, y no obstante el hecho de que la legislación de muchos países contiene las restricciones expresadas, v. g. en algunos de los Estados de la Unión Americana, donde la legislación prohíbe a los extranjeros la adquisición de bienes raíces, el desiderátum es el de la consagración de la auténtica igualdad jurídica de los derechos civiles y del procedimiento para los indígenas y para los extranjeros, con la única salvedad de que tal igualdad solamente puede restringirse cuando la soberanía de los miembros de la comunidad internacional, lo mismo que la seguridad de éstos, la exija. La reforma constitucional colombiana de 1936, en su artículo 5º, estatuye el principio de la igualdad jurídica con la limitación expuesta. La innovación

de 1936, sobre el particular, sustituyó el sistema de la reciprocidad legislativa que establecía el Código máximo de 1886.

La igualdad de los extranjeros y nacionales en cuanto al procedimiento civil, a la comparecencia ante los tribunales en la jurisdicción civil, sí en teoría es aceptado por todas las naciones cultas, en la práctica no es así, porque naciones como Inglaterra, Francia y otras le conceden a los nacionales privilegios, como el de la fianza de costas llamada «judicatum solvi» a que están obligados a prestar los extranjeros cuando litigan con los nacionales en calidad de demandantes o de excepcionantes.

El principio de la igualdad de los nacionales con los extranjeros significa que son extraños al derecho internacional moderno todos los impuestos y cargas que afectan a los extranjeros en su condición de tales. Los tiempos antiguos, y especialmente en el régimen feudal, contra el extranjero pesaba el impuesto de albinagio, en virtud del cual el señor feudal podía incautar todos los bienes que pertenecían al extranjero y éste «vivía libre pero moría esclavo», porque a su muerte el señor feudal heredaba todos sus bienes.

Los extranjeros, en gracia del principio de la igualdad de derechos civiles, no pueden reclamar el goce de los derechos políticos, derechos que exclusivamente corresponden al ciudadano, porque el ejercicio de estos derechos representa la manifestación o expresión de la soberanía tanto inmanente como transeúnte. Pero a cierta clase de extranjeros, como en Colombia a los denominados domiciliados, suele concedérseles el ejercicio de los derechos cívicos, como el de desempeñar ciertos empleos públicos que no llevan consigo mando o jurisdicción. Los extranjeros domiciliados en Colombia, de acuerdo con la ley 145 de 1888, pueden desempeñar puestos públicos que no tengan ninguna intervención de carácter político, pero no pueden ser notarios ni registradores.

En cambio, los extranjeros no están obligados al cumplimiento de los deberes políticos o de ciudadanía, como prestación del servicio militar, ni al pago de contribuciones de defensa nacional o de guerra.

En tiempo de paz está prohibido el embargo de buques mercantes para fines militares o de otra índole. Esta prohibición debe observarse sin necesidad de acuerdos o tratados, aunque en éstos puede consignarse de una manera explícita.

El derecho de libre entrada al territorio de un Estado no afecta al derecho sobre la policía de extranjeros; pero el ejercicio del derecho de policía por parte del Estado no puede conducir jamás a prohibir la residencia a los extranjeros únicamente porque lo son de determinada nacionalidad. La policía sobre los extranjeros es una parte del derecho de extranjería y comprende la facultad de inspeccionar la entrada de éstos por las zonas fronterizas, exigiéndose principalmente la presentación de pasaportes.

El Estado puede prohibir la entrada a su territorio a todos los extranjeros que se consideren peligrosos para la seguridad y el orden en el interior o en el exterior. A esta categoría de extranjeros pertenecen las siguientes: delincuentes condenados, personas indocumentadas o sin pasaportes, gentes sin recursos económicos e inútiles para el trabajo. Entre estas personas indeseables se incluye a los que sufren enfermedades contagiosas,

como tísicos y leprosos. La legislación de los Estados Unidos norteamericanos, la del Canadá, de Australia etc., han ampliado considerablemente el número de las personas inadmisibles. En la primera nación se ha restringido considerablemente la inmigración, fijándose una proporción numérica igual para todos los extranjeros, tomándose como base un porcentaje del 3% del número de individuos de la nación respectiva establecidos en el territorio de los Estados Unidos a contar del año de 1910. Se ha propuesto reducir esta proporción al 2% a contar de 1890.

El problema de la admisión de extranjeros se ha agudizado poderosamente por razón de factores económicos, políticos, raciales, ideológicos y sociales; problema que ha producido el fenómeno que se llama de la «sobreextranjerización», el cual ha obligado a muchas naciones a tomar medidas defensivas contra la plétora de inmigrantes pobres e indeseables, muchos de ellos.

Por las mismas razones en que un Estado puede prohibir la entrada de extranjeros a su territorio, puede expulsarlos de él. Expulsión es una medida de seguridad, cuya aplicación se basa en razones de seguridad pública, de defensa contra un peligro que amenaza la comunidad. Esta medida es de carácter policivo, o administrativo, en casi todas las legislaciones; pero de ella, de la expulsión, no debe abusarse, porque se corre peligro de que el Estado de origen del extranjero expulsado pida explicaciones por dicha medida, que viola el derecho fundamental del libre tránsito.

El Estado al que pertenece el expulsado, o hubiese pertenecido, aunque durante la ausencia haya perdido la nacionalidad primitiva sin adquirir otra nueva, está obligado a admitirlo nuevamente.

La apertura al libre tránsito del territorio de un Estado supone en principio la admisión en sus puertos marítimos de los buques mercantes de todas las naciones pertenecientes a la comunidad internacional. Los buques mercantes extranjeros tienen derecho, por consiguiente, a entrar en los puertos y echar anclas, a cargar y descargar mercancías, no comprendiéndose el cabotaje marítimo, y sujetándose como los buques mercantes indígenas, a la autoridad del Estado donde se encuentran.

Para entrar y atravesar el territorio de un Estado, los cuerpos de ejército extranjero necesitan permiso para cada caso, salvo que en tratados especiales esté concedido el derecho de travesía. Este mismo permiso necesitan también en tiempo de paz los barcos de guerra extranjeros para entrar y permanecer en las aguas nacionales y en los puertos de un Estado cualquiera. En general este permiso se concede pero puede negarse en casos especiales, o para determinados puertos. La travesía pacífica por las aguas territoriales es libre; y en caso de necesidad lo es también el acceso a los puertos.

---

## ORGANOS NACIONALES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### La representación internacional

De la idea fundamental del derecho internacional se desprende el sostenimiento de una comunicación constante entre los distintos Estados, comu-

nicación que únicamente puede organizarse y mantenerse por medio de algunos funcionarios del Estado, cuya representación tienen, como órganos suyos que son; de suerte que sus actos son como actos del mismo Estado. Esta relación internacional forma parte del comercio, el cual liga entre sí a los miembros de la comunidad internacional; y encuentra su más neta expresión en la recepción y envío de embajadas permanentes. El cuerpo diplomático residente en las capitales de los Estados es la demostración fiel de que existe la comunidad internacional.

La Constitución de cada uno de los Estados determina los órganos que han de representarlos y hacer sus veces en la esfera internacional. La representación en este orden se funda en el derecho público del Estado y su contenido y límites proceden de la constitución nacional. En los Estados monárquicos o republicanos, unitarios o compuestos, la representación suprema puede confiarse a una sola persona, al jefe del Estado.

Por la naturaleza de las funciones propias del jefe del Estado, del gobierno o rama ejecutiva, es a este funcionario a quien compete la representación en todas las manifestaciones del orden internacional. De acuerdo con la mayor parte de las constituciones, él es el que celebra los tratados, declara la guerra y envía y recibe a los embajadores o diplomáticos. Pero debe tenerse presente para evitar errores y equívocos, que el jefe del Estado en el derecho moderno, representativo, no es el sujeto de la soberanía, sino un mero representante de ésta, a diferencia de lo que ocurre en la monarquía absoluta, en la cual el Estado se personifica con el soberano. Por ello, es indispensable, si se quiere evitar errores gravísimos, averiguar en qué extensión y con qué limitaciones el jefe del Estado posee la representación internacional, de acuerdo con los preceptos de cada carta fundamental.

La representación internacional puede confiarse, por la constitución del Estado, a un grupo de personas, a una corporación, como en Suiza donde la tiene el Consejo Federal, que ejerce el gobierno o la rama ejecutiva; o puede tenerla el poder ejecutivo y el legislativo a un mismo tiempo, o con aprobación de una de las cámaras legislativas para ciertos actos de la vida internacional, como ocurre en los Estados Unidos norteamericanos, donde el Senado tiene la atribución de aprobar o improbar los nombramientos de los agentes diplomáticos y la aprobación o improbación de los tratados internacionales, atribución que ejerce exclusivamente.

La dirección efectiva de las relaciones internacionales depende del ministro de Estado, de relaciones exteriores o de negocios extranjeros, quien es el agente inmediato del jefe del Estado y, en consecuencia, el representante de la soberanía de éste en las relaciones exteriores, de conformidad con los preceptos constitucionales. Porque, es esencial no olvidar que en el derecho moderno la representación de la soberanía no es ilimitada, ni absoluta, ni reside en ninguna forma en las personas que la representan.

Las relaciones internacionales se mantienen, además del jefe del Estado y de su ministro respectivo, por medio de agentes diplomáticos, o agentes internacionales, que representan al Estado en virtud de poderes especiales que éste les confiere. Estos agentes se dividen en las siguientes clases, y de ellas no está excluida la mujer:

#### Agentes permanentes:

a) Agentes diplomáticos que representan la autoridad soberana que los nombra, es decir, que representan al Estado en todas sus relaciones internacionales y tienen carácter diplomático, como los **embajadores**, los **ministros plenipotenciarios** o **enviados extraordinarios**, **ministros residentes** y **encargados de negocios**, categorías establecidas por el congreso de Viena de 1815.

b) **Cónsules**, los cuales, como funcionarios del Estado que los nombra, lo representan únicamente en un determinado círculo de funciones dentro de esa misión, especialmente en las **relaciones económicas** con el Estado donde ejercen sus funciones.

#### Agentes especiales:

Que representan al Estado que los designa con «carácter diplomático», es decir, con los privilegios de los embajadores pero sólo para asuntos especiales.

Las autoridades militares en muchos casos, en tiempo de guerra, ejercen el derecho de representación internacional. Las negociaciones diplomáticas en esta emergencia se realizan siempre por medio de parlamentarios.

La representación popular, o los órganos legislativos, no son, de acuerdo con los principios del derecho constitucional moderno, el órgano adecuado para la dirección y el mantenimiento de las relaciones internacionales; pero sí corresponde a esta rama del Estado la **fiscalización** de esas relaciones en todas sus etapas; y en los países donde el ejecutivo ejerce privativamente la función directriz de las relaciones internacionales, en el régimen democrático, corresponde al parlamento o congreso aprobar o improbar los tratados, acuerdos, convenios, protocolos etc. internacionales. En algunas naciones, como lo vimos, incumbe a la Cámara alta ejercer determinadas funciones de carácter internacional.

Refiriéndonos a Colombia, el artículo 34 del acto legislativo N° 3 de 1910 asigna al presidente de la república la dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás naciones; el nombramiento de los agentes diplomáticos y la recepción de los que nombren los demás Estados; celebración con potencias o naciones extranjeras de tratados y convenios que tienen que someterse a la aprobación del congreso.

De acuerdo con el artículo 98 de la constitución de 1886, que no fue modificado por la reforma de 1936, corresponde al Senado de la república permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra nación.

El artículo 33 de la reforma de 1910, incorporado a la de 1936, que modifica el artículo 98 de la constitución de 1886, dispone que «en el caso de guerra exterior, el gobierno convocará el congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la república, para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes, y si no lo convocare, podrá el congreso reunirse por derecho propio». Esta disposición fue adicionada por el artículo 7° del acto legislativo de 1914, en el sentido de que el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado con respecto a las providencias extraordinarias que dicte en el ejercicio de la atribución conferida por el citado artículo 33.

Como queda expresado en las líneas anteriores, es preciso tener en cuenta las restricciones constitucionales que reglamentan y limitan la representación internacional ejercida por el jefe del Estado, respecto al cual es indiferente la cuestión relativa a su legitimidad o ilegitimidad en la adquisición del poder, porque las revoluciones, como un golpe de Estado, son acontecimientos que pertenecen a la vida interior de las naciones. El jefe del Estado puede, siempre que la constitución lo autorice, delegar total o parcialmente en otras personas la representación internacional.

### EL JEFE DEL ESTADO

El jefe del Estado, como representante de la autoridad soberana de éste, goza del privilegio de la «extraterritorialidad» o inmunidad en el ejercicio de la representación internacional; privilegio que se extiende a las personas que acompañan en el extranjero al jefe del Estado. Este privilegio comprende: la **inviolabilidad personal**. El jefe del Estado es, en tiempo de paz y en territorio extranjero, intangible, y sólo una necesidad extrema podría justificar el empleo de la fuerza; p. e., si saca fotografías del Estado que le da hospitalidad etc.

La exención de toda jurisdicción del Estado extranjero; de la obediencia a las normas jurídicas que se hallen en vigor en el Estado visitado. Este principio se aplica no solamente cuando el jefe del Estado se encuentra en el extranjero, sino que, además, residiendo en su territorio no puede ser citado ante los tribunales de otro Estado, a no ser que se trate de una acción real, relacionada con bienes inmuebles o que espontáneamente quiera someterse a esta jurisdicción. La tendencia de la jurisprudencia es la de reducir la exención a los casos jurídicos en que el jefe del Estado actúa como simple particular; pero la distinción no es factible y es muy peligrosa.

La inviolabilidad del domicilio en que reside el jefe del Estado, de modo que sean intangibles para el Estado en que se encuentra todo los objetos que se hallen en dicho domicilio. Los edificios y terrenos que ocupa la Sociedad de las Naciones para su administración, reuniones y ejercicio de sus atribuciones, son inviolables.

La exención de toda suerte de impuestos, directos o indirectos, menos los que se refieren a la propiedad territorial que esté situada en el territorio de un Estado extranjero; y

La comunicación libre e ilimitada con el Estado propio (despachos cifrados, correos de gabinete etc.).

---

### AGENTES DIPLOMATICOS

Los agentes diplomáticos son los representantes permanentes del Estado que los nombra en todas sus relaciones internacionales con el Estado donde ejercen las funciones. Tienen «carácter diplomático», es decir: representan y personifican la autoridad soberana del Estado que los designa.

Los legados —legati—, revestidos de inviolabilidad, fueron conocidos desde la antigüedad; pero no adquirieron el carácter de institución de derecho internacional hasta que se establecieron las legaciones permanentes. Fue-

ron los Papas y los príncipes y repúblicas del norte de Italia los primeros en establecer estos representantes diplomáticos.

Los Pontífices de la época de la Reforma dieron un gran vuelo a la diplomacia en la primera mitad del siglo XVI. Al principio los agentes diplomáticos eran escogidos entre el clero y más adelante entre los humanistas, porque el latín fue el idioma internacional durante mucho tiempo.

La diplomacia no adquirió pleno desarrollo sino hasta después de la paz de Westfalia, que reconoció a los Estados alemanes la libertad de las relaciones internacionales. En tiempo de Luis XIV y después de este monarca tuvo predominio el francés como idioma internacional.

La diplomacia fue una profesión reservada a los nobles y a los militares; pero desde el nacimiento de los Estados Unidos norteamericanos, como nación independiente, se sacó de estas clases el nombramiento de los diplomáticos y empezó a designarse a políticos, a hombres de ciencia y periodistas. Las naciones europeas siguieron el ejemplo de los Estados Unidos.

Además de los embajadores permanentes, hay otros agentes que sirven para determinados asuntos o para ciertas ceremonias; y donde no hay acreditados diplomáticos con carácter permanente, como en Estados semisoberanos o en naciones sometidas a convulsiones políticas, o a gobiernos de hecho, desempeñan las negociaciones de asuntos exteriores agentes especiales y comisarios.

El derecho de legación activo y pasivo es una derivación de la soberanía del Estado.

El Estado semisoberano está representado diplomáticamente por el Estado protector, cuando este derecho de representación no se le ha reservado excepcionalmente; pero la existencia de una representación por parte de otro Estado no significa siempre la existencia de protectorado. En casos aislados, y en proporciones reducidas, pueden tener las colonias el derecho de representación diplomática. El dominio del Canadá tiene representante ante el gobierno de los Estados Unidos.

El jefe del Estado puede encomendar el derecho de legación a otros órganos del Estado. El virrey en la India tiene la representación diplomática, a nombre del imperio británico. Un agente diplomático puede estar acreditado a la vez en varios Estados.

En la unión personal cada uno de los Estados que la forman posee el derecho de representación diplomática. En la unión relativa sólo la tiene la unión; y en la federación de Estados lo tiene en principio cada uno de los Estados federados, pero la federación puede tener, además, un derecho independiente de representación diplomática. En el Estado federal el derecho de representación diplomática reside en el poder federal, como sucede en Suiza y en los Estados Unidos saxoamericanos; y sólo en casos excepcionales puede concederse, dentro de esta forma de Estado, a los distintos Estados que la forman.

El derecho de la representación diplomática del Papado se basa en los tratados y en la tradición.

En los agentes diplomáticos permanentes, se distinguen, desde el reglamento de Viena de 1815, tres, y desde el protocolo de Aquisgrán, Nov. 21/1818, cuatro jerarquías que son las siguientes:

1º.—Embajadores, que son no solamente representantes políticos del Estado que los nombra, sino que, aun cuando jurídicamente es anticuado, representan personalmente al jefe del Estado;

2º.—Enviados en sentido estricto, llamados enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios. Esta jerarquía equivale a la de los internuncios pontificios, como la de los embajadores a la de los legados y nuncios;

3º.—Ministros residentes; y

4º.—Encargados de negocios.

Las tres primeras jerarquías no se diferencian sino por asuntos de mera etiqueta, ya que tienen la misma representación diplomática, los mismos fueros, y son nombrados y acreditados por el jefe de un Estado cerca del jefe de otro Estado. Respecto a la cuarta jerarquía hay la diferencia de que su nombramiento es hecho por el ministro de Estado, de relaciones exteriores o de negocios extranjeros, para ante el ministro de la misma especie de otro Estado.

Los representantes diplomáticos de los Estados pertenecientes a la comunidad internacional que están acreditados en un Estado forman el cuerpo diplomático, a cuya cabeza está, en calidad de decano, el miembro más antiguo.

La representación diplomática del Agente empieza con la entrega o recepción de las credenciales en el Estado donde va a desempeñar sus funciones.

El nombramiento del Agente por el Estado es un acto político puramente interior; y no adquiere carácter internacional hasta la notificación del nombramiento y su aceptación por el Estado donde va a desempeñar la misión. Este puede negar la aceptación de una persona que considere no grata, sin obligación de expresar las razones del rechazo. De aquí la costumbre de indagar, previa una consulta de cancillería, si el candidato es o no persona grata. La gran mayoría de los Estados rechazan el nombramiento de sus súbditos como Agentes diplomáticos de otras naciones, menos para cónsules.

Aceptado el nombramiento por el Estado a donde el Agente va a cumplir su misión, el representante diplomático se dirige al lugar de su destino con la protección de todas las garantías que autoriza el Derecho internacional, inclusive mientras viaja por terceros Estados. El Agente diplomático entrega, al llegar, antes de la presentación de las credenciales, sus pasaportes —el del Estado que lo nombra y el del que lo acepta—, en el ministerio de Estado o de relaciones exteriores del país de destino.

La representación jurídica internacional del Agente diplomático termina:

a) Cuando el Estado que representa le revoca los poderes, y más claramente, por la entrega de la carta de revocación. El Estado donde el Agente desempeña su misión suele enviar al jefe del otro Estado un escrito de contestación, que se llama *recredencial*:

b) Cuando el Estado en que está acreditado suspende sus relaciones con el Agente (entrega de pasaportes, expulsión), por ejemplo, por inmiscuirse indebidamente en la política del Estado, por espionaje, etc. Inglaterra y los Estados Unidos han aplicado varias veces este procedimiento, y

aun se ha llegado al encarcelamiento de los Agentes diplomáticos y de sus empleados; y

c) Por haberse roto las relaciones de ambos Estados, p. e. al estallar una guerra. Sin embargo, en las causales b) y c) la salida y el regreso del Agente diplomático a su patria se verifica al amparo de los fueros del Derecho internacional, siempre que no retrase indebidamente la salida y el regreso.

Una vez presentadas las credenciales, el Derecho internacional autoriza al Agente para defender los intereses de su patria, los de sus conciudadanos y de los protegidos en el marco del Derecho internacional; misión que debe cumplirse dentro del marco de las atribuciones dadas al Agente diplomático y bajo la dirección del ministro de Estado o de relaciones exteriores del Agente, quien, dentro de estas condiciones, representa a su patria o su país en las relaciones internacionales para con el Estado en que está acreditado en todos sus aspectos.

Debe considerarse como una violación del Derecho internacional la intervención de los Agentes diplomáticos en los asuntos interiores del Estado donde desempeñan su cometido.

Para cumplir correctamente su cometido internacional el Agente diplomático goza del privilegio de no hallarse sometido a la autoridad, normas e imperio del Estado en que sirve. Esto es lo que antiguamente se llamaba extraterritorialidad y hoy **inmunidad**: privilegio que se extiende, a más de la persona del Agente, a los individuos de su familia que vivan con él; a los miembros de la embajada o legación, incluyendo a los agregados militares y técnicos y a las familias de éstos; al personal empleado de la embajada o legación —gente de uniforme—, como secretarios, escribientes, capellán, pero no a su familia; y a la servidumbre —gente de librea— cuando este personal no pertenezca al mismo Estado en que el Agente esté acreditado.

La inmunidad comprende en detalle:

1º.—La inviolabilidad personal. Esta inviolabilidad obliga al Estado de destino a garantizar al Agente una protección eficaz y a castigar con severidad a los responsables, de las ofensas que se le hayan inferido. Descartando los casos de legítima defensa y de necesidad extrema, las autoridades del Estado donde el Agente presta sus servicios no pueden apoderarse de la persona de éste, aun cuando intente violar el orden jurídico. Empero, la conducta del Agente puede dar lugar a que se le retire la confianza, a que se pida su destitución o a que se rompan las relaciones con él y se le entreguen sus pasaportes.

2º.—La exención de la jurisdicción de los tribunales del Estado en que reside. Esta exención trae consigo la inmunidad civil y penal, aun en la hipótesis de que se rechace el concepto de la extraterritorialidad. El Agente diplomático sólo tiene que comparecer como demandado ante los Tribunales del Estado de destino cuando se trata de acciones relativas a bienes inmuebles situados en el territorio del Estado donde ejerce sus funciones. La presentación de una demanda o de una reconvenición ante los tribunales del Estado de destino, hechas por el Agente diplomático con autorización de su gobierno, equivale a la renuncia de la exención en cada caso concreto. Las notificaciones, en casos, deben hacerse por la vía diplomática.

La ejecución forzosa es inadmisibile, porque se opone a la inviolabilidad personal del Agente y de su domicilio; en cambio, es factible con relación a los bienes inmuebles que el Agente posee en el Estado de destino, y a los bienes muebles que estén fuera de su residencia. La exención de la jurisdicción de los tribunales del Estado de destino se compensa con el principio, admitido en el Derecho internacional como en el Derecho nacional de los Estados cultos, en virtud del cual el agente es responsable en su patria, de acuerdo con las leyes de ésta, de los delitos que haya cometido y puede ser perseguido ante sus tribunales por todas las obligaciones de Derecho privado que hubiere contraído.

La inviolabilidad del domicilio, y, por consecuencia, la intangibilidad de todos los objetos que en él se encuentren.

El privilegio se extiende a los locales a que están destinados para el servicio real, personal de la embajada o legación. Hay que tener en cuenta que este privilegio no incluye, según el derecho consuetudinario de los países europeos, el **asilo** en los edificios de las embajadas o legaciones; asilo concedido por el derecho tradicional de las Américas a los delincuentes políticos, que por causa de una revolución, o de un golpe de Estado, son perseguidos por las autoridades de su país. El **derecho de asilo**, que es una conquista del panamericanismo, en favor de los sindicados por delitos políticos, fue consagrado positivamente por la conferencia de La Habana, de 1928, en una convención aprobada por dicha asamblea. Según la opinión del ilustre internacionalista Dr. Jesús M. Yepes, el asilo es una práctica internacional netamente americana, aplicada en rarísimas veces por los pueblos europeos.

El privilegio de la inviolabilidad del domicilio, que para algunos se funda en la ficción de la extraterritorialidad, no puede extenderse para refugiar o asilar delincuentes comunes; y si uno de éstos se refugia en el local de la legación, **el ministro está obligado a entregarlo** a las autoridades aunque no exista tratado de extradición. Esta exención de la morada no entraña la ficción de que pueda considerarse como parte del territorio del Estado que representa el embajador o el ministro plenipotenciario; y por esto, si en el local de la legación americana en Bogotá, un americano mata a otro americano, o de cualesquiera otras nacionalidades, el delito se reputa cometido en territorio de Colombia y no en el territorio de los Estados Unidos de Norteamérica. Antiguamente la inviolabilidad del domicilio abarcaba todo el barrio de la ciudad o poblado donde estuviere enclavada la morada del agente diplomático.

La exención de todos los impuestos generales o especiales, directos y personales —impuestos sobre el capital, sobre la renta, etc.—; pero no respecto a los impuestos territoriales, industriales, indirectos o de aduanas. Sin embargo, respecto a estos impuestos, suele ampliarse considerablemente el privilegio, por medio de tratados o de las leyes. En Colombia los ministros diplomáticos tienen **franquicia** para importar cierta clase de artículos, destinados al uso o servicio de la legación, libres del impuesto de aduanas o de importación.

La comunicación ilimitada y libre del Agente diplomático con el Es-

tado que representa, que comprende el secreto absoluto de la correspondencia.

El agente diplomático puede ejercer jurisdicción sobre los naturales de su propio país, pero únicamente dentro de los límites trazados por el Estado de destino.

En general se le concede la jurisdicción voluntaria, sobre documentos y certificaciones de toda clase —actos del estado civil, matrimonios, etc.— y en asuntos penales puede practicar las primeras diligencias —prisión preventiva, etc.— con respecto a las personas que le están subordinadas por el privilegio de la extraterritorialidad. Este punto tuvo una gran importancia en los países orientales que estuvieron sometidos al régimen de las capitulaciones, caído hoy en desuso.

## CONSULES

Los cónsules son, mientras no se les concedan más amplias atribuciones, los órganos permanentes del Estado que los nombra para sus relaciones económicas, político-comerciales, en el Estado donde residen (cónsules comerciales). No son representantes del Estado de origen en el Estado de destino: no tienen «carácter diplomático».

En Roma los cónsules fueron los magistrados, elegidos por el pueblo, que desempeñaban el poder. El nombre de cónsul se usó en la Italia de la edad media como título de los magistrados de la ciudad y de los presidentes de los gremios de mercaderes. Más adelante se le dio a los directores de las factorías italianas en Levante, nombrados unas veces por las autoridades de su patria y elegidos otras por los mismos comerciantes. En los establecimientos comerciales levantinos ejercían la autoridad suprema en las esferas de la justicia y de la policía, por motivo de que el Estado donde ejercían no las tenía sobre los extranjeros según el principio de la personalidad del derecho aplicado por las leyes de los Bárbaros. Al ampliarse la institución consular a los Estados occidentales del Mediterráneo, que hacían valer contra todos los habitantes el principio de la territorialidad, la jurisdicción de los cónsules se redujo a velar por los intereses económicos y a la defensa de las extralimitaciones del Estado de residencia. La misión de los cónsules está comprendida hoy en el Derecho internacional moderno al primer aspecto, y a que «los cónsules de jurisdicción» han desaparecido en los países orientales donde estuvieron establecidos; y por ello hoy estos funcionarios solamente tienen atribuciones de carácter puramente económico y comercial, limitando su representación a estos aspectos exclusivamente. La conferencia panamericana, reunida en 1928 en la ciudad de La Habana, para evitar los abusos cometidos por cónsules de algunas naciones imperialistas de Europa, especialmente, aprobó un acuerdo o convención en el cual se fija con toda claridad que los cónsules son representantes comerciales de la nación que los nombra, y que no pueden desempeñar funciones diplomáticas de ninguna clase.

Por fuerza de lo dicho, cada Estado tiene el derecho de admitir cónsules extranjeros en determinados lugares y de excluirlos, o no permitirlos en otros lugares del territorio.

## CLASES DE CONSULES

1º—Cónsules profesionales, cónsules honorarios. En el aspecto internacional la diferencia es importante, porque a los primeros suele otorgárseles más derechos que a los segundos en los tratados o en la legislación de cada Estado. Los cónsules honorarios se buscan entre los habitantes del lugar donde han de ejercer sus funciones, y suele designarse a comerciantes, que por tal motivo no tienen que ser súbditos del Estado que los nombra.

La diferencia entre cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares tiene importancia solamente en el interior del Estado.

Sin embargo, en muchos tratados se establecen diferencias entre las dos primeras clases y las dos últimas, que pueden tener consecuencias jurídicas de importancia solamente en el orden internacional.

Los cónsules comerciales con jurisdicción se distinguen de los meros cónsules comerciales en que aquéllos, cuando su legislación nacional le concede esta atribución y el Estado de destino, ejercen atribuciones de policía y de buen gobierno.

A los cónsules se les puede encomendar la representación total del Estado que los nombra; es decir, pueden ser nombrados encargados de negocios y en este caso poseen, en su condición de tales carácter diplomático. Por la importancia que cada día toman las relaciones comerciales entre dos Estados, la tendencia moderna es la de aproximar los cónsules profesionales a los embajadores y ministros, favorecer el paso de una carrera a otra.

La situación jurídica del cónsul la determina la legislación del Estado que lo nombra. Colombia tiene leyes especiales que fijan las diferentes clases de cónsules y sus atribuciones.

La situación internacional de los cónsules se funda en el nombramiento por parte del Estado que los designa —cartas de provisión, credencial—, y en la aprobación por parte del Estado de destino —concesión del exequátur—.

La misión de los cónsules comprende: a) Velar por los intereses económicos del Estado que los nombra; b) La defensa de los intereses naturales del Estado que los nombra y de sus protegidos; y c) El ejercicio de las funciones judiciales que les hayan sido confiadas por el Estado de origen y aprobadas por el de destino.

En los tratados y por las leyes suelen encomendarse además las siguientes atribuciones:

a) La jurisdicción voluntaria, y en primer lugar las funciones notariales; actos del estado civil; constitución e inspección de tutelas; apertura de sucesiones, conservación, administración y partición de los bienes hereditarios;

b) La protección y defensa en sentido amplio, el fomento y la policía de la navegación de su país en los puertos del Estado de destino.

Descartando los acuerdos especiales, no tiene la jurisdicción contenciosa, no pueden librar exhortos, ni interrogar testigos, ni tomar juramento a las partes litigantes.

Los cónsules no están autorizados para dirigirse directamente a las autoridades centrales del Estado donde sirven, salvo caso de necesidad ex-

trema; para este fin deben apelar a la mediación del representante diplomático del Estado a quien sirven. Respecto al Estado de destino, los cónsules solamente están exentos de su autoridad en cuanto es necesario para el debido desempeño de su cargo; y, por consiguiente, no disfrutan de los privilegios concedidos a los agentes diplomáticos, si no hay algún acuerdo especial que preceptúe lo contrario.

Privilegios y exenciones de los cónsules. Estos en el desempeño de sus funciones oficiales no están subordinados a la jurisdicción del Estado de destino. Con excepción de los delitos graves que se les impute, se acostumbra concederles la exención del arresto y de la prisión preventiva. En todo lo demás están sujetos a la jurisdicción del Estado donde sirven y, especialmente, al deber de rendir declaraciones como testigos.

Es general el reconocimiento de la inviolabilidad del archivo consular y de los documentos oficiales que existan en él; y en el supuesto de la reciprocidad se les exime de los tributos e impuestos directos y de toda clase de prestaciones militares.

## RELACIONES JURIDICAS INTERNACIONALES

### Hechos que las determinan.

Las relaciones jurídicas internacionales se distinguen por un doble carácter. Son relaciones jurídicas entre Estados, esto es, relaciones jurídicas en que aparecen los Estados con derechos y obligaciones recíprocas.

Las relaciones jurídicas entre individuos de diferentes nacionalidades no tienen nunca carácter internacional. Tampoco tienen carácter internacional las relaciones jurídicas entre el súbdito de un Estado y otro Estado. El deber del extranjero que habita en el territorio de un Estado, de obedecer las leyes, procede del concepto de la autoridad del Estado; y la protección jurídica dispensada al extranjero es un deber internacional del Estado donde éste reside, no con relación o por respeto al extranjero sino al Estado a que pertenece, porque si ésta protección no se dispensa, el Estado a que pertenece el extranjero puede representar el interés lesionado.

Las relaciones jurídicas que constituyen derechos y obligaciones para un Estado tienen carácter internacional cuando el contenido de tales derechos y deberes afecta el ejercicio de los atributos de la soberanía, esto es, a los derechos que se derivan de la autoridad del Estado; y por ello solamente puede hablarse de que existe una relación internacional cuando adquiere derechos y obligaciones el Estado como soberano con autoridad preceptiva y coactiva sobre sus súbditos. Cuando Colombia paga una suma de dinero a los Estados Unidos, adquiere por compra una finca raíz o un barco mercante o de guerra, las relaciones jurídicas que estos actos llevan consigo no se rigen por los principios del Derecho internacional público, sino por los del nacional privado o internacional de la misma clase. El Estado en estos casos actúa como persona jurídica de derecho privado.

De la aplicación y fundamento de los conceptos expuestos, aparece una vez más que es errónea la figura jurídica llamada «servidumbres internacionales», las cuales no existen, porque o se trata con ellas de una limitación del dominio, y entonces no procede la aplicación de los principios del

Derecho internacional público, o se trata de una limitación del imperium de la soberanía, y el concepto de servidumbre no puede caber.

La dificultad de dividir sistemáticamente las distintas relaciones jurídicas internacionales depende de que la voluntad de los Estados, que es la generadora de esta rama del derecho, no está ligada, como la de los individuos en el derecho privado, a determinadas formas típicas previamente determinadas por el orden jurídico.

Sin embargo, se puede llamar la atención sobre tres divisiones, que ya han sido esbozadas:

a) Distingúense los derechos y deberes que nacen inmediatamente, como «derechos internacionales fundamentales», de la idea básica del derecho internacional, esto es, de la coexistencia de Estados iguales, de aquellos otros derechos y deberes que emanan de acuerdos especiales, expresos o tácitos y que son los que constituyen «Derecho internacional convencional». Pero la línea que divide estas dos clases de relaciones jurídicas, a pesar de los progresos del derecho internacional, es todavía indecisa:

b) Derechos y deberes que sólo lo son con respecto a uno o varios Estados; y derechos y deberes que tiene todo Estado con relación a cualquier otro miembro de la comunidad internacional. Los primeros son relativos; los segundos, son absolutos. Así, v. g., todo Estado de la comunidad internacional debe respetar la neutralidad permanente de un Estado o la neutralización de una parte de territorio; y todo Estado tiene derecho a exigir de Bélgica, como sucesor del Estado del Congo, la libertad de comercio concedida por el Tratado de 1890. Pero los tratados celebrados entre varios Estados en general producen, como en los contratos privados, solamente derechos y deberes para los Estados contratantes; y

c) Los derechos y deberes pueden estar localizados en un determinado territorio del Estado, de tal suerte que si este territorio pasa a otro Estado, los derechos y deberes pasan también al adquirente. Mas esta localización es rara y en algunos casos exige comprobación.

Actos de trascendencia internacional son aquellos a los cuales van unidos el nacimiento, la extinción o la modificación de relaciones jurídicas internacionales.

Estos hechos son:

1º.—Hechos naturales cuya realización es independiente de la voluntad humana.

Entre los hechos naturales pertenece a la órbita del derecho nacional el transcurso del tiempo, pero en la del Derecho internacional público hay que descartar su influencia tanto para crear un derecho como para extinguirlo. En Derecho internacional, ni la usucapción ni la prescripción extintiva tienen la fuerza de un hecho de trascendencia jurídica. El fundamento de este principio se basa en la importancia que tiene la aprobación o consentimiento tácito del Estado que sufre perjuicios por una relación jurídica internacional, aprobación que le da estabilidad a la relación que ha causado la perturbación. Así, p. e., la adquisición por la fuerza de un territorio extraño extiende, desde luego y no teniéndose en cuenta el tratado de paz, la autoridad del Estado conquistador sobre el territorio conquistado, sin que para ello sea necesario la consumación de la figura jurídica de la usu-

cápición y de la prescripción como en el derecho privado. Cuando un Estado tolera sin oposición que su territorio o sus colonias sean ocupadas y administradas por otro Estado, se entiende que renuncia a los derechos que tiene sobre tales territorios, sin que sea menester el transcurso del tiempo.

2º.—Actos humanos voluntarios. Como en el derecho nacional, se destacan dos grupos: los actos jurídicos, de una parte; y de otra, los delitos. Además de los actos jurídicos, existen lo que los internacionalistas llaman «acciones jurídicas naturales», acciones análogas, entre las cuales tiene mucha importancia la conquista como modo primitivo de adquirir: la fuerza de la realidad, los hechos consumados.

---

Acto jurídico internacional es la declaración de la voluntad, determinada a producir un efecto internacional. Entre otros actos jurídicos tienen importancia especial los tratados. Los actos jurídicos internacionales son actos entre vivos, porque «el Estado no muere».

La declaración de la voluntad debe hacerla el órgano del Estado autorizado para ello.

El jefe del Estado y su ministro de negocios extranjeros o de Estado o de relaciones exteriores, están autorizados, sin necesidad de especiales poderes, para hacer declaraciones de valor internacional, en nombre del Estado que representan, con plenos efectos jurídicos. Pero es preciso tener en cuenta las limitaciones que señale la legislación nacional de cada Estado en lo que respecta a la esfera de las atribuciones, limitaciones o restricciones que obligan al jefe del poder ejecutivo y a su ministro respectivo a obtener la aprobación de las Cámaras legislativas y al cumplimiento de determinadas formalidades; o que establece que determinado acto de carácter internacional corresponde declararlo a una entidad distinta a la de la rama ejecutiva, como sucede en la constitución de los Estados Unidos saxonos, donde corresponde al senado declarar la guerra.

Los agentes diplomáticos representan al Estado de acuerdo con los poderes, generales o especiales, que se les confiera. La declaración hecha por ellos entraña obligaciones y derechos al Estado que representan. Empero, hay que tener presente que la declaración de los plenipotenciarios requiere, para que pueda tener eficacia jurídica internacional completa, la **ratificación** que comprende la aprobación del jefe del Estado, expresa, y la del Congreso en los casos determinados por la constitución, como ocurre con respecto a los tratados, los cuales, según la mayor parte de las leyes básicas de los Estados, necesitan la aprobación del parlamento.

Las declaraciones hechas particularmente por súbditos del Estado, aunque éstos ocupen las más altas posiciones oficiales, requieren la aprobación subsiguiente de la autoridad del Estado, para que a éste pueda imponérsele derechos u obligaciones.

La declaración que necesita notificación, tiene que ser comunicada al representante del otro Estado, autorizado para recibirla y únicamente desde ese momento produce sus efectos jurídicos. Si el Estado A tiene que manifestar su voluntad al Estado B, podrá hacerlo por medio del representante

acreditado de éste en el Estado A y sirviéndose de su ministro de Estado, o por medio de su representante acreditado en el Estado B al ministro de negocios extranjeros de este Estado. Este es el procedimiento más corriente.

La voluntad puede declararse de una manera expresa o tácita o por medio de actos manifiestos.

El silencio de un Estado significa el reconocimiento expreso de un cambio de situación jurídica, solamente cuando aquél tenga conocimiento oficial de esa alteración; y, por tanto, tenga ocasión de oponerse a ella o de hacer valer sus derechos. El cambio de la situación jurídica, inminente o efectivo, debe notificarse a todos los Estados cuyos derechos pueda afectar; y para la defensa de estos derechos basta que el Estado notificado haga constar su protesta. La declaración produce efectos jurídicos en cuanto llega al conocimiento del Estado que va dirigida, ya si éste se limita a tomar nota de ella, o ya si acusa expresamente recibo de la misma; pero queda generalmente sin efecto alguno cuando el Estado notificado, salvo en la declaración de guerra, rechaza su afectación. El silencio puede interpretarse como una renuncia de los derechos en litigio erigidos por el cambio de la situación jurídica. Si el Estado B ha recibido la notificación de que el Estado A ha adquirido para sí el territorio X sin que medie protesta ninguna, este silencio equivale a la renuncia del Estado B a todos los derechos que tiene o cree tener respecto al territorio X. El Estado A notifica a las demás naciones que ha establecido un protectorado sobre el Estado B; en este caso el silencio de las naciones implica la renuncia de todos los derechos que éstas puedan tener por razón de tratados anteriores celebrados con el Estado B que resulten incompatibles con el Estado de protectorado incluyéndose la cláusula «de nación más favorecida».

Las declaraciones internacionales no necesitan una forma determinada de expresión, pero en la generalidad de los casos se hacen **por escrito**; y de acuerdo con el pacto de la Sociedad de las Naciones, los tratados internacionales **deben registrarse**, para que puedan tener eficacia, en la secretaría de dicha sociedad.

A partir de Luis XIV, el francés es el lenguaje corriente en las relaciones internacionales.

La declaración internacional puede ser simple o condicional como las declaraciones en derecho privado; y, por ello, el incumplimiento de la condición suspensiva o el cumplimiento de la condición resolutoria hacen ineficaz la declaración. Empero, a este efecto la declaración invoca aquella ineficacia, porque en este caso el silencio equivale a la aprobación o conformidad.

La influencia del vicio en el consentimiento debe determinarse de conformidad con las normas fundamentales que rigen en el derecho privado, pero no en sentido absoluto, porque hay diferencia respecto a los efectos de la fuerza o la violencia entre las relaciones jurídicas internacionales y las privadas. Aplicado este principio la declaración **puede ser combatida por error esencial del declarante o por violencia ejercida o por violencia sobre su persona.**

El error puede ser disculpable, lo cual sucede generalmente en el ca-

so de dolo manifiesto. No se exceptúan los tratados de guerra ni los de paz.

Para oponerse a un tratado no basta la prisión del monarca o jefe del Estado por sí misma en caso de guerra; es preciso que sobre él se ejerza una violencia contraria al Derecho internacional. El tratado de paz, celebrado por el jefe del Estado que sea prisionero de guerra, obliga al Estado que representa, mientras su condición de prisionero por sí misma no le despoje de representación conforme al derecho de su propio país, pero hoy falta esto.

Es un verdadero atentado contra la lógica política prescindir en las relaciones jurídicas internacionales del vicio del consentimiento; vicio que no puede equipararse en un pie de igualdad completo con el vicio del consentimiento en las relaciones jurídicas privadas, porque en derecho internacional la fuerza de por sí no afecta la validez de los tratados, sino cuando tal fuerza se ejerce contra el representante del Estado para tratar.

Pero la teoría jurídica sobre este particular no puede tener una base firme sino cuando haya tribunales internacionales suficientemente autorizados para determinar definitivamente el alcance de los vicios en el consentimiento.

---

## TRATADOS INTERNACIONALES

### Concepto. Celebración. Ratificación.

Tratado internacional es el acuerdo entre dos o más Estados sobre derechos propios de la soberanía. La denominación es variada: tratado que se refiere a cuestiones políticas —acuerdo, inteligencia, pacto, convenio—. «Declaración» es palabra que aún se usa para tratados de cierta importancia, v. g., de derecho marítimo del hombre de 1909; y también se da el nombre de protocolos a los acuerdos internacionales que pueden tener alguna importancia.

Técnicamente deben distinguirse los tratados de los acuerdos frecuentes en nuestros días, llevados a cabo por medio del cambio de notas entre los estadistas sobre la política por ellos seguida en determinados asuntos o en todas las cuestiones (entente, entente cordiale). En cambio, la finalidad de la obligación contractual puede obtenerse también por medio del llamado cambio de notas, es decir, cambio de explicaciones concordantes por los Estados interesados.

Por su contenido pueden dividirse los tratados en **constitutivos de estatutos jurídicos y reguladores de relaciones jurídicas**; en más amplio sentido pueden dividirse, atendiendo a los objetos a que los tratados afectan, en tratados **políticos** (cuestiones territoriales, tratados de paz, alianzas, garantías) y en tratados **sociales**, que pueden afectar no solamente a las relaciones económicas (tratados de comercio, uniones postales, ferrocarriles, etc.) sino también a las relaciones sociales en el más amplio sentido de la palabra.

Según el número de los Estados interesados, los tratados pueden ser **particulares** entre dos o más Estado, o **colectivos** entre un grupo de éstos; sin embargo, a Estados semisoberanos suele concedérsele el derecho a celebrar tratados no de carácter político, sino de carácter comercial.

En los Estados compuestos la capacidad de los distintos Estados para celebrar tratados se regula de acuerdo con el Derecho interno. Esta capacidad tiene relación para con las uniones de Estados reales y federativas; y también con respecto a lo que se llama FEDERACION DE LOS ESTADOS, distinta a la forma estatal federativa. Esta unión federal de Estados es el tipo estatal e internacional que hoy tiene el Imperio Británico.

De acuerdo con la Constitución federal de la República de Suiza, los cantones pueden celebrar con Estados extranjeros tratados relativos a policía y a economía política; en Alemania, los Estados pueden celebrar tratados sobre «Asuntos cuya reglamentación corresponda a su propia legislación con la aprobación del Reich»; y en los Estados Unidos de Norteamérica los Estados pueden celebrar tratados, con la aprobación del Senado, que no se refieran a alianzas, uniones o confederaciones, tratados que reciben el nombre de acuerdos o convenios.

En Colombia, que es una nación de tipo o forma de Estado centralista y unitaria, la capacidad para celebrar tratados internacionales, solamente la tiene el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

La autoridad soberana del Estado puede delegar el ejercicio de celebrar tratados.

La celebración de los tratados internacionales se realiza por la declaración de los órganos que tienen la representación internacional, de acuerdo con el derecho interno de cada Estado. Estos órganos son: el jefe del Estado, el ministro de relaciones exteriores o de negocios extranjeros y los agentes diplomáticos. Para convenios de poca importancia, de carácter técnico administrativo, suelen actorizar las autoridades del orden administrativo. En tiempo de guerra, los jefes de las fuerzas etc. poseen amplias facultades para celebrar tratados de guerra de todas clases.

La preparación de los tratados exige sumo tacto y conocimiento completo de las cuestiones que se van a negociar, así como la redacción de los documentos en que consten dichos tratados debe ser sobria, precisa y completa. Corresponde a los plenipotenciarios designados para este fin por el jefe del Estado preparar y redactar los tratados; y ordinariamente son el ministro de Negocios Extranjeros o de Estado en donde se siguen las negociaciones, y al Embajador del otro Estado contratante, debidamente acreditado, los encargados de negociar y dar estructura externa a los tratados. La iniciación de las negociaciones sobre éstos empieza con el examen y aprobación de los poderes de los representantes de los Estados que van a celebrar el tratado. Antiguamente se acostumbraba en el preámbulo invocar a la Divinidad, lo cual muchas veces se convertía en una verdadera blasfemia. Hoy ya se ha prescindido de esta fórmula y en el preámbulo, o introducción, se trata únicamente del origen y de las causas del pacto; y la cláusula final es la que se refiere a ratificación de los tratados. Los tratados modernos, como los antiguos, tienen agregados al contenido principal, documentos accesorios; anexos, artículos adicionales, públicos o secretos y protocolos de firma o con adiciones o explicaciones. De los tratados se otorgan tantos ejemplares cuantos son los Estados interesados; y es común que en el ejemplar que se hace para cada uno de los Estados contratantes, ocupa el primer lugar el texto en el idioma del Estado correspondiente, si

está redactado en varios idiomas; y debe figurar en primer término el nombre de ese Estado y el de su ministro plenipotenciario, por ejemplo: Tratado Herrán-Hay, Buneau-Varilla, Lozano-Salomón, Mallarino-Blydack de 1846, respecto a los celebrados por nuestro país.

## RATIFICACION

Según la práctica de los Estados, y prescindiendo de casos determinados y de acuerdos especiales, para la eficacia jurídica de todos los tratados internacionales es indispensable la declaración expresa, solemne e inmediata del jefe del Estado (órgano supremo de representación), la ratificación.

A veces fijan los tratados un período para la ratificación.

Los acuerdos concertados por los plenipotenciarios de los Estados contratantes, incluidos en el protocolo y firmados, no tienen fuerza obligatoria en el orden internacional sino por el acto formal de la aprobación o ratificación del jefe del Estado. En consecuencia, la no aprobación no es un acto contrario al derecho internacional ni siquiera poco «amistoso».

Es un error considerar los tratados firmados ya por los plenipotenciarios como pendientes, en cuanto a su eficacia, de una condición suspensiva, porque con la ratificación se determina únicamente la fecha, pero en ningún caso (prescindiendo de acuerdos especiales) la eficacia del tratado desde el día de la firma.

Al mismo tiempo que el tratado y sin necesidad de una ratificación especial entran en vigor los acuerdos contenidos en los «protocolos» unidos al tratado o «anexos» especiales y que contienen la interpretación de algunas cláusulas del tratado o los apéndices de éste.

El tratado se perfecciona con el canje de las ratificaciones.

La ratificación es una declaración solemne del jefe del Estado, o del órgano competente para la ratificación según el tratado o el derecho constitucional del Estado, por lo que se confirma el tratado y se promete ejecutarlo con toda solicitud y diligencia. La forma antigua, redundante y pesada, se ha ido poco a poco convirtiendo en un estilo que sea sobrio y cada Estado tiene una fórmula propia. El tratado se une a la ratificación en forma de apéndice o se inserta en el texto de la misma con lo cual las ratificaciones representan ya en su forma exterior el término o perfección del tratado.

Como un ejemplo de la nueva práctica alemana puede servir la fórmula de ratificación del Tratado de Versalles...

Con la ratificación el tratado adquiere fuerza obligatoria en la esfera internacional; y puede tener efecto retroactivo cuando así se expresa en el tratado. La observancia de los tratados suele empezar, si no se estipula otra cosa, desde la fecha en que se firma.

Los principios constitucionales que requieren la aprobación del parlamento a los tratados, es preciso tenerlos en cuenta en el orden internacional de los negociadores del pacto. Para la vigencia de éste es necesaria la aprobación de los cuerpos legislativos en el caso contemplado.

Muy debatida es esta cuestión, porque hay distintos puntos de vista; y se ha llegado hasta sostener que cuando no se imparte la aprobación de

las Cámaras legislativas, siendo necesaria ésta para darle obligatoriedad jurídica dentro del Estado que ha pactado, es decir, con relación al derecho nacional, la falta de esta aprobación produce efectos en el orden interno, pero no en el internacional. El tratado ratificado por el jefe del Estado sin la aprobación de los órganos designados por la Constitución —afirman los sostenedores de esta teoría—, obliga al Estado contratante con relación a los otros Estados contratantes, pero no a los regnicolas con respecto al Estado.

La teoría anterior, sencilla en apariencia y en apariencia con fundamento científico, no puede ser aceptable en el mundo jurídico contemporáneo, en el cual predomina el sistema democrático, que no solamente abarca al derecho interno, sino también el derecho internacional. La ratificación de los tratados, que es el requisito vital de éstos, no es simplemente la aprobación o aceptación solemne, con palabras o sin palabras sacramentales, que el jefe del Ejecutivo le da a un tratado internacional. La ratificación es la resultante de la observancia de todos los preceptos establecidos por la Constitución de cada país para la celebración y estabilidad jurídica de los pactos entre naciones.

En todos los países de sistema democrático y representativo, al Congreso le corresponde aprobar, **antes de la ratificación**, los tratados internacionales; y aun cuando hay distintos sistemas todos convergen a que la representación popular participe en la discusión de los compromisos internacionales. En los Estados Unidos de Norteamérica, de acuerdo con la Constitución es al Senado al que corresponde aprobar o improbar por medio de resoluciones los tratados internacionales o proyectos sometidos por el Poder Ejecutivo; teniendo facultad el Senado de introducir modificaciones a las cláusulas acordadas en el proyecto de convenio. Así lo hicieron en el tratado de seis de abril de 1914, celebrado con nuestra patria, sobre el Istmo de Panamá. En cambio, en otras naciones, como en la nuestra, la aprobación o improbación de los tratados incumbe a las dos Cámaras legislativas, las cuales por medio de una ley expresan su asentimiento.

La publicación de los tratados no es requisito indispensable para la validez de ellos; pero de conformidad con el artículo 18 del pacto de la Sociedad de las Naciones: «Todo tratado o compromiso internacional que celebre en adelante un miembro de la Sociedad, se registrará inmediatamente en la secretaría, que lo publicará a la mayor brevedad posible. Ninguno de estos tratados o compromisos será obligatorio antes de este registro». La gran novedad y conveniencia de esta publicación que significa el Registro para los tratados internacionales, como rige para muchos actos importantes de la vida civil, es uno de los jalones de avance más importantes del derecho de la post-guerra. Esta institución del registro es confluyente con el primer punto del célebre mensaje del presidente Wilson, «De los catorce puntos».

La revisión de los tratados sólo puede verificarse por virtud de un nuevo acuerdo de las partes contratantes, o por virtud de cláusula expresa del tratado.

## EFECTOS, INTERPRETACION Y EXTINCION DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El tratado internacional otorga derechos e impone obligaciones a las partes contratantes.

Los tratados entre naciones no son una manifestación de altruismo o de poesía. El Estado defiende con legítimo derecho y egoísmo el interés de su país y de sus súbditos; y cuando son libremente concertados los tratados, debe basarse fundamentalmente en la **reciprocidad**. Prescindiendo de acuerdos o cláusulas especiales, las cláusulas del tratado obligan al Estado con todo su territorio, y lo obligan en todo su conjunto.

En los tratados llamados abiertos —convenciones abiertas—, puede permitirse la adhesión a Estados distintos de los contratantes; adhesión que puede ser pura y simple o con condiciones.

Pertencen a la categoría de convenios abiertos aquellos que por su naturaleza establecen normas o principios generales para la comunidad internacional o para un grupo de Estados que pactan sobre cuestiones de interés general para un Continente o para ese grupo. Es ejemplo de esta primera clase el pacto de la Sociedad de las Naciones, el pacto Kellogg-Briand antibélico, y la mayor parte de los acuerdos aprobados por las asambleas internacionales, como los aprobados por las dos Conferencias de La Haya y por las Conferencias Panamericanas.

Pertencen a la segunda categoría, aquellos tratados que por su naturaleza, como los de límites, no permiten la adhesión en sentido jurídico, de interés patrimonial, de otros Estados de la comunidad internacional completamente ajenos y sin interés ninguno respecto a las cláusulas convenidas.

En el derecho internacional, aunque parezca extraño, se conocen tratados en favor o en perjuicio de terceros. En el pacto de la Sociedad de las Naciones encontramos una demostración de esta clase de pactos.

La cláusula de trato de nación más favorecida es un medio de ampliar automáticamente a un Estado o a una serie de Estados las ventajas de un tratado. Esta cláusula es muy acostumbrada en los tratados de los últimos tiempos, especialmente en los de Comercio; y en virtud de ella los derechos concedidos por el Estado A al Estado B, pueden ser reclamados por los Estados C y D, etc., sin otro título que el de la cláusula de que hablamos estipulada en favor de estos Estados. Sin embargo las repercusiones de esta cláusula o de efectos de ella pueden limitarse y así se ha hecho.

La cláusula de que hablamos debe ser recíproca, por cuanto que ella forma parte de los tratados internacionales, en los cuales la reciprocidad es de la naturaleza de estos pactos.

El tratado internacional es en puridad de verdad un contrato, en cuya interpretación deben aplicarse los principios que rigen los contratos en el derecho privado, aunque no se puede perder de vista, por ningún motivo, las peculiaridades de los pactos internacionales. De allí que debe tenerse en cuenta los móviles del tratado, incluyéndose los políticos; y debe evitarse, con mayor rigor que en el derecho privado, la interpretación literal. El empeño de aplicar y mantener en vigor el tratado debe ser mayor que en el derecho privado, porque los Estados comprometen más intereses al firmar-

los y no pueden rectificar o cambiar su conducta con tanta facilidad como los particulares.

En la interpretación de los tratados débense profesar siempre las siguientes normas: La voluntad de las partes contratantes es la única base del tratado; en caso de duda, la interpretación se hará al contrario de aquella parte que busque aprovechar exclusivamente en beneficio propio la duda o confusión del texto (*indubio pro reo*).

No debe perderse de vista que en la interpretación de los tratados influye poderosamente la opinión pública de cada uno de los Estados contratantes, y que, por ello, hay que tener en cuenta la versatilidad de esa opinión y la exaltación patriótica o de odio contra el otro o los otros Estados contratantes.

El artículo 13 del pacto de la Sociedad de las Naciones establece que entre las discrepancias susceptibles de una solución jurídica **arbitral** están comprendidas todas las que surjan de la interpretación de un tratado; y al Tribunal permanente de Justicia Internacional de La Haya, le corresponde como función principal dirimir las diferencias de las partes sobre este punto.

La extinción de los tratados se rige por los principios generales del derecho. En los tratados contemporáneos suele establecerse la **denuncia**, que equivale a una especie de desahucio o de aviso, que un Estado contratante le da al otro o a los otros de que no quiere seguir vinculado al convenio internacional denunciado; pero los efectos de esta denuncia no tienen eficacia hasta después de haber transcurrido un plazo determinado.

Los tratados concertados con relación a un determinado estado de cosas, en el supuesto de su duración, pueden ser denunciados por una de las partes, cuando tal estado de cosas se ha modificado esencialmente —cláusula «*rebus sic stantibus*»—. La generalidad de esta norma es demasiado peligrosa y es falsa al mismo tiempo, porque no todos los tratados internacionales se acuerdan con la cláusula tácita de que pueden denunciarse en cuanto aparezca una modificación del estado de cosas o de los hechos que determinaron la celebración del tratado. Este concepto aplicado lisa y llanamente destruiría las bases del derecho internacional. En todo caso, los tratados acordados para un tiempo determinado —tratados de comercio que deben regir por veinte años—, no pueden ser denunciados antes de este plazo por ninguno de los Estados interesados, salvo el caso de una estipulación especial. La denuncia en la primera hipótesis sería una violación jurídica que autorizaría a la otra parte para el empleo de represalias, en último término para la declaratoria de guerra.

Sin un acuerdo especial, ninguna de las partes contratantes está autorizada para la denuncia unilateral, ni aun respecto de aquellos tratados que han sido acordados por un tiempo ilimitado. Únicamente puede admitirse al principio anterior una excepción, cual es la de que cuando el tratado concertado se basa expresa o tácitamente en un estado determinado de cosas, cuya modificación hiciera **mucho más gravoso** el cumplimiento de la obligación contraída, por ejemplo: si un Estado garantiza a otro sus posesiones, el pacto de garantías podrá ser unilateralmente denunciado cuando el aumento de las posesiones del Estado garantizado o la adquisición de nuevas y extensas posesiones coloniales aumentaran considerablemente los de-

beres contraídos por el Estado que ha ofrecido la garantía. Lo mismo puede ocurrir respecto a tratados sobre uniones aduaneras, cuando los cambios de territorio alteren esencialmente la situación económica de una de las partes contratantes; e igual cosa respecto a tratados concertados sobre determinada forma de gobierno, como el sostenimiento de la monarquía o la república, y el paso de ésta a aquélla o de aquélla a ésta, siempre que el tratado se haya celebrado teniéndose en cuenta exclusivamente la forma de gobierno y se haya verificado un cambio.

El incumplimiento del tratado por una de las partes contratantes justifica la resolución de la otra.

La guerra —no la ruptura de las relaciones diplomáticas— deroga los distintos tratados existentes entre los Estados beligerantes, salvo el caso de que estos tratados o algunas de sus disposiciones se hayan concertado precisamente para el caso de guerra. Los tratados internacionales de carácter general continúan en vigor hasta donde esto sea posible. Este principio se justifica porque la guerra es la lucha a la vida o la muerte para los Estados; y en esta lucha naturalmente los acuerdos jurídicos celebrados por los Estados que han entrado a la guerra se anulan. Sin embargo, no se puede aplicar el principio anterior como norma absolutamente general, porque pueden existir tratados que no sean incompatibles con el estado de guerra ni con las resultas de ésta.

En la Conferencia Panamericana de La Habana, reunida en el año de 1928, se expidió una convención o proyecto a las causas por las cuales los tratados dejan de regir y respecto a la guerra como suprema ratio para extinguir las convenciones internacionales. El artículo 14 de la dicha convención dice así: «Los tratados cesan de regir: a) Cumplida la obligación estipulada; b) Transcurrido el plazo por el cual fue celebrado; c) Cumplida la condición resolutoria; d) Por acuerdo entre las partes; e) Con la renuncia de la parte a quien aproveche el tratado de un modo exclusivo; f) Por la denuncia, total o parcial, cuando proceda; y g) Cuando se torna inejecutable.

En relación con la guerra, como causa extintiva o de caducidad de los tratados, el proyecto de convención de la conferencia de La Habana estatuyó lo siguiente:

«a) No son afectados por la declaratoria de guerra los tratados políticos que hayan creado una situación permanente, como los de límites, los de reconocimiento de nuevos Estados o gobiernos, los de prestaciones pecuniarias etc., pero se extinguen 'ipso facto' los tratados públicos de ejecución sucesiva, como los de amistad, alianza etc.

«b) Quedarán **suspendidos** los tratados de carácter económico o administrativo como los de comercio, navegación, aduanas, ferrocarriles internacionales, convenciones consulares y postales lo mismo que los de carácter, como los de extradición, ejecución de sentencias extranjeras, cartas rogatorias, exhortos etc.

«Los tratados de esta categoría **reviven automáticamente** a la celebración de la paz, a menos que expresamente se hubiera tratado otra cosa.

«c) Entran en vigor los tratados suscritos entre las partes relativos a la conducción y régimen de las hostilidades, especialmente de los que es-

tablecen el tratamiento que debe darse a los prisioneros y heridos de guerra, la Cruz Roja etc.»

## GARANTIA DE LAS RELACIONES JURIDICAS INTERNACIONALES

Sin contar las especies de la prenda y de la garantía, específica, reglamentadas por el Derecho privado, el Derecho antiguo había aplicado distintas formas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, tales como la confirmación con juramento de la palabra empeñada, la entrega de rehenes —androlepsia—, la prisión de determinadas personas en una fortaleza —xenelasia—, medios que han caído en desuso.

Entre los principales medios que contempla el Derecho internacional público moderno figuran los siguientes:

1°. Pignoración de los ingresos del Estado; 2°. Ocupación, a título de garantía, de un territorio perteneciente a un Estado extranjero con incautación de la administración; 3°. Ocupación puramente militar de territorio extranjero, quedando la administración en manos del Estado dueño del territorio; y 4°. Fiscalización por medio de órganos militares o financieros.

El incumplimiento de las obligaciones sometidas a la garantía internacional puede justificar la apropiación del territorio.

Tratados de garantía internacionales son aquellos en virtud de los cuales un Estado se obliga, respecto a uno o a varios miembros de la comunidad de naciones, a asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de otro Estado, o a que éste no sea perturbado por los demás en el ejercicio de sus derechos internacionales. La garantía ofrecida, que puede ser unilateral o recíproca, obliga al Estado garante a emplear toda su fuerza en el cumplimiento de la palabra empeñada, y si fuere necesario con las armas en la mano. Cuando la garantía es colectiva, ofrecida en común por varios Estados, autoriza en caso de duda a cada uno de ellos a intervenir, pero solamente en conjunto los obliga.

Pueden ser objeto de un tratado de garantías internacionales variadísimas relaciones jurídicas que necesariamente no pertenecen al Derecho internacional público.

Con respecto a los tratados celebrados por Colombia conviene recordar que el más importante fue el pactado por los Estados Unidos de Norteamérica con nuestra patria en el año de 1846, tratado conocido con el nombre de *Mallarino-Blidak*; tratado de alianza, amistad, comercio y navegación, en virtud del cual la gran nación del norte contrajo la obligación para con Colombia de garantizar la soberanía y propiedad de nuestro país en la faja del Istmo de Panamá. Esta obligación, que fue la más preciosa garantía que tenía nuestra patria para la defensa y conservación de su soberanía en la garganta del Istmo de Panamá, fue inicua y violada por el gobierno de los Estados Unidos Saxonos, presidido por Teodoro Roosevelt y por John Hay, como secretario de Estado de la Unión Americana; violación en la cual intervino decididamente el aventurero internacional, un vago internacional, Felipe Buneau Varilla, negociador con los Estados Unidos del tratado que selló la separación de Panamá en noviembre de 1903. La

secesión de Panamá se realizó el 3 de noviembre de 1903 a las seis de la tarde; el 6 del mismo mes y del mismo año los Estados Unidos reconocían la independencia de Panamá y el 18 de los mismos se ratificó el mencionado tratado Hay-Bunau Varilla.

## LA SUCESION JURIDICA EN LA ESFERA INTERNACIONAL

### (Sucesión de Estados)

Los principios jurídicos del Derecho internacional obligan al Estado en su carácter de tal y como miembro de la comunidad de las naciones. Este deber es independiente de cualquier modificación del territorio del Estado. Los derechos y obligaciones emanados de un tratado o de un delito afectan al Estado como sujeto de Derecho internacional, no a su territorio; son, por consiguiente, independientes de las alteraciones territoriales, a no ser que su cumplimiento vaya vinculado exclusivamente a una determinada parte del territorio, por ejemplo amarre de los cables.

El carácter personal de estas relaciones jurídicas en Derecho internacional es el principio básico, pero puede sufrir algunas modificaciones, respecto a la sucesión de Estados, esto es, la sucesión de un Estado en los derechos y deberes de otro, como consecuencia de la extensión de su soberanía a territorios que antes estuvieron sometidos a otro Estado. Esta sucesión de Estados, entraña problemas sumamente difíciles y delicados que la ciencia del Derecho internacional ha estudiado con muy poca extensión.

Tanto en la formación como en la desaparición de un Estado queda fundamentalmente excluida la sucesión jurídica.

Cuando un Estado nuevo se forma por colonización de un territorio que no ha pertenecido a ningún Estado, o por secesión de una colonia o de una provincia de la madre patria, este Estado adquiere derechos y obligaciones de conformidad con los principios generales del Derecho internacional, pero en lo demás tendrá que fijar su situación jurídica respecto a los demás Estados por medio de acuerdos especiales teniendo en cuenta sus ideales y criterio. Pero es claro que el reconocimiento del nuevo sujeto de la comunidad internacional, de parte de los demás Estados, puede hacerse con la condición de que acepte las obligaciones contraídas por la madre patria. A los Estados amenazados, como lo tenemos dicho en varios acápite, en el goce integral de sus derechos adquiridos, corresponde elevar su protesta por la conquista efectuada en defensa de sus intereses, porque el silencio equivale a la renuncia de sus derechos.

Al alterarse el mapa de los Estados, importa indagar si, no obstante la modificación, continúa la personalidad del Estado o de los varios Estados anteriores. En caso afirmativo hay lugar a la sucesión jurídica.

Cuando un Estado se divide en varias partes —desmembración—, los tratados celebrados con el Estado único siguen en vigor para las partes del Estado que se han hecho independientes, en la hipótesis de que la unión de las nuevas partes del Estado no se haya roto totalmente. Así, los tratados celebrados por la monarquía austriaca antes de 1867 no se anularon por la implantación del dualismo, sino que quedaron vigentes. Como la desmem-

bración de esta índole puede **alterar esencialmente la situación jurídica anterior**, los derechos y obligaciones internacionales del Estado que sufre la segregación, es claro que en principio general hay que reconocer a los nuevos Estados como a los terceros el derecho de denunciar los tratados concertados. Pero si los territorios que constituían un solo Estado no quedan unidos real y personalmente deben considerarse **anulados** los tratados celebrados con el Estado unitario anterior, siempre que no haya acuerdos especiales.

Al establecerse un protectorado internacional se **anulan** todos los tratados del Estado protegido que se basen en la soberanía ilimitada de las partes contratantes; en carácter de tales deben considerarse en primer lugar los tratados de alianza y todos los políticos. Los otros tratados del Estado protegido **seguirán vigentes**, no obstante que el cambio de la situación jurídica autoriza el derecho de denuncia de los tratados concertados con el Estado que queda en la condición de semisoberano, denuncia que puede hacerla tanto el Estado protector como los Estados terceros contratantes. (**Tratados sociales**).

El solo cambio en la forma constitucional o forma de gobierno en un Estado no afecta en sus deberes y derechos internacionales, siempre que el Estado que sufre el cambio conserve su personalidad internacional. Todos los Estados han practicado este principio y sólo la república de los Soviets rusos lo han desconocido.

Los cambios territoriales que no modifican la condición de los Estados interesados no ejercen influencia alguna fundamental respecto a los derechos y deberes internacionales existentes. Los tratados concertados por el Estado adquirente se aplican desde luego a los territorios nuevamente adquiridos y continúan vigentes los tratados celebrados por el Estado disminuido. Este principio se conoce con el nombre de «principio de los límites variables de los tratados» consagrado y aceptado expresamente para todos los tratados; y principio que se deduce de la **indivisibilidad** de la autoridad del Estado. Así si el Estado A cede tres cuartas partes de su territorio al Estado B, no por eso se extiende a éste un tratado de alianza concertado por el Estado A con el Estado C en relación con el territorio cedido o abandonado.

El principio anterior se aplica en general a los tratados de garantía. Si uno o varios Estados han garantizado a otro la integridad de su territorio, la garantía se extenderá a los territorios nuevamente adquiridos por el Estado garantizado. Pero si el Estado que ofrece la garantía no admite esta ampliación, tendrá que protestar contra la nueva adquisición. En cambio, subsiste la garantía para el territorio reducido; pero el Estado que adquiere una parte del Estado garantizado, únicamente tendrá que aceptar las relaciones jurídicas de dicho Estado, cuando éstas estén localizadas en el territorio adquirido.

La sucesión jurídica en las relaciones internacionales tiene lugar solamente cuando éstas están localizadas con plena eficacia en el territorio del Estado.

Si a un Estado, cuyo territorio, total o parcial, pasa a otro, corresponde respecto a terceros Estados la obligación de conservar las vías pú-

blicas, los túneles de ferrocarriles internacionales, las vías acuáticas de sus aguas nacionales, la canalización de los ríos que atraviesan su territorio etc. estas obligaciones pasarán al nuevo adquirente.

Debe aceptarse, así mismo, una sucesión jurídica en las adquisiciones, siempre que se trate de relaciones jurídicas de contenido económico, tratados fiscales etc. Este principio se aplica a las deudas del Estado.

Sobre las deudas de los Estados, sin embargo, no pueden establecerse principios jurídicos generalmente aceptados; y, por ello, por tratarse de obligaciones importantes, es conveniente celebrar acuerdos especiales o cláusulas de la misma laya. Según la opinión general, hay siempre sucesión jurídica en las deudas hipotecarias, esto es, en las deudas contraídas en interés exclusivo del territorio separado o cedido —deudas relativas—, y en las deudas hipotecarias, en aquéllas en que se han hipotecado los bienes inmuebles del Estado en el territorio cedido. El Estado adquirente puede, sin embargo, aceptar también en todo o en parte las restantes deudas del Estado. Las deudas del Estado están reglamentadas en el tratado de Versalles, en los artículos 254, 255 y 257.

---