

Unidad 17

- FORMACION, MODIFICACION Y EXTINCION DE LOS ESTADOS.

“ Las estrategias cognitivas son: un conjunto de procedimientos o procesos, mentales empleados por los individuos en una situación particular de aprendizaje, para facilitar la adquisición de conocimientos.”

FORMACIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS ESTADOS

17.1. FORMACIÓN DE LOS ESTADOS.-

Vamos a ver en primer término el proceso de formación de los Estados. Examinaremos los diversos procedimientos jurídicos de formación de los Estados, analizando de qué manera nacen, se modifican o extinguen. Ya estudiamos el origen del Estado analizando las diversas teorías sociológicas propuestas para explicarlo: el matriarcado, el patriarcado, etc. El problema que ahora nos ocupa es el origen del Estado desde el punto de vista jurídico, ¿hacemos abstracción del contenido histórico concreto: del Estado y habremos de referirnos al examen del proceso jurídico de formación de los Estados. Hemos de ver la forma en que nacen, se modifican y se extinguen, desde el punto de vista jurídico.

17.2. CLASIFICACIÓN DE GROPPALI.-

Groppali considera que esos procesos de formación pueden distinguirse en dos órdenes: formación primaria y formación secundaria.

Todos los autores están de acuerdo en distinguir la formación del Estado que surge donde no existía anteriormente otra organización política, de la formación de un Estado que se deriva de la modificación o extinción de un Estado preexistente. Es distinta la formación del Estado, cuando surge directamente, donde no existía otro Estado, del proceso de formación que tiene lugar cuando ya había en el mismo sitio otra organización política.

En primera, aquella en la que el Estado surge de manera directa es la formación originaria o fundación.

La segunda es la formación secundaria o transformación.

Romano sostiene, por su parte, que un Estado nuevo puede constituirse de las

siguientes maneras:

1. Sin. que se modifique o se extinga otro Estado, en un territorio que aún no había sido ocupado.
2. Previa modificación de otro o de otros Estados, ocupando territorio que ya anteriormente había sido ocupado o con 1 a reunión de Estados independientes en un Estado Federal.
3. Previa extinción de otro o de otros Estados o con el fraccionamiento o la fusión de algunos de ellos.

Groppali que, hemos visto, acepta la división de los procedimientos de formación en primarios y en secundarios, en relación con esa gran clasificación en dos grupos, hace las siguientes divisiones:

1a Formas inmediatas y directas. Éstas se dividen en formas inmediatas por impulso propio y formas inmediatas por impulso de otros Estados.

2a Formas indirectas, o sean aquellas que toman en cuenta el nacimiento de un Estado derivado de la extinción de otro o de varios Estados preexistentes, o bien, el nacimiento de un Estado nuevo en virtud de la transformación de uno o varios Estados que existían con anterioridad.

Hay que tomar en cuenta, como hace notar el propio Groppali que esas clasificaciones se hacen, fundamentalmente, con fines didácticos, con objeto de facilitar la enseñanza, pues la vida de los Estados adquiere los caracteres irás variados y complejos. Tiene esta vida estatal una infinidad de matices que en ocasiones desborda las clasificaciones que se han hecho y forma en realidad casos particulares. Tal sucede, por ejemplo, cuando un Estado se disgrega y se forman de las distintas partes que se separan otros varios Estados; o bien, por el contrario, cuando varios Estados aúnan sus elementos para formar uno nuevo.

En esos casos es difícil precisar si los Estados que se han formado constituyen en realidad un Estado nuevo, o si se trata de los mismos Estados antiguos más o menos modificados en sus elementos constitutivos.

En la práctica se han presentado problemas en relación con la formación de nuevos Estados, de acuerdo con estos procedimientos., cuando surgieron nuevas situaciones políticas derivadas de la Gran Guerra de 1914 a 1918. Por ejemplo: la formación del Imperio Austro, Húngaro y de Yugoslavia. Y, por supuesto, los grandes cambios ocurridos después de la segunda guerra mundial, en Europa y en África.

17.2.MODIFICACIÓN DE LOS ESTADOS.-

Vamos a examinar ahora los procesos de modificación de los Estados. Por. regla general, un Estado se modifica al alterarse alguno de sus elementos constitutivos, la población o el poder, o bien, al alterarse ese auxiliar indispensable para la vida del Estado que es el territorio.

La modificación numérica de la población tiene trascendencia en lo que se refiere a la fuerza material, a la potencialidad económica. ,e los Estados; pero su aumento o disminución no tiene trascendencia existencial o sustancial en el mismo, pues ya hemos visto que el número no es un factor determinante del Estado. Basta con que exista cierta cantidad mínima de hombres, que no se señala numéricamente, para formarlo, y que lo mismo es Estado una organización política con población escasa, que uno con una inmensa población. Por ejemplo: las Repúblicas de Centroamérica, con un número exiguo de habitantes, y, por el contrario, organizaciones políticas como los Estados Unidos, Rusia, China, etc., que tienen una población gigantesca. La situación es la misma, desde el punto de vista esencial.

El territorio, auxiliar indispensable para la vida del Estado, como lo es también para la vida del hombre mismo, al modificarse, al aumentar o disminuir, de manera concomitante implica una modificación del Estado. Pero esa modificación, cuando no se trata de la pérdida total del territorio, que ocasiona la extinción del Estado mismo, no origina una modificación esencial del Estado. También tiene el mismo reflejo económico o potencial que la disminución o el aumento de la población. El poderío económico y político de un Estado generalmente se engrandece al aumentar su territorio y disminuye al menguar éste; pero la esencia del Estado permanece inalterable.

Naturalmente que la desaparición total de un elemento esencial al Estado, como es la población, el extinguirse totalmente el elemento humano, significa concomitantemente la extinción del Estado. Igualmente la pérdida del territorio, no como elemento esencial del Estado, pues ya hemos afirmado que el territorio no

es de la esencia del Estado, sino como auxiliar indispensable para su vida. La pérdida total del mismo, significa también la desaparición del Estado.

La modificación de la población y del territorio, aparte de reflejarse en la potencialidad económica y política de los Estados, igualmente pueden tener un reflejo en la organización constitucional del mismo. Los Estados de gran extensión territorial y también de gran población, generalmente se organizan constitucionalmente en forma de Federaciones. Por el contrario, un Estado pequeño, de un territorio de escasas proporciones y de población también pequeña, de ordinario tenderá a organizarse de acuerdo con una constitución centralista.

Debe tomarse lo anterior como ideas generales, pues en la práctica encontramos situaciones diferentes, por ejemplo la pequeña, desde el punto de vista territorial, República Federal Suiza.

Naturalmente, la modificación en el territorio o en la población podrá significar la modificación de la organización constitucional.

17.3.MODIFICACIÓN DEL PODER.-

Las cuestiones relativas a. la modificación del poder, de ese otro elemento esencial del Estado, son muy delicadas. Aparecen, generalmente, como cambios en la forma de gobierno o en su órgano supremo.

Las modificaciones del gobierno tienen lugar, en virtud de dos procesos: la evolución y la revolución. Ambas tienen el mismo resultado; acarrear las mismas consecuencias, que son el cambio en la constitución del Estado. Pero se distinguen entre sí porque la evolución se efectúa en virtud de los procedimientos legales señalados en el mismo orden estatal; la evolución tiene lugar, de manera normal, por medio de la actividad del poder legislativo, considerado en su forma ordinaria, o bien, como poder constituyente. En cambio, la revolución modifica al Estado por los hechos, de una manera extrajurídica, y busca el éxito utilizando la fuerza.

Es natural que con la evolución no pueden obtenerse en concreto las profundas modificaciones que alcanzan, por regla general, los movimientos revolucionarios que, a su vez, pueden provenir del pueblo pueden ser el resultado de la actividad violenta de las masas, o bien, pueden tener lugar en virtud. de la actuación de un

jefe o caudillo.

Sin embargo, no obstante que la forma de gobierno se altere, que la soberanía al transformarse los órganos de su ejercicio implique modificaciones a la organización constitucional, el Estado permanece idéntico en su esencia; sus elementos, extrínsecamente, de una manera formal, permanecen invariables. Siempre serán éstos el elemento humano y el poder, con su ingrediente jurídico indispensable, y estos elementos seguirán teniendo su apoyo en el territorio y habrán de perseguir los mismos fines, y todo esto de manera independiente de la forma de gobierno, República o Monarquía.

17.5. TEORÍAS RELACIONADAS CON LA MODIFICACIÓN DE LOS ESTADOS.

Los problemas de las modificaciones de los Estados siempre han sido objeto de estudio.

En la misma Grecia se iniciaron las dos corrientes dominantes elaboradas en relación con este tema. Puede considerarse a Platón como el fundador de la teoría que podría denominarse revolucionaria, pues califica a las revoluciones como el factor determinante de la Historia. En cambio, puede considerarse a Aristóteles como el iniciador de la posición conservadora, porque dice que la verdadera revolución es la que se funda en el mejoramiento de la educación política y no en los actos irreflexivos del pueblo, que destruyen incluso las partes buenas de los regímenes anteriores.

En la Edad Media la idea revolucionaria no experimentó grandes progresos. En cambio, en los siglos XVI y XVII hubo pensadores que llegaron incluso a justificar el "tiranicidio", diciendo que el pueblo tiene derecho de defensa contra los gobernantes que atentan contra la libertad. El renacentista Maquiavelo es considerado como revolucionario típico, que hace descansar el fundamento del Estado no en lo divino, ni en preceptos éticos, sino en su misma actividad que deriva de los actos de los hombres, en el juego de los intereses regulados por las leyes del príncipe, que debe tratar de imponer a todo trance el dominio de su voluntad, valiéndose de cualquier medio.

Rousseau también es considerado como revolucionario, pues habla de un derecho a la revolución para volver al estado natural, cuando el Estado no cumple su función básica. de tutelar los intereses de los hombres.

Groppali hace notar que si se habla de un "derecho a la revolución" se incurre en una contradicción *in terminis*; se incurre en la imposibilidad de compaginar dos términos antitéticos, porque por definición, revolución significa negación de toda ley, y si algún pensador, como Fichte, lo admitía, era porque trataba de justificarlo considerándolo el complemento de una ley moral superior con la cual estuviese en pugna un ordenamiento positivo determinado.

Una justificación del "derecho a la revolución", desde el punto de vista jurídico, dice Groppali es imposible y absurda, puesto que no es posible para hacerlo invocar ni al Derecho vigente (que la revolución trata de destruir), ni al Derecho que se supone trata de instaurar el movimiento revolucionario, puesto que este Derecho nuevo que se supone ha de salir del mismo, del movimiento revolucionario, tiene que emanar y ser impuesto por el Estado.

Sin embargo, es radicalmente falsa la tesis de Groppali, si acudimos a los principios certeros del Derecho Natural derivados de la doctrina de la Escolástica.

Desde el siglo XIII los Doctores de la Iglesia han reconocido a la persona humana el derecho a la resistencia y la licitud de la, . defensa, aunada frente a los actos del gobierno tiránico.

Así, Santo Tomás de Aquino, en la *Summa Theologica*, 2, 2ae., q. 42 a 3, afirmaba: Son alabados aquellos que libren a la multitud de una potestad tiránica. Con lo que legitimó la resistencia al régimen político injusto, entendiendo por tal el que se aparta de su fin esencial, del bien común.

Francisco Suárez, el eminente teólogo español, en *De Charitate* disp. XIII, sect. VIII, afirma que toda la República puede levantarse en guerra contra el tirano, fundándose para ello en que en virtud del Derecho Natural, se permite rechazar la fuerza con la fuerza y deponer al Rey.

Como lo demuestra Castro Albarrán, en su obra *El Derecho a la Rebelión*, este principio fue mantenido también por San Roberto Belarmino, Mariana, Molina y otros.

León XIII, en su Encíclica *Sapientiae Christianae*, pfo. 11, reafirma el deber de resistencia de los súbditos frente a la autoridad tiránica.

Y Rommen en su derecho Natural reafirma estos principios, proclamando que la autoridad que dicta leyes contrarias a la ley natural, degenera en tiranía y concluye que no existe el deber de acatar las leyes injustas, las cuales no obligan por ser contrarias al bien común.

Marx y sus seguidores, Engels, Lenin, etc., son los apologistas de la revolución, a la que consideran como un fenómeno que ha de acontecer fatalmente para transformar la estructura de la sociedad, que consideran injusta, y dar lugar a un orden de cosas que esté más de acuerdo con su doctrina. En la Critica de la Economía Política, dice Marx que mientras las fuerzas de la producción siguen un ritmo creciente, las normas jurídicas que deben encauzar esas funciones económicas permanecen rígidas, y al existir ese contraste se origina un desequilibrio que da nacimiento a la revolución, que trata de modificar el viejo ordenamiento jurídico para que pueda normar las nuevas exigencias sociales. Por la continua concentración del capital -sigue diciendo Marx- los ricos serán cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres. De este contraste surgirá la socialización de los medios de producción de manera inevitable.

Groppali concluye que por revolución debe entenderse todo cambio realizado por la fuerza en la constitución de un Estado.

Entre el abandono del orden antiguo y la instauración del nuevo, hay, un período intermedio, en el que los poderes del estado son ejercidos por los llamados "gobiernos de hecho" Este período intermedio presenta problemas relacionados con la validez de los actos que tengan lugar dentro del mismo y que se resuelven en su nulidad (nulidad de esos actos) si el movimiento revolucionario no progresa vuelve a instaurarse el antiguo orden, o bien, quedan legitimados por el nuevo orden jurídico, esos actos que tienen lugar en el orden intermedio, si llega a instaurarse al triunfo del movimiento revolucionario.

Panunzio considera: que puede presentarse una situación revolucionaria diferente,' en la que no exista periodo intermedio de hecho, sino que el partido revolucionario desde su formación postule un orden jurídico nuevo, que sustituya al antiguo. Pero, naturalmente, también queda sujeta esta situación que prevé Panunzio, al éxito o al fracaso de la revolución.

Se distingue también entre revuelta y ---revolución---. una "vuelta" es un golpe violento que no llega dentro de si un contenido ideológico. En cambio, la ---revolución- va animada de un orden de ideas, tiene un contenido doctrinario que es la causa de su puesta en marcha. Pero la distinción radical entre "revuelta" y

"revolución" debe buscarse más bien en el contenido ético de los movimientos. Una revolución, cuando su contenido no es ético, puede catalogarse, igualmente, como una revuelta sin contenido.

Maquiavelo mismo, observaba que una revolución para que tenga éxito debe estar guiada por el bien común.

Ferrari sólo considera revoluciones a las que llevan dentro de si nuevas ideas, el propósito de crear nuevos valores.

En resumen, la revolución sólo se justifica como medio modificador del Estado cuando su finalidad es obtener un mayor respeto de la vida humana y una mejor justicia social, que no puedan obtenerse por medio de la evolución jurídica.

Naturalmente que de los dos extremos que se siguen para la modificación del Estado, de la organización política, el más conveniente, el que se utiliza, por lo demás, con mayor frecuencia, es la evolución.

Es de desearse que dentro del orden jurídico se utilicen las facultades del Poder Legislativo para modificar el orden constitucional y ajustarlo a las nuevas exigencias de la vida. Pero si la actividad del Estado es desorbitada, si no respeta en su justa medida los valores inalienables e imprescriptibles de la persona humana, un movimiento revolucionario que trate de colocar a la persona humana en la justa posición que le corresponde dentro de la organización política, se justificará plenamente de acuerdo con la doctrina tradicional.

17.6. EXTINCIÓN DE LOS ESTADOS.-

Empezamos en los incisos anteriores de este capítulo, el estudio del tema correspondiente a la formación, modificación y extinción de los Estados. Vimos ya los diversos procesos de formación jurídica de los Estados y también las distintas formas en que puede producirse su modificación y cómo esos procesos se distinguen fundamentalmente en evolución y en revolución; y después de examinar los caracteres de estos dos movimientos, afirmamos la necesidad de que los Estados se transformen pacíficamente en virtud de la evolución, y únicamente en casos de absoluta necesidad se recurriera a la revolución como medio de obtener la transformación de un Estado cuya.- actividad traspase los

limites de los derechos intangibles de la persona humana.

Habiendo estudiado esos dos problemas, vamos a analizar la extinción de los Estados. El Estado, tal como hemos visto, se encuentra compuesta de diversos elementos esenciales, tiene dentro de si elementos que forman su sustancia, de los cuales no puede carecer. Además de estos elementos esenciales, requiere para su vida la existencia del territorio, como fundamento o sostén de su población. En consecuencia, la pérdida de esos elementos sustanciales o del territorio, del que necesita de manera vital, significa la desaparición del Estado. Si la población se extingue, concomitantemente desaparece el Estado. Lo mismo sucede si pierde en su totalidad el territorio o si el gobierno, es decir, el poder que encierra éste, se desploma y no lo sustituye otro. No es posible concebir la existencia de un Estado sin población o sin poder, o bien, por tratarse de un auxiliar vital para la existencia del Estado, sin territorio. Igualmente ya no sería Estado una sociedad política en la que desapareciese el orden jurídico o el poder se dirigiese no a obtener el bien común, sino el provecho particular de los gobernantes.

17.7. CAUSAS DE EXTINCIÓN DE LOS ESTADOS.-

Pero además de esos hechos que al producirse ocasionan la desaparición del Estado, Groppali señala como causas de extinción la fusión, la incorporación y el fraccionamiento. Existe fusión (unto extintiva per confusiomem) cuando uno o más Estados se conjugan y se funden con uno o varios otro' y al fusionarse dan origen a un Estado nuevo, diferente de los precedentes, extinguiéndose éstos.

Existe incorporación (unio per incorporationem) cuando un Estado se incorpora, extinguiéndose de esta manera, en otro Estado preexistente; éste se engrandece en virtud de esa incorporación, al absorber los elementos del otro Estado, y sin embargo, conserva su personalidad.

Un Estado se extingue cuando, al fraccionarse, da origen a varios Estados nuevos que surgen de cada una de las diversas partes en que se fracciona, o alguna de esas fracciones puede, a su vez, incorporarse a otro Estado preexistente.

En la extinción del Estado surge el problema de determinar la suerte que han de seguir los derechos y las obligaciones particulares e internacionales que existían dentro del mismo, de los cuales era titular el Estado que se extingue. Se afirma, que tratándose de los intereses particulares, de los intereses concernientes al

régimen, a la vida interior del Estado, el nuevo Estado debe respetarlos, debe conservar esos derechos; en cambio, tratándose de los intereses internacionales se afirma que sólo puede haber sucesión de derechos y deberes internacionales si es que existe una convención al respecto; es decir, si el Estado había convenido previamente con otro u otros Estados la persistencia de derechos y obligaciones internacionales.