

INTRODUCCIÓN

Conviene precisar, en primer lugar, el tema del presente trabajo y, después, el punto de vista desde el cual se le va a estudiar.

1. Por Estado pueden entenderse, en el sentido más amplio, todas las formas de agrupación política que revela la historia. Es la posición de los filósofos y de muchos otros, sociólogos e incluso juristas, tales como Duguit, quien escribe: “Aun precisando mucho, no se encontrará ninguna diferencia de naturaleza entre el poder de un jefe de horda y el de un gobierno moderno compuesto de un Jefe de Estado, de Ministerios, de Cámaras... Hay una diferencia de grado, pero no de naturaleza”.¹ Así, el clan y la tribu, la ciudad antigua y la baronía feudal —en la medida en que esas agrupaciones tienen un carácter político— constituirían Estados con el mismo título que el Estado de la época moderna o contemporánea.

Sin entrar en la discusión de esta tesis, no se considerará aquí más que el Estado propiamente dicho, o sea, la entidad que existe hoy bajo este nombre, independientemente de la ideología en que se inspire: sólo este Estado, con exclusión de las entidades políticas primitivas y de los grupos puramente locales, realiza de una manera suficientemente clara y completa el concepto de lo político, por lo menos en el estado actual de la humanidad.²

No se hará, evidentemente, el estudio de Estados particulares o de formas particulares de Estado, más que a título de ilustración, o bien cuando esas manifestaciones traduzcan una determinada filosofía del Estado, pues se trata de desprender una *doctrina*, y esta doctrina, en relación con el tipo de agrupación escogida, sólo puede ser general, válida para todos los Estados.³

1 Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 3a. ed., t. I, pfo. 49, p. 537. Véase también pp. 538 y 539, y pfo. 62, pp. 657-660.

2 Comp., acerca de este punto de vista, Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2a. ed., 1929, p. 78; J. Barthélemy y P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, nueva edición, París, 1933, p. 284; G. del Vecchio, *Justice, droit, état*, París, 1938, pp. 307-310; L. Febvre, *De l'État historique à l'État vivant*, Introducción general al tomo X de la *Encyclopédie Française*, consagrado al Estado, 10.08-1 y ss.

3 En lo que respecta a la cuestión de saber si existe una ciencia *general* del Estado, véase M. de la Bigne de Villeneuve, *Traité général de l'État*, prefacio de Louis Le Fur, París, 1929, t. I, pp. 176-181.

2. Se discute igualmente la cuestión de saber el punto de vista en que es preciso situarse para considerar y definir al Estado. Se pretenden distinguir, y aun a veces separar y oponer, puntos de vista múltiples.⁴ Así, según M. de la Bigne de Villeneuve, el Estado podría ser considerado: desde el punto de vista histórico, si se investiga la evolución del concepto de poder público entre los diversos pueblos; desde el punto de vista económico, si se quiere hacer del Estado el vigilante, el regulador y casi el dispensador de la riqueza social; desde el punto de vista más específicamente político, en el sentido estricto de la palabra, si el investigador se ciñe a determinar las reglas teóricas y prácticas del mejor gobierno; desde el punto de vista jurídico, en suma, si lo que se quiere poner de relieve son las reglas de derecho a las que está sometida la actividad del Estado y los medios de derecho que puede tener a su disposición para obtener por la fuerza la obediencia de los gobernados.⁵ Actualmente, observa el mismo autor, el conflicto se plantea entre dos tendencias: en unas, las más numerosas, las preocupaciones jurídicas han sobrepasado decididamente a todas las demás hasta el punto de convertirse a veces en exclusivas, definiéndose al Estado como un organismo puramente jurídico; por el contrario, los anglosajones en general, y un pequeño número de escritores de nacionalidad diferente, casi no retienen más que el aspecto político del Estado.⁶ Doble error, piensa M. de la Bigne de Villeneuve, para quien el Estado es un organismo conjuntamente moral, histórico, político, económico y jurídico. Su acción debe inspirarse en las reglas de lo útil, que corresponden a la noción de lo político, y revisar en seguida las soluciones adquiridas a la luz de las reglas de lo justo, es decir, del derecho. Una teoría general del Estado debe combinar todos estos elementos: el bien, el interés general y los intereses particulares legítimos. Se trata, pues, de una ciencia mixta, mezcla de política y de derecho y de algunas otras ciencias accesorias (economía, historia...). Esencialmente, la teoría del Estado es materia de *derecho político*.⁷

Muchas cosas merecen aprobarse en esta exposición, y especialmente la condenación de todo exclusivismo en el punto de vista. Pero quizá los puntos de vista que se trata de reconciliar no estén tan distantes como parece a primera vista.

4 Véase, por ejemplo, Duguit, t. I, pfo. 49, p. 538, que cita a Jellinek, Seidler y Kelsen.

5 M. de la Bigne de Villeneuve, *op. cit.*, t. I, pp. 4 y 5.

6 *Ibidem*, pp. 6 y 7.

7 *Ibidem*, pp. 14 y ss.

Hagamos por de pronto a un lado el punto de vista de la historia, que es legítimo, evidentemente, y aun necesario, pero que se sitúa en un plano distinto. Por instructiva que sea la historia de las concepciones relativas al Estado, sobre todo por el empleo del método comparativo, esta historia deja intacto el problema de la concepción verdadera del propio Estado, que continúa planteándose a pesar de la variedad de opiniones. Pasa lo mismo con otros puntos de vista, especialmente el económico. Hablando con rigor, es imposible considerar al Estado desde el punto de vista económico, porque no es una realidad o noción económica; el Estado tiene tan sólo relaciones con la economía. Considerar al Estado desde el punto de vista económico no puede, pues, significar más que un estudio del papel y de las funciones del Estado en materia económica. Ahora bien, es claro que ese papel y esas funciones deberán ser determinadas sin duda de acuerdo con las exigencias de la materia económica, pero también, y sobre todo, conforme a las exigencias de la política, que es el punto de vista propio del Estado.

Más equívoca aún es la relación establecida entre el derecho y el Estado, o más exactamente entre lo jurídico y lo político. ¿Qué quiere decir estudiar al Estado desde el punto de vista jurídico? Sin duda puede concebirse, para un país determinado, una teoría del Estado deducida exclusivamente de los datos del derecho positivo, entendiendo por tal los textos, las jurisprudencias y las costumbres. Tal es, por ejemplo, la posición de Carré de Malberg, en su gran obra.⁸ Por el contrario, si por derecho se entiende no precisamente el derecho positivo, sino el derecho puro y simple, es decir, los grandes principios a que se apela para regir al Estado en su ser y su actividad, entonces, una vez más, el derecho del Estado no podría concebirse sino en función de su materia misma. Tal es, en efecto, el problema esencial, y por consiguiente, el único punto de vista: se pregunta qué es el Estado. Pues bien, al lado de ese problema, que es el problema *político*, no hay lugar para un problema distinto, que sería el problema jurídico del Estado. En una palabra, una doctrina general del Estado es necesaria y exclusivamente una doctrina de la política.

Es verdad que la palabra “política” ha tomado, en el lenguaje como en los hechos, un sentido a la vez práctico y utilitario que permite evocar, por antítesis, una regla a la cual la política así comprendida debería su-

8 R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, 2 vols., París, 1921, y la nota 1 de la p. 1 del t. I.

bordinarse y que se llama derecho. Pero, por una parte, esta concepción de la política, reducida a una acción concreta y empírica, es, por definición, rebelde a toda síntesis doctrinal; y, por otra, la norma a que se hace alusión no será legítima y válida sino en tanto que sea conforme a la noción ideal de lo político. Teoría de derecho político, se dice. Más vale hacer hincapié en el elemento político: el derecho normativo de la política, lejos de ser exterior a ésta, está extraído de la política misma, pero de la política sanamente concebida, de acuerdo con las leyes de su ser propio. Inmutables en cuanto a los primeros principios, esas leyes son, por lo demás, susceptibles de determinaciones y aplicaciones variadas, según las contingencias de tiempos y lugares, de donde resulta la variedad de políticas practicadas y de los derechos positivos de la política (derecho público, administrativo, fiscal, etcétera). Pero manteniéndose en el terreno de los primeros principios, el punto de vista político y el punto de vista jurídico se confunden: hay identidad entre el punto de vista de la filosofía política y el punto de vista del derecho natural político.

3. Asimismo es necesario, si se quiere comprender al Estado, remontarse hasta los primeros principios y no atenerse a los fenómenos. En el plano de los fenómenos, lo jurídico y lo político parecen, en efecto, distintos: el fenómeno jurídico se expresa en textos que se estiman como exactos en la enseñanza de lo que es justo; el fenómeno político se perfila en determinadas realizaciones o actitudes que representan lo útil. Pero es imposible construir una teoría, y *a fortiori* una doctrina del Estado, sobre la base de esas apariencias. Para que el jurista y el político se pongan de acuerdo es menester que lo hagan —a menos de suponer una contradicción entre la política y el derecho—, están obligados, uno y otro, a penetrar más hondamente en su tema, a meditar acerca del Estado, su naturaleza, su fin, su papel; en una palabra, a tratar de extraer una filosofía del Estado. El estudio quizá no sea “científico”, en el sentido de ciencia positiva que se limita a constataciones de hecho; será científico en el sentido completo de la palabra, si es verdad que la ciencia no se limita a constatar hechos, sino a comprenderlos y, puesto que se trata de hechos humanos, a comprenderlos desde el punto de vista de las necesidades o de las aspiraciones del hombre. ¿Por miedo a “filosofar”, se dejará a las potencias irracionales el empeño de resolver los problemas ineluctables que se plantean constantemente y que, de una manera o de otra, encuentran siempre su solución afortunada o desafortunada?