

PARTE GENERAL

CAPÍTULO ÚNICO

VISIÓN SINTÉTICA DEL ESTADO

4. Definición vulgar del Estado	9
5. Acerca de la palabra “Estado”	9
6. Una acepción inadmisibile: el Estado en el sentido de gobierno	10
<i>Sección I. Los elementos anteriores al Estado</i>	11
7. Cierta número de hombres, un territorio limitado	11

1. EL ELEMENTO HUMANO

I

8. El hombre, ser racional y persona	11
9. Acerca del número de hombres que se requieren para formar un Estado	12
10. Las unidades componentes del Estado no son los grupos y familias, sino los individuos	13

II

11. Los diversos principios de repartición de las poblaciones entre los Estados: Estado nacional y Estado de clase	15
12. <i>a)</i> Variadas concepciones (unas, más carnales; más espirituales, las otras) de la idea de <i>nacionalidad</i>	16
13. La nación, como tal, no es una institución-persona	17
14. La coincidencia entre el Estado y la nación, que de hecho no siempre existe, no se impone necesariamente en derecho	19
15. Problemas que plantea el dualismo de nación y Estado	21
16. La tesis de la “desnacionalización” del Estado	22
17. <i>b)</i> La concepción marxista del Estado internacional <i>de clase</i>	22

PARTE GENERAL

CAPÍTULO ÚNICO

VISIÓN SINTÉTICA DEL ESTADO

4. De primera intención, puede definirse el Estado, desde un punto de vista formal, como la agrupación política por excelencia.

En esta trilogía, el término *agrupación* designa el género, el término *política*, la especie; y como hay agrupaciones políticas de rangos diversos, el Estado representa la agrupación política suprema, al menos a reserva de lo que diga el porvenir. Aunque preliminar y provisional, esta definición no es dada *a priori*: es un hecho que existen agrupaciones u organizaciones humanas que responden al concepto que se acaba de delimitar. Se tratará tan sólo de precisar el contenido del concepto y de justificar sus términos: ¿a qué tipo de agrupación hace referencia la agrupación estatal? ¿Cuáles son el fin y la función de “lo político”? ¿En qué y cómo es suprema la agrupación estatal? La respuesta a estas esenciales interrogaciones constituye la materia del presente capítulo.

5. Por sí misma, la palabra *Estado* (*status*, situación) no da ninguna luz. En el siglo XVI, Jean Bodin habla de “Estat” tanto en el sentido de “república” como en el régimen o forma de gobierno (monarquía, “estat aristocratique”, “estat populaire”).¹ Pero el uso, que es el gran maestro en materia de lenguaje, ha consagrado la palabra *Estado* para significar el concepto de agrupación política suprema.² Todavía precisa tener en cuenta, para ser del todo exactos, que aun en nuestros días, ese uso no es universal. Así sucede que expresiones tales como “el Estado”, “la nación”, “el dominio nacional”, “los poderes del gobierno”, no son corrientes en la ley inglesa.³ Pero, ¿qué quiere esto decir? Lo que se explica inmediatamente: que “la propiedad y el poder del gobierno nacional son la propie-

1 Bodin, *Les six livres de la République*, París, edición Jacques du Puys, 1577, en la tabla onomástica, véase *Estat* y las referencias.

2 Acerca de la palabra *Estado*, véase L. Febvre, “De l’État historique à l’État vivant”, *Encyclopédie Française*, t. X, *L’État moderne*, 10.08-2. Véase también De la Bigne de Villeneuve, t. I, p. 116.

3 Sir M. Amos, *La Constitution Anglaise*, trad. de P. de Lapradelle, París, 1935, p. 107. Véase también p. 132.

dad y los poderes del rey ‘en los derechos de la Corona’, lo que significa que de ellos están investidos la persona de Su Majestad y los agentes que la representan, para ser ejercitados en las condiciones y límites indicados por la ley y los usos constitucionales, en interés supremo del público”.⁴ De esta explicación resulta que el Estado inglés existe incontestablemente como realidad, ya que no en la construcción y en las palabras.

6. Es erróneo el empleo que se hace a veces de la expresión *Estado* como sinónimo de gobierno (*sensu lato*). Se encuentra ciertamente un gobierno del Estado, que es, en efecto, una parte esencial del mismo. Pero si el Estado no debiese comprender más que el gobierno, ¿en dónde colocar a los gobernados y qué nombre dar al sistema por el cual y en el cual los gobernados se ligan con el gobierno? De igual modo, no bastaría representar al Estado como una simple organización técnica al servicio del pueblo, el pueblo debe necesariamente entrar en el Estado, representar allí un papel, aunque no sea más que a título de súbdito obligado a someterse a las exigencias de la organización. Así, el concepto de Estado debe necesariamente abrazar, al lado del gobierno o de la organización, a los individuos sometidos a ese gobierno o a esa organización, que es el gobierno o la organización del Estado.

El análisis de la definición propuesta sugiere en seguida una distinción entre elementos anteriores al Estado y que éste viene a determinar (naturalmente en función de su propio sistema) y elementos *determinantes*, únicos verdaderamente constitutivos de la esencia y de la noción del Estado.⁵

4 *Ibidem*, p. 107. Comp. Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2a. ed., pp. 17 y ss., 216, 224, 230-232.

5 Comp. M. de la Bigne de Villeneuve, t. I, p. 193, quien distingue entre las condiciones “de orden externo” necesarias para la formación del Estado (elementos del ambiente estatal) y las condiciones “de orden interno” (elementos constitutivos del Estado).

Sección I

Los elementos anteriores al Estado

7. Los elementos anteriores al Estado son dos: en primer lugar, *cierto número de hombres*, que forman la materia de la agrupación estatal; después, un *territorio delimitado*, formando el marco y la base de la agrupación. Acerca de estos elementos previos, nos contentaremos con nociones enteramente sumarias.

1. *El elemento humano*

I

8. El Estado agrupa hombres, es decir, seres racionales y libres, dotados de una vida y de un fin personales, y no de fragmentos individualizados de una especie: humanidad, pueblo, nación, clase o colectividad cualquiera.⁶ Esto, aparentemente, ya ni se discute, desde que existe una filosofía y sobre todo desde el advenimiento del cristianismo. Mas conviene subrayar desde ahora que la concepción del Estado es inseparable de una concepción del hombre y que toda doctrina negadora de la personalidad humana tiene su repercusión necesaria en el campo del Estado, ya sea que se quiera poner la organización estatal al servicio de la masa hipostasiada (humanidad, pueblo, nación, clase...) o que el Estado mismo se erija en fin supremo de su propia actividad y de la de sus miembros (concepción de la Antigüedad clásica).⁷

Evidentemente, los hombres, que constituyen los elementos del Estado, no son iguales en todas partes: se diferencian por particularidades físicas, morales, económicas, de orden individual o colectivo. Pero esas diversidades, que pueden influir grandemente sobre las modalidades es-

6 Comp. Hauriou, *Précis*, p. 87, quien situándose, es verdad, en el terreno de la historia, afirma: “El poder del Estado se ha originado como gobierno de hombres libres (políticamente) y gobierno de hombres libres ha seguido siendo”.

7 Habrá ocasión de volver a tratar este problema fundamental: véase *infra*, núm. 210.

tructurales del Estado, carecen de interés en lo que toca al principio de la agrupación estatal: ésta vale para todos los hombres sin distinción, desde el momento en que han llegado a determinado grado de la evolución de las sociedades humanas.

9. Segundo rasgo: un hombre o algunos hombres no bastan para formar un Estado. El número es la condición necesaria de toda agrupación, pues ésta, a diferencia de la fundación, implica no sólo una idea servida por uno o varios órganos, sino una reunión de hombres que aportan a la idea un concurso personal. Los hombres así agrupados en el Estado pueden, por lo demás, ser numerosos, muy numerosos o poco numerosos: determinados Estados son ricos en hombres, otros pobres o muy pobres. No por ello dejan de tener, unos y otros, la naturaleza del Estado. Es preciso, sin embargo, para que el Estado aparezca, que haya un número bastante considerable de hombres, porque si no, la necesidad específica que tiende a satisfacer esta forma social carecería del único medio que puede darle nacimiento. Se tendrá entonces una agrupación, de carácter político quizá, pero inferior, por ejemplo una ciudad, aun cuando lleve el título de Estado en el sentido del derecho de gentes positivo.⁸ Sociológicamente, el Estado supone, en efecto, una determinada cifra de población y, por vía de consecuencia, una determinada división del trabajo y una determinada variedad en las condiciones de vida, que requieren un organismo superior de coordinación que es precisamente el Estado.

Sin embargo, sería erróneo creer, con los antiguos, que partían de una concepción más bien teórica, o con ciertos gobiernos modernos, que obedecen a un móvil de defensa, que el Estado, por lo menos el perfecto e ideal, postule una *autarquía*, es decir, aptitud de la población a bastarse a sí misma, especialmente desde el punto de vista económico.⁹ La autarquía no sólo es, en cierto modo, contraria a la naturaleza y, además, peligrosa, sino que contiene en germen una limitación al progreso: entre más crecen las necesidades de los hombres, más difícil, dispendiosa, y hasta cierto punto irrealizable se vuelve la satisfacción autárquica de las mismas.

Agreguemos que la vida en el Estado requiere, entre los individuos que lo componen, un determinado acercamiento en el espacio, condición facilitada hoy día, a pesar de las distancias, por el recurso de los medios de comunicación. Así se realizará el concepto de “población”, que evoca

8 Comp. J. de Clercq, *Les petites souverainetés d'Europe*, Gembloux, 1936.

9 Véase, por ejemplo, en este sentido, G. del Vecchio, *Leçons de Philosophie du Droit*, trad. de J. A. B., París, 1936, p. 283.

la idea de un contacto material, si no corporal, indispensable a toda colaboración.

Pero si el Estado implica reunión y concentración de hombres, no es de su naturaleza reunir en una formación única a todos los miembros de la humanidad. En la actualidad el mundo está repartido entre múltiples Estados y, a consecuencia del principio de las nacionalidades, el fraccionamiento se ha acentuado por obra de los tratados consecutivos a la gran guerra. De tal suerte que el Estado único, universal, con cualquier nombre que se le llame —super-Estado o Esatados Unidos del mundo— no figura en el número de las realidades de hoy ni, a lo que parece, de las eventualidades de mañana.

10. A pesar de su calidad de personas humanas individuales, los hombres agrupados en el Estado no son, con relación a los demás, seres aislados. Antes de ingresar en la formación estatal,¹⁰ están unidos entre sí por toda suerte de vínculos, de orden físico, moral, económico, social, religioso...; vínculos de solidaridad, por semejanza o por contacto; de intercambio, por división del trabajo; vínculos de integración, como en el caso de las sociedades propiamente dichas; o, de manera más concreta, vínculos de familia y parentesco, de lengua y de religión, de vecindad y de municipio, de profesión y de clase, de relaciones de negocios comerciales, corporativas, sindicales;¹¹ en suma, el fenómeno de la interdependencia social bajo sus múltiples formas.¹²

La prueba de esto es que ciertos filósofos y sociólogos quieren poner en la base del Estado, como elementos primarios o unidades componentes, a las agrupaciones: el Estado ya no sería una reunión de individuos, sino una federación de grupos y especialmente de familias, constituyendo la familia la “célula” de la sociedad y por consiguiente del Estado.¹³ Pero esta fórmula no tiene sentido preciso, o significa que el Estado no entraría en relación directa sino con las familias y los grupos, no estando incorporado el individuo particular al Estado sino a través de unas y otros. En

10 Se adopta aquí el punto de vista lógico, si no el cronológico, pues no se trata de suscitar una discusión acerca de si siempre y en todas partes la formación política ha sucedido a la familia, aunque ciertamente haya motivo para pensarlo, sobre todo en lo que respecta a la formación del Estado.

11 Comp., R. Maunier, *Essai sur les groupements sociaux*, París, 1929.

12 Es la constitución *social*, anterior a la constitución *política*, de que habla Hauriou. Véase también E. Martin Saint-León, *Les sociétés de la nation*. Estudio de los elementos constitutivos de la nación francesa, París, 1930.

13 Así, por ejemplo, M. de la Bigne de Villeneuve, *op. cit.*, t. I, pp. 195-199. Comp. L. Le Fur, *Précis de Droit International Public*, 2a. ed., núm. 128; L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2a. ed., t. II, pfo. 2, p. 8.

todo caso, esta construcción *more geometrico* de agrupaciones escalonadas y superpuestas, olvida la trabazón compleja de la realidad social.

Para no hablar más que de la familia, es desde luego un error imaginar al grupo familiar como una entidad simple, revestida de personalidad, desde el momento en que el concepto de familia engloba una síntesis de relaciones personales, entre el marido y la mujer por una parte (grupo conyugal, según la expresión de la Escuela), entre el padre y la madre y los hijos, por otra (grupo paterno).¹⁴ Observemos, en seguida, que la función de procreación y de educación a la que está ordenada en primer término la institución familiar es esencialmente temporal, y que la familia, considerada en el plano de esta función principal, está llamada a disolverse desde el momento en que los hijos lleguen a la mayor edad. ¿Además, no existen individuos sin familia, por lo menos actual, huérfanos o célibes, que el Estado debe, sin embargo, admitir entre el número de quienes directamente dependen de él?

En fin, para estar autorizado a substituir, a título de unidades componentes del Estado, las familias a los individuos, sería preciso estar en aptitud de demostrar, previamente, que el fin del Estado se encuentra en el prolongamiento exclusivo de los fines biológicos, morales y económicos de la familia, pues si el Estado es un compuesto de familias, no podría tener, como toda federación de grupos, otro fin último que el del grupo elemental. Ahora bien, cualquiera que sea para el individuo la importancia de los fines familiares, lo cierto es que éstos no agotan la totalidad de los fines de la vida humana. De allí resulta que al lado de los fines propios de la familia, el Estado, que tiene, como lo veremos, la carga del bien general de los ciudadanos, debe también preocuparse de los fines humanos extrafamiliares. En definitiva, puesto que todas las instituciones y todos los grupos están, en planos diversos y entrecruzados, al servicio de los individuos humanos, más vale sostener que en la base del Estado, como de la familia, se encuentran individuos o, si se quiere, personas, sujetos y beneficiarios inmediatos de la agrupación.¹⁵

No cabría, por lo demás, deducir de esta tesis, que, en el Estado, el individuo debe ser considerado de una manera abstracta, desligado de las determinaciones sociales múltiples que lo afectan con anterioridad a la deter-

14 Para la demostración, véase J. Dabin, "Sur le concept de famille", *Miscellanea Vermeersch*, vol. II, pp. 229 y ss., Roma, 1935 (*Analecta Gregoriana*, vol. X).

15 Véase, en el mismo sentido, J. Leclercq, *Leçons de droit naturel*, II, *L'État ou la Politique*, núm. 94, pp. 374-376. Sobre las consecuencias prácticas de esta concepción, véase *infra* núms. 141 y ss.

minación política: determinaciones familiares, de esposo, de padre y de madre, de hijo, de jefe de familia; determinaciones del oficio y de la profesión, de la región y de la clase, del grupo religioso, lingüístico, cultural... Todas estas determinaciones que el individuo lleva consigo a la comunidad política y que en ella conserva y tiene derecho de cultivar, se imponen respecto del Estado mismo, obligado a salvaguardarlas y promoverlas, a conformar a ellas sus propias instituciones, las leyes y toda su política.¹⁶

II

11. Pero, puesto que no existe un Estado único que englobe a todos los habitantes de la tierra, ¿de acuerdo con qué principio, racional o empírico, se clasificarán las poblaciones entre los diversos Estados que se dividen el mundo? Teóricamente, son concebibles varios criterios, unos a base de contigüidad territorial —la habitación en un mismo círculo geográfico, lo que supone poblaciones sedentarias—, otros a base de afinidades personales de diversas especies, o incluso una combinación cualquiera de uno y otro principio, territorial y personal.

En la práctica, y en nuestros días, es el principio *nacional*, aunque entendido de muy diversas maneras, el que se propone generalmente como el criterio racional, natural, de la agrupación de los individuos en el Estado: éste no debe comprender, hasta donde sea posible, más que a los nacionales y, si es posible, a todos los nacionales... El problema de las relaciones entre la nacionalidad y el Estado es así resuelto por la idea de la coincidencia del Estado y la nación. Es el famoso derecho de los pueblos a disponer de sí mismos que, salvo divergencias de interpretación sobre el principio y sobre las modalidades, es reconocido en todas partes, en Francia, en Alemania, en Inglaterra, en Italia, en América. Al lado de este criterio se debe señalar otro, concurrente, cuya importancia práctica es mucho menor, pero que, sin embargo, representa una idea-fuerza: el principio del Estado *de clase*, entiéndase que de la clase proletaria, instrumento de revolución, precursor de la sociedad universal sin clases. Analicemos sumariamente estos dos principios.

16 Habrá ocasión, con diversos motivos, de volver sobre este problema importante, especialmente en los capítulos de la descentralización y de la justicia distributiva: Véase *infra* núms. 184-185 y 264 y ss.

12. a) La nacionalidad, base de la agrupación en Estado: antes de emitir un juicio cualquiera acerca de esta tesis, convendría entenderse respecto del concepto de *nacionalidad* y del concepto, lógicamente posterior, de *nación*. Es, en efecto, la nacionalidad la que hace la nación y no a la inversa.

Ahora que, como se ha dicho, el acuerdo realizado en las palabras ya casi no existe en las ideas: hay una concepción francesa, una concepción alemana, una concepción inglesa de la nacionalidad y de la nación.

De suyo, la *nacionalidad* no podría designar más que un determinado carácter que afecta a los individuos, que aproxima unos a otros a los individuos que llevan impreso ese carácter común, que los distingue de los individuos y grupos extranjeros, marcados con un carácter diferente. ¿De dónde deriva el carácter nacional? ¿Cuál es su elemento determinante? Aquí es donde las opiniones se contraponen y se diversifican casi al infinito.

Se han propuesto sucesivamente, según las tendencias y los intereses, la sangre,¹⁷ la lengua, la religión, las costumbres, la vida en común sobre el mismo suelo, los recuerdos vividos en común, la voluntad de realizar juntos grandes empresas... Y, sin duda, todos esos factores intervienen en proporción variable según el caso.¹⁸ Sin embargo, aunque la nacionalidad brota quizá más de la carne que del espíritu, sería conveniente, a nuestro parecer, combatir en pro de una espiritualización del concepto, haciendo prevalecer, sobre los criterios propiamente étnicos, el argumento humano de un querer vivir colectivo, fundado sobre una consideración objetiva de las realidades geográficas, históricas, económicas, políticas que, de buen o mal grado, condicionan la vida en el Estado. Pues, en definitiva, la nacionalidad, para las masas como para los individuos particulares, es no sólo cuestión de *ser*, en el sentido de una determinación física tomada; es también cuestión de *voluntad*: no obstante las diferencias étnicas, pueden establecerse a la larga semejanzas, que resultan de haber adoptado un partido de colaboración en el culto de un ideal común, aunque sea de un ideal específicamente político como, por ejemplo, el amor a la independencia y a la libertad. ¿No es el caso de

17 Véase especialmente, acerca de la concepción de raza en la doctrina nacional-socialista, R. Bonnard, "Le droit et l'État dans la doctrine nationale-socialiste", *Revue de Droit Public*, 1936, pp. 217 y ss.; H. Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand, ses doctrines et leurs réalisations*, París, 1937, t. I, núms. 16-26, pp. 19-31.

18 Acerca de la nacionalidad, véase, entre otros, a juristas como Duguit, 2a. ed., t. II, pfo. 2, pp. 200-205; Del Vecchio, *Leçons de philosophie du droit*, París, 1936, pp. 283 y 284; a sociólogos como J. Delos, *La société internationale et les principes du droit public*, París, 1929, pp. 7-30; a moralistas como E. Baudin, *Cours de Philosophie Morale*, París, 1936, pp. 404 y ss.

Suiza,¹⁹ o inclusive de Bélgica, a pesar de una tendencia a la autonomía que no suprime la voluntad de vida en común para los grandes asuntos? Porque si flamencos y valones pertenecen a grupos étnicos diferentes, basta, para que exista una nacionalidad belga, que unos y otros se den cuenta de la solidaridad que los une en muchos otros puntos de vista esenciales, y de la imposibilidad en que estarían de guardar su originalidad, aun nacional y cultural, viviendo separados o incorporados a Estados distintos. No está prohibido, pues, concebir y desear el advenimiento de un nacionalismo a base de razón política o de razón a secas, desprovisto de las exageraciones de un nacionalismo basado exclusivamente sobre la raza o la lengua. Tanto más cuanto que este acontecimiento no sería más que un renacimiento: la concepción “primitiva” y en cierto modo fisiológica del nacionalismo es reciente, y no es ella la que ha contribuido a la formación de las nacionalidades más homogéneas, tales como la francesa.

13. En cuanto a la *nación*, ella significa sin duda la suma de individuos o, si se quiere, la serie de generaciones sucesivas marcadas con el mismo carácter nacional.²⁰ ¿Podría irse más lejos y reconocer en la nación como tal, independientemente del Estado, una institución, o más aún, una persona moral? Es una posición adoptada muy frecuentemente en política, en sociología y en derecho.²¹ Se presta, sin embargo, a graves objeciones. Una nación puede ciertamente tener su carácter, su fisonomía, y, en este sentido, su personalidad propia. Más exactamente: este carácter es el de los individuos que la componen²² y puesto que, por hipótesis, es común a éstos, crea entre ellos una comunidad que se llama la nación y de la que resulta entre los individuos, miembros actuales y futuros de la misma nación, un conjunto de derechos y deberes recíprocos.²³ Pero es

19 Existe, según parece, una nacionalidad suiza, común a los tres grupos étnicos y que resulta de su voluntad decidida de compartir la misma suerte política bajo el pabellón helvético: fusión de la idea nacional en la idea política.

20 En otro sentido más bien técnico (el del derecho público francés), la nación es entendida en el sentido de la nación-persona, titular de la soberanía, encarnada en el cuerpo electoral. Véase, acerca de ese punto, Carré de Malberg, t. I, núm. 2, texto, p. 2 y nota 2. Por lo demás, se encontrará nuevamente este concepto: véase *infra*, núms. 75-78. Además, respecto de la noción *jurídica* y de la noción *étnica* de la nación, R. Bonnard, *op. cit.*, *Revue du droit public*, 1936, pp. 215-217.

21 Véase, por ejemplo, G. Renard, *La Théorie de l'Institution*, París, 1930, pp. 152-155; E. Baudin, *Cours de Philosophie Morale*, París, 1936, pp. 413-416.

22 Como dice el nacional-socialismo, siguiendo a Hitler, la nación “es la comunidad concreta de seres semejantes en cuanto a su estructura física y espiritual” (véase Mankiewicz, t. I, núm. 92, p. 94). Se trata, pues, de semejanzas *individuales*.

23 Esos derechos y deberes dan lugar a una “moral de la nación”, como los derechos y deberes familiares dan lugar a una “moral de la familia”.

difícil asignar a cada nación, considerada siempre aparte del Estado, un fin, una misión o una “vocación” cualquiera, como también descubrir en ella los órganos indispensables para el cumplimiento de esa pretendida vocación. Un carácter común, aunque sea fuertemente sentido, aunque genere obligaciones, no basta para dar nacimiento a un ser real distinto, dotado de “individualidad objetiva” y menos aún a un ser dotado de individualidad subjetiva, en suma, a una persona moral.

Para alcanzar el grado de institución-persona se requiere la reunión de estos dos elementos indispensables: una idea directriz incorporada en una organización; pues bien, uno y otro elementos hacen falta en el caso de la nación, a pesar de la solidaridad que une a los individuos nacionales en el espacio y en el tiempo. La idea nacional que se trata de salvaguardar o promover puede ciertamente (a pesar de lo vago del concepto) proporcionar el principio de una institución: así en la teoría que pone a la institución-Estado al servicio de la idea nacional. Pero la nación misma no es más que un hecho social, respetable sin duda, pero no una institución sujeto de derecho.²⁴ Sucede exactamente lo mismo con la humanidad: los partidarios de la nación-persona se esfuerzan por demostrar que la humanidad no es una persona. Con toda justicia hacen valer que “la humanidad no es una sociedad en el sentido propio del término. No existe sociedad en general, no existe organismo que no tenga un fin propio que alcanzar, y la sociedad de todos los hombres no puede tener finalidad propia, es decir, fines que no se resuelvan en fines individuales”.²⁵ Estas razones valen a la vez contra la sociedad-humanidad y contra la sociedad-nación: la nación no tiene más fin propio que la humanidad.

Si la argumentación es verdadera, claro es que vale a *fortiori* para grupos nacionales, minoritarios o inclusive mayoritarios, que no reúnen más que a una *fracción* de los nacionales: con menos razón que la nación completa, las ramas desgajadas de la nación, que existen en el seno de diversos Estados, no constituyen por sí mismas, en el plano sociológico, personas morales distintas.²⁶

24 Comp. J. Delos, *op. cit.*, pp. 31-49; F. Perroux, “Vocation chrétienne et vocation nationale”, *La vie intellectuelle*, t. LII, núms. 2 y 3, 31 de octubre y 15 de noviembre de 1937, especialmente las páginas 221 y 374 (a propósito de la vocación de una *persona colectiva*).

25 A Rocco y F. Carli, *Rapport au Ille. Congrès Nationaliste*, celebrado en Milán, en mayo de 1914, citado por M. Prélôt, *L'Empire Fasciste*, París, 1936, núm. 29, pp. 126 y 127.

26 Nada impide, sin embargo, que el Estado se organice de acuerdo con un principio de descentralización territorial o incluso específicamente nacional y que reconozca la calidad de personas morales de derecho público a los grupos nacionales. Mas esa es una hipótesis distinta que se volverá a encontrar más adelante: véase *infra* núms. 197-202.

14. De hecho muchos Estados realizan la coincidencia con la nación, en el sentido de que todos sus súbditos son, al mismo tiempo, connacionales.²⁷ Es el caso, en los actuales momentos, de Francia, Inglaterra, los Países Bajos, Italia y Alemania, por lo menos en su conjunto; igualmente, si se mantiene el criterio de un querer vivir colectivo, el caso de los Estados Unidos de América, de Suiza y de Bélgica. Esto no quiere decir que, en la hipótesis de la coincidencia, la Nación haya sido siempre anterior al Estado. La vida política común puede ser generadora de una nacionalidad nueva, superior, en la cual vienen a fundirse y unificarse grupos nacionales anteriormente distintos. ¿Qué decir del papel del Estado francés —el de los reyes como el de la Revolución— en la formación de la nación francesa, nacida de la fusión de provenzales, normandos, bretones, franceses de *l'Île de France*... en la comunidad política francesa? Claro que no siempre se presenta este caso, ya que, aunque el Estado, por su política, está en aptitud de influir sobre el nacimiento y consolidación de la nacionalidad, sucede, con mayor frecuencia aún, que la nacionalidad engendra al Estado, provocando la erección, en una comunidad política distinta, del grupo nacional preexistente (actualmente, en la práctica, por vía de secesión o de incorporación).

Sin embargo, la fusión del Estado y de la nación está lejos de realizarse en todas partes. Muchos Estados tienen como súbditos a individuos de nacionalidades diversas: así sucede en los Estados de población mixta o de minorías nacionales, sea cual fuere, por lo demás, el tratamiento particular de que gocen los diversos individuos o grupos, en el plano interno o en el internacional. Mas lo que precisa subrayar es que la coincidencia que no existe de hecho, tampoco se impone en derecho.²⁸

En primer lugar, no siempre es practicable. En las hipótesis, muy frecuentes, en que los grupos nacionales están mezclados entre sí sobre el mismo suelo, el Estado nacional no podría nacer por falta de base territorial propia. Después, la vida en Estado exige la reunión de determinadas condiciones de viabilidad, muy diversas según las contingencias, pero no podrían ser suplidas por la unidad de nacionalidad. Admitiendo que las imposibilidades *materiales* sean descartadas, la exigencia *moral* entra en juego. Allí donde la nación forma parte de un Estado ya constituido, es necesario tener en cuenta los derechos y legítimos intereses de los conciu-

27 Si la nacionalidad es, ante todo, cuestión de espíritu y de voluntad, es preciso no excluir de ella a los optantes y a los naturalizados.

28 Comp., acerca de las relaciones entre la nación y el Estado, Le Fur, "La Nation et l'État", *Encyclopédie Française*, t. X, *L'État Moderne*, pp. 10.10-8-10.

dadanos de otra nacionalidad agrupados en el mismo Estado, así como las repercusiones eventuales de una ruptura sobre los demás Estados y sobre la comunidad internacional.²⁹ De igual modo, nada impide que los derechos estrictamente nacionales reciban plena satisfacción en el seno de un Estado compuesto de varias naciones. ¿Qué exige, en efecto, la nación? Vivir y desarrollarse; más exactamente, ver mantenido y fortificado el carácter nacional de sus miembros, así como la solidaridad que los une. La realización de este fin pide, sin duda, de parte del Estado, una actitud y un conjunto de medidas favorables, o, lo que es lo mismo, una política consecuente, mas no podría afirmarse *a priori* que semejante política no pueda ser practicada, de manera competente y comprensiva a la vez, por un Estado que no fuese exclusivamente nacional.³⁰ ¿Se dirá que la experiencia ha hablado y que en todo caso el Estado nacional ofrece mayor garantía, para la ejecución de un programa nacional, que un Estado extranjero o sin nacionalidad determinada? A esto puede responderse que por sí sola, la conquista de esta garantía no podría justificar una modificación del orden establecido, tanto menos cuanto que los derechos del hombre —entre los que figuran, en su rango, los derechos nacionales— gozan de hecho de la solicitud que les es debida. Existen, por lo demás, fuera de la independencia política, otros medios de salvaguardar esos derechos, ya sea en el plano interno (recursos jurisdiccionales, soluciones de federalismo o de descentralización),³¹ o en el plano internacional (protección de las minorías o protección internacional de los derechos del hombre).

Tales son, brevemente esbozados y sin entrar en detalle, los motivos que recomiendan el rechazo del principio de las nacionalidades (o incluso el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos),³² por lo menos concedido de una manera absoluta, sin consideración de las contingencias ni de las posibilidades, y sin respeto a las situaciones adquiridas o a la paz del mundo. Aunque el caso fuese perfectamente claro, y suponiendo que se tratase de un grupo nacional distinto y homogéneo, la independencia política del grupo no podría erigirse en derecho incondicionado, trascendente,

29 Habrá ocasión de volver a tratar este último punto: Véase *infra*, núms. 301-302.

30 Véase, en lo que concierne a la antigua monarquía austro-húngara, A. Von Verdross, “État et nation, État national et État plurinational”, *Annales de droit et de sciences politiques*, Bruselas, 1936, pp. 338 y ss.

31 Volverán a estudiarse las soluciones de federalismo y de descentralización: véase *infra*, núms. 189 y ss.

32 Acerca de esta distinción, véase G. Scelle, *Précis de droit des gens*, segunda parte, París, 1934, pp. 264-267.

aun cuando la reivindicación no debiese buscarse sino por vías pacíficas. Todo individualismo es condenable: lo mismo el de los grupos nacionales que el de los Estados o individuos particulares.³³

15. Es innegable, por lo demás, que la vida común, en el seno del Estado de población mixta, ofrece mayor dificultad que en el seno del Estado nacional. Si el contacto de las nacionalidades en el cuadro de un Estado único es susceptible de proporcionar a la comunidad total, gracias al intercambio de culturas, un enriquecimiento precioso, entraña también, casi fatalmente, pugnas y malos entendimientos; a veces, inclusive, luchas fratricidas. Pero ¿no es deber de los hombres moderar sus pasiones, comprendiendo en ellas sus pasiones nacionales, y no es el papel del Estado armonizar los intereses y arbitrar los conflictos con imparcialidad? Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que ningún empeño de simplificación podría legitimar la supresión del dualismo por una de estas soluciones extremas: de parte del Estado, una política de asimilación forzada que vulneraría los derechos nacionales; de parte de las nacionalidades, una política de independencia que desconocería los derechos del Estado. Las complicaciones que suscita la vida no están hechas para ser eliminadas por la violencia, sino para ser resueltas mediante la conciliación de los derechos respectivos.

También es verdad que puede presentarse un caso (y en nuestros turbados tiempos no es raro) en que la distinción entre la nación y el Estado entrañe un inconveniente mayor: es aquel en que el Estado plurinacional³⁴ entrase en conflicto con el Estado de una de las nacionalidades en disputa. Por un lado, el nacional está obligado al deber de lealtad hacia el Estado a que está sujeto; por el otro, está unido por el lazo de la solidaridad y de la devoción nacionales a los súbditos del Estado adverso. Penoso caso de conciencia, seguramente, cuya solución, por lo demás, no es dudosa: si es necesario escoger, el deber de lealtad vence, precisamente porque el Estado plurinacional es legítimo, lo que le permite exigir de todos sus súbditos, sin distinción de nacionalidad, una obediencia leal, aun en la hipótesis de dicho conflicto y sobre todo en ella. Insistamos, pues: la mejor fórmula de las relaciones sociales no es necesariamente la que deba suprimir todo caso de conciencia. Hay casos de conciencia inevitables: son los que provienen de los hechos de la vida y que nadie puede suprimir.

33 Comp., respecto del principio de las nacionalidades, E. Baudin, *Philosophie Morale*, p. 516.

34 Esta última palabra está empleada en sentido etimológico y no en el sentido orgánico en que es empleado en los países germánicos.

16. Pero de que la coincidencia entre el Estado y la nación no sea de derecho, no cabría concluir, en sentido inverso, en una disociación necesaria. Es la tesis, sostenida por ciertos ingleses, de la “desnacionalización” del Estado o, partiendo de la nación, de la “despolitización” de la nación.³⁵ Según este punto de vista, los asuntos que interesan a cada nación deberían ser dejados a la competencia de cada grupo nacional, mientras que el Estado, separado de las naciones, no tendría que preocuparse más que del orden propiamente político.³⁶ Pero en teoría y de hecho, esa separación parece imposible. De suyo, lo político y lo nacional tienen estrechas relaciones, porque la nacionalidad determina los individuos súbditos del Estado y éste no puede tomar a los individuos más que como son, es decir, determinados por su carácter nacional. Por otra parte, cualquiera que sea el margen de autonomía que se deje a las nacionalidades para el arreglo de sus asuntos nacionales, esta autonomía tiene como límite necesario el interés superior, representado y apreciado por el Estado: la armonía entre los diversos grupos nacionales y el bien de la comunidad política entera. De allí, precisamente, la impaciencia de muchos nacionalismos que no se contentan con una autonomía relativa y aspiran a una independencia política completa. Lo que es exacto, en la idea de no-solidarización, es que el Estado no tiene derecho a encastillarse en una de las naciones que lo componen, aunque sea la más numerosa. Aquí, como tratándose de las clases sociales, la no-solidarización no puede significar más que imparcialidad, es decir, respeto a la justicia distributiva debida a cada una de las naciones, no desinterés o abdicación.

17. b) A la concepción del *Estado nacional*, que descansa sobre determinadas afinidades nacionales, entendidas de una manera más o menos materialista (tal como la concepción racista de la nacionalidad), pero sin acepción de categorías sociales, se opone, desde el *Manifiesto comunista* de 1848, la idea de un *Estado de clase*, que agrupa a los trabajadores de todos los países sin distinción de nacionalidad, con la sola exclusión de la burguesía, considerada no como extraña al Estado, sino como sometida a la “dictadura del proletariado”. Naturalmente este régimen de lucha no sería más que transitorio, en espera de la abolición de las clases —conse-

35 Véase Le Fur, “La Nation et l’État”, *Encyclopédie Française*, t. X, pp. 10.10-8 y 9.

36 No es por una fortuita coincidencia por lo que esta concepción ha encontrado favorable acogida en Inglaterra. Inglaterra reina sobre numerosas naciones, muy diferentes unas de otra y que es imposible reducir a un común denominador nacional. Toda política *imperial* requiere, de parte del Estado-imperio, una cierta reserva respecto de cuestiones propiamente nacionales.

cutiva al aniquilamiento de la burguesía— y de la desaparición del Estado mismo en sentido político, cuya presencia no tendría otra razón de ser que la de mantener bajo el yugo al proletariado explotado. Se encuentra un curioso esbozo de realización de ese programa en las Constituciones de los Estados de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, especialmente la Constitución de la R. S. F. S. R. de 1925,³⁷ en la que figuran principios como éstos: “La República rusa es un Estado socialista de obreros y de campesinos” (artículo 2o.); los que no trabajen, o vivan del trabajo de los demás, no tienen ni derechos políticos ni derechos públicos, ni el “derecho honorífico de defender la Revolución con las armas” (artículo 10); no gozan más que de libertades individuales y de derechos patrimoniales incluidos en la noción de economía privada, consecuencia de la N. E. P. (*nueva economía política* inaugurada tras de las experiencias radicales y desastrosas de principios de la Revolución). Este poner fuera de la ley a la clase burguesa, salvo en la medida en que se le necesita, parece ciertamente equivaler a ponerla al margen del Estado.³⁸

Se dirá quizá que el fenómeno del Estado de clase no es contemporáneo de la ideología marxista, que en las sociedades en que reina la esclavitud y aun en los regímenes exclusivamente patricios el Estado no es en el fondo más que un Estado de clase. Pero hay muchas diferencias. Se concibe que el esclavo no sea miembro del Estado, puesto que se le considera como una cosa, no como un hombre: no es la idea de clase o de categoría social la que está en juego, es la calidad de persona sujeto de derecho la que se niega al esclavo. Los regímenes patricios representan sin duda la dominación de una clase en el Estado; pero si la plebe está privada de derechos políticos y aun de determinados derechos de la vida civil, no está excluida del Estado:³⁹ es la forma de gobierno más que la composición del Estado la que aquí importa.

Pero el rasgo característico del Estado de clase marxista y que lo opone radicalmente a las formas de Estado de clase que se puedan encontrar en la historia, es la concepción *internacional* de la clase y del Estado de

37 El texto de esta Constitución está publicado como apéndice a la obra de B. Mirkine-Guetzevitch, *La théorie générale de l'État soviétique*, París, 1928.

38 La nueva Constitución de la U.R.S.S., de 5 de diciembre de 1936 (Bruselas, Ediciones *Germinal*, 1937) repite que la Unión es “un Estado socialista de obreros y de campesinos”, pero da como cierto el hecho de que la burguesía ha sido destruida (véase el informe de Stalin, Ediciones *Germinal*, pp. 26-27 y 51-53).

39 Acerca de la entrada de la plebe en la ciudad, en Roma, se encontrarán algunos relatos sucintos en J. Declareuil, *Rome et l'organisation du droit*, París 1924, pp. 45-56.

clase. El Estado marxista no sólo rechaza de su seno a todo aquel que no es trabajador, obrero o campesino, sino que incluye entre sus miembros, a título de “la solidaridad de los trabajadores de todas las naciones”, a los trabajadores extranjeros, a los que inviste de derechos políticos, públicos y sociales al igual de los trabajadores nacionales. Tal es la solución inscrita en el artículo 11, párrafo 2, de la Constitución precitada, que establece, es verdad, esta condición: que el extranjero trabaje en territorio de la República. Es, como se ve, el Estado internacional de clase, la división horizontal substituída a la división vertical del Estado nacional sin clase. Es verdad que entre la teoría y la práctica se interponen las disposiciones precisas de los textos, que moderan y a veces suprimen los principios⁴⁰ y sobre todo las exigencias cambiantes de la política interior y exterior de lo Soviets, a las que desde hace mucho tiempo todo se ha subordinado: los textos y los principios. Se manifiestan, empero, ciertos reflejos, por lo menos psicológicos, de la concepción del Estado de clase, en las luchas “ideológicas” que se desarrollan ante nuestros ojos: la primacía del punto de vista nacional cede ante la consideración de clase, hasta el grado de que las guerras civiles que hasta ahora habían sido intestinas, y en ese sentido nacionales, tienden a transformarse en guerras civiles internacionales. La frontera que se establecía entre los Estados se establece, en adelante, entre las clases, los partidos y los “frentes”, sin consideración para la unidad nacional descuartizada entre esos elementos hostiles. Fenómeno de crisis, que no contiene parte alguna de verdad, pues si está permitido concebir, en teoría, un Estado internacional que reúna a todas las naciones, no se ve, en cambio, a qué ideal de organización humana puede corresponder un Estado internacional de clase. En todo caso, semejante fórmula sería la negación misma del Estado, pues el Estado, por su fin y por su función, supone esencialmente la unión, la colaboración de las clases.

2. *El elemento territorial*

18. De ordinario, las agrupaciones son de base exclusivamente humana, en el sentido de que basta, para constituir una agrupación, un determinado número de hombres. El elemento territorial no interviene más que

40 Véase, respecto de este punto, A. Stoupnitzki, “Statut civil des étrangers”, en Eliachevitch, Tager y Nolde, *Traité de droit civil et commercial des Soviets*, París, 1930, t. I, núm. 49, p. 287; núm. 54, pp. 292 y 293.

de una manera enteramente secundaria, como un medio de subdividir o, a lo más, de limitar una agrupación que podría llegar a ser demasiado vasta.

Las agrupaciones territoriales toman entonces el nombre de secciones más o menos autónomas del grupo total: así pasa, por ejemplo, en la Iglesia Católica o en ciertas organizaciones de partidos internacionales. Pero nada impide imaginar agrupaciones que se extiendan a la tierra entera y que no impliquen, en sí mismas o en sus miembros principales, ninguna condición de territorialidad. Por el contrario, cuando se trata del Estado y, de una manera general, de las agrupaciones políticas, el elemento territorial cobra, al lado del elemento humano, una importancia de primer orden. Con esto se quiere significar, no sólo que los hombres llamados a componer el Estado deban estar establecidos permanentemente en un suelo, que constituye, así, su patria (*terra patrum*),⁴¹ sino que la formación estatal misma supone un territorio sin el cual no podría haber Estado. Es lo que se expresa diciendo que el Estado es corporación territorial.⁴²

Ciertos autores, es verdad, lo han negado,⁴³ por una preocupación de “desmaterializar” al Estado y con la mira de asegurar, en cualquier hipótesis, la preponderancia del elemento humano sobre el elemento territorial. Pero la cuestión no es de “desmaterializar” las instituciones cuando, de hecho, postulan un elemento material. El hombre no es puro espíritu; depende del espacio y del suelo y, además, no conviene, a pretexto de espiritualismo, desarraigarlo de sus soportes vitales. Se ha invocado, ciertamente, el caso de ciertas sociedades políticas nómadas e igualmente el de la Iglesia Católica. Pero comparación no es razón: la Iglesia es universal y no constituye un Estado. La misión y el fin de la Iglesia son espirituales y, por consiguiente, independientes en sí de toda contingencia territorial,⁴⁴ mientras que el Estado se mueve en lo temporal y, consecuentemente, en un dominio en que la tierra, valor temporal de primer orden, está llamada a representar un papel. En cuanto a los grupos nómadas, si bien pueden

41 Acerca de la importancia social de la sedentariedad, véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., 1929, pp. 41 y ss. En cuanto al concepto de patria, aspecto territorial de la nación, véase, en diversos sentidos, Delos, *op. cit.*, p. 29, nota 1; Baudin, *Cours de Philosophie Morale*, pp. 428 y 429.

42 Véase, en cuanto a este punto, De la Bigne de Villeneuve, *op. cit.*, t. I, pp. 235-243; L. Delbez, “Du territoire dans ses rapports avec l’État”, *Revue générale du droit international public*, 1932, pp. 707-710.

43 Comp. G. Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, París, 1932, pp. 75 y 76.

44 En sí, decimos. De hecho, es útil que la Iglesia encuentre un punto de la tierra en el que no esté sometida a ningún poder temporal: es la garantía de su independencia contra las tendencias imperialistas de los Estados en el dominio de lo espiritual. Véase *infra*, núms. 280 y 281.

encontrarse en ellos rudimentos y aun rasgos de organización política (así: jefes, leyes, penas), lo cierto es que no han llegado, en razón misma de su nomadismo, al grado evolucionado de la vida política. Hay que tener en cuenta, por lo demás, que se trata de hacer aquí un estudio sintético del Estado moderno, tal como es actualmente y en los principales países, haciendo abstracción de las realidades de la historia o de la prehistoria como posibilidades puramente lógicas de hoy o de mañana.

Poco importa, además, desde el punto de vista de la existencia del Estado, que el territorio sea grande o pequeño; protegido o no por fronteras naturales, dotado de acceso marítimo o puramente continental, rico o pobre en recursos (suelo, subsuelo, clima, régimen hidrográfico...) La extensión del territorio, las fronteras, el acceso al mar, los recursos... son, para los Estados, cualidades generadoras de potencia, a veces, inclusive, en determinadas circunstancias políticas y económicas, condiciones más o menos necesarias de viabilidad. Pero no son esenciales a la noción de Estado, puesto que de hecho existen y han existido siempre Estados de pequeña dimensión, Estados privados de fronteras naturales, Estados de suelo pobre, incapaces de proveer a la subsistencia de sus habitantes.⁴⁵ Es que, a pesar de cierta concepción “geopolítica”, el Estado es ante todo formación política y no expresión geográfica o unidad económica.

Agreguemos que la noción de territorio comprende no sólo la superficie del suelo, sino también lo que está debajo (subsuelo) y el espacio atmosférico que cubre el suelo; eventualmente, además, las extensiones marítimas (puertos, bahías, radas, mar territorial).⁴⁶

19. Sin embargo, importa precisar en qué sentido o de qué manera interviene el territorio en el sistema del Estado.

Una primera función —*negativa*— del territorio, es admitida por casi todo el mundo: el territorio permite asignar al Estado fronteras.⁴⁷ En un régimen de Estados múltiples, es indispensable, para prevenir conflictos, señalar los límites de las respectivas competencias. Pues bien, aun prescindiendo del hecho de que los pueblos presididos por diversos Estados habiten en una región determinada del globo, el límite más preciso es el límite territorial, que consta en el espacio, en el suelo, mientras que un

45 Se vuelve a encontrar aquí, bajo el punto de vista del territorio, la cuestión de la autarquía, considerada más arriba (núm. 9) bajo el punto de vista de las aptitudes de la población.

46 Véase, en cuanto al territorio y el espacio, A. de Lapradelle, “Le territoire”, *Encyclopédie Française*, t. X, *L'État Moderne*, pp. 10.10-13 a 15.

47 En cuanto a la noción de frontera, véase A. de Lapradelle, *op. cit.*, pp. 10.12-1 a 3.

límite puramente personal, obtenido del solo acuerdo de personas sin atender al espacio, contradiría, a la vez, la realidad de las cosas, es decir, el hecho de la sedentariedad de las poblaciones, y las exigencias de un orden internacional claro que excluya los riesgos de las rivalidades. Cada Estado tiene así su circunscripción territorial, en la que ejerce su correspondiente papel: gobierna, legisla, juzga con relación a todos aquellos que se encuentran en el territorio, nacionales o extranjeros. Ese acantonamiento no significa, por lo demás, que cada Estado pueda arbitrariamente desconocer, en su territorio, los derechos de los Estados o de los individuos extranjeros, o inclusive negar a los Estados extranjeros toda autoridad sobre sus súbditos más allá de sus fronteras: el derecho internacional público y privado —por lo menos el derecho natural, si no siempre el derecho positivo— limita, a este respecto, la libertad de los Estados. Ese acantonamiento no significa tampoco que no se encuentren jamás casos de competencia *repartida* entre dos o varios Estados, y aun casos de competencia *suspendida*, tratándose de un Estado cuyo territorio sea administrado por otro Estado...⁴⁸ Pero esos casos son otros tantos acomodamientos o excepciones que suponen la regla: normalmente, el Estado requiere un territorio delimitado en el que sólo él tenga competencia y responsabilidad de Estado. En cuanto a determinar qué autoridad es la que tiene facultad para fijar concretamente esos límites territoriales —cada Estado en virtud de su soberanía o un órgano superior de derecho de gentes—⁴⁹ el tema excede el cuadro de la tesis aquí formulada, que es la de la necesidad para cada uno de los Estados que se reparten el globo de una frontera material tangible, de naturaleza territorial. Baste poner de manifiesto que los peligros de un derecho de autodeterminación en la materia justifican por sí solos la competencia de una autoridad internacional.

Pero la función del territorio no se limita a dotar al Estado de una línea-frontera que trace una área de competencia. A esta función negativa se añade otra, *positiva*, que es más discutida en nuestros días,⁵⁰ quizá por razón de cierta dificultad en precisarla, pero que no es menos innegable.

En efecto, el Estado, para realizar convenientemente su misión, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción delimitada del suelo, de

48 Acerca de esos diferentes casos, véase L. Delbez, *op. cit.*, *Revue générale de droit international public*, 1932, pp. 720-738.

49 Véase, respecto de este punto, *ibidem*, pp. 711-715.

50 En sentido contrario, véase L. Duguit, *op. cit.*, 2a. ed., t. II, pfo. 7, p. 46; Delbez, *op. cit.*, *Revue générale de droit international public*, 1932, pp. 711-715.

la que pueda sacar partido como un instrumento en vista de sus fines de Estado. Por una parte, en el plano interno, el territorio viene a reforzar la autoridad del Estado, al que proporciona una base de control y de coacción. Gracias al territorio, el Estado tiene el medio fácil de llevar la cuenta, de vigilar y de obligar a los individuos, de prohibir a unos la evasión, de expulsar o desterrar a otros. En una palabra, quien tiene el territorio tiene al habitante.⁵¹ Además, una multitud de tareas que incumben al Estado (y no sólo los trabajos públicos) implican una determinada utilización del suelo o del espacio por parte del poder público; de los “resortes territoriales” en una palabra.⁵² En el plano exterior, finalmente, el territorio proporciona al Estado una línea de defensa, que le permite hacer frente al enemigo y cerrar el camino a la invasión. Mientras se mantiene en el suelo patrio, el Estado está en aptitud de durar; desde el momento en que es “arrojado fuera”, se desploma, no sólo porque ha perdido el límite de su competencia, sino porque está privado del fundamento sólido en que apoyaba su acción. Así, de la posesión del territorio depende la autoridad del Estado sobre sus súbditos, al igual que su independencia frente al extranjero.⁵³

20. Pero si el Estado no puede ni actuar ni subsistir sin la ayuda de un soporte territorial, de allí resulta que goza, con relación al territorio, de un verdadero derecho.⁵⁴ Es el caso de todas las instituciones: conviene reconocerles, a título de derecho constitucional, las facultades indispensables para la realización de su obra. ¿De qué naturaleza es ese derecho particular del Estado sobre su territorio? Teniendo por objeto una cosa —el territorio—, erróneamente se le llamaría derecho de soberanía (*imperium*) porque la soberanía, que es autoridad, no puede ejercerse más que sobre las personas y no sobre las cosas.

La expresión *soberanía territorial* encierra un equívoco: toda soberanía es personal; no es territorial sino en tanto que comprende a las personas que se encuentran sobre la extensión del territorio.⁵⁵ Afectando al territorio mismo, el derecho del Estado no podría ser, pues, más que un

51 Comp. Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, núm. 2, p. 3.

52 Es la palabra que utiliza Hauriou, *Précis*, 2a. ed., p. 555.

53 Véase, acerca de esta función del territorio, A. de Lapradelle, “Le territoire”, *Encyclopédie Française*, t. X, p. 10.10-11 y 12. Además, acerca de la importancia del cuadro territorial en el Estado, Hauriou, *Précis*, pp. 555 y 556.

54 En sentido contrario, Duguit, *op. cit.*, 2a. ed., t. II, pfo. 7, pp. 51 y 52.

55 Comp., en cuanto a este punto, Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, núm. 2, p. 4; Duguit, *op. cit.*, 2a. ed., t. II, pfo. 7, p. 52.

derecho de dominio (*dominium*), que se traducirá, por ejemplo, en el derecho de expropiación por causa de utilidad pública o en el derecho de devastación para los fines de defensa nacional (teoría llamada del territorio-objeto).

Esta especie de derecho real eminente no es, sin embargo, un derecho de propiedad. No se confunde ni con el derecho del Estado sobre su dominio privado, ni aun con el derecho del Estado sobre el dominio público. Por una parte, el derecho del Estado sobre el territorio es a la vez general y limitado en su objeto: se extiende al territorio entero, mientras que la propiedad, aun pública, no alcanza más que a partes determinadas del territorio; no entraña plenitud y exclusividad de poderes, que siguen perteneciendo, en principio, al propietario subyacente, sino tan sólo ciertas facultades determinadas de utilización. Por otra parte, a diferencia del derecho de propiedad, que está destinado a la satisfacción de fines egoístas (en el sentido etimológico del término), el derecho del Estado sobre el territorio participa del carácter funcional, institucional, del Estado: encuentra su razón de ser y su límite en el interés público, en las necesidades de la existencia del Estado y del cumplimiento de su misión. Y por estar así limitado por su fin, es por lo que, igualmente, es general y está circunscrito a su objeto. *Laband* hablaba de un “derecho real de derecho público”; podría hablarse quizá de un *derecho real institucional*.⁵⁶

Que no se objete, con Michoud y otros, que el pretendido derecho sobre el territorio no es en realidad más que un poder sobre las personas.⁵⁷ Sin duda, como lo señalan esos autores, el poder de utilización del territorio se resuelve finalmente en un derecho, que pertenece al Estado, de ordenar a los propietarios de los terrenos sobre los que ha puesto sus miras (caso de expropiación, de devastación...) que se abstengan de toda resistencia a la utilización proyectada: caso de soberanía personal, de *imperium* por consiguiente. Pero ¿no pasa siempre así cuando un derecho se ejerce sobre una cosa, incluyendo el derecho de propiedad privada? Por definición, el derecho, inclusive el real, supone otros hombres a los que se le opone y que están obligados a respetarlo. De allí resulta también que si el Estado tiene el derecho de ordenar a los propietarios la abstención, es porque tiene, si no sobre los terrenos mismos, sí al menos sobre el territo-

56 Comp., acerca de esta discusión, De la Bigne de Villeneuve, *op. cit.*, t. I, pp. 244-249; Le Fur, “La Nation et l’État”, *Encyclopédie Française*, t. X, pp. 10.10-7, col. 1 y 2.

57 Véase, especialmente, L. Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 3a. ed. por L. Troabas, París, 1932, t. II, núm. 201, pp. 64 y 65, y en particular la nota 2 de la p. 65.

rio del que esos terrenos forman parte integrante, un derecho real de uso que, en aquellas circunstancias en que el interés público está de por medio, es superior al derecho privado de los propietarios.

21. ¿Podría irse más lejos y, a pretexto de que el territorio es indispensable al Estado, considerarlo como *un elemento del ser mismo y de la personalidad del Estado*, que, en su esencia, estaría compuesto de hombres y territorio a la vez? (teoría llamada del territorio-sujeto).⁵⁸ La conclusión parece excesiva. No se llegará a descartarla objetando, con algunos,⁵⁹ que ella impediría toda modificación de fronteras, pues el territorio aquí considerado, a título de elemento del Estado, no es tal territorio determinado en su magnitud, sino un territorio cualquiera susceptible de variación.⁶⁰ Pero aun así interpretada, la conclusión no podría ser admitida, porque al incorporar en el ser, y sobre todo en la persona del Estado, al territorio, deja atrás los límites de lo verosímil y de lo necesario. Basta, en efecto, con concebir el territorio como la base terrestre del Estado, como uno de sus instrumentos indispensables y sobre el cual tiene derechos el Estado, sin que haya necesidad de introducirlo en el corazón de éste como una parte de su ser y de su persona. Tal vez se deje uno influenciar por una comparación con el ser humano: el territorio es para el Estado lo que el cuerpo es para el hombre. Pero este antropomorfismo no es más que una producción poética: un ser moral no tiene cuerpo; no tiene más que elementos componentes que son los individuos que son sus miembros. Se alega, es verdad, el “precedente” de la fundación, en que el patrimonio sería el principio y el soporte de la personalidad.⁶¹ Pero sin contar con que el territorio no tiene, para el Estado, la significación de un patrimonio, el análisis es erróneo: en la fundación, el principio y el soporte de la personalidad no es el patrimonio, masa inerte y pasiva; es la vida incorporada en la fundación misma y servida por el patrimonio. Así en el Estado se verá que no es el territorio, simple instrumento material, el que forma el Estado, ni siquiera en parte, sino la idea incorporada en la institución estatal, a saber, el bien público, al servicio de la cual se encuentran el territorio y todos los demás instrumentos del Estado. En una palabra, el

58 Véase, en este sentido, G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, edición francesa, t. II, pp. 16 y ss.; Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, núm. 2, p. 4, nota 4.

59 Por ejemplo Duguit, *op. cit.*, 2a. ed., t. II, pfo. 7, pp. 48-50; Delbez, *op. cit.*, *Revue générale de droit international public*, 1932, pp. 718 y 719.

60 En este sentido, De la Bigne de Villeneuve, *op. cit.*, t. I, p. 239.

61 A. de Lapradelle, “Le territoire”, *Encyclopédie Française*, t. X, pp. 10.10-11, col. 2, *in fine*.

territorio no es el Estado, ni en todo ni en parte;⁶² no es más que un *medio* al servicio del Estado.

Es indudable que “en ausencia de un territorio no puede formarse el Estado y que la pérdida de su territorio entraña su completa extinción”.⁶³ Pero de que “el territorio es una condición de existencia del Estado”⁶⁴ no puede autorizadamente deducirse que el territorio sea un elemento del ser y de la persona del Estado: condición de existencia no se confunde con elemento esencial, constitutivo. No sólo ofrece esta distinción un interés filosófico: justifica el otorgamiento de una primacía, en la estructura del Estado, al elemento humano sobre el elemento territorial, cuyo valor, por necesario que sea, no es, empero, más que instrumental.

62 Algunos autores han llegado, en efecto, hasta a identificar al Estado con su territorio: véase, en sentido contrario, Carré de Malberg, t. I, núm. 3, p. 8, nota 7.

63 *Ibidem*, p. 4, nota 4.

64 *Idem*.