

LIBRO IV

NATURALEZA DEL ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO

Conclusiones generales acerca de la naturaleza del Estado.

1. Un análisis realista del Estado, descubre en él: 1.º, *una combinación de elementos físicos y psíquicos*; 2.º, *una acción directora y definidora que, apoyándose en los elementos constitutivos, los unifica, determina y organiza*. El Estado tiene su base de sustentación en la naturaleza física, el generador de su acción en el grupo humano, y la expresión de su vida en la energía de dicho grupo, enderezada a *establecer, mantener, intensificar y ampliar un sistema de relaciones jurídicas en el grupo mismo*. El Estado puede, pues, considerarse: 1.º, como un fenómeno, a la vez *material y ético—natural—*; 2.º, como una formación social *permanente y variable*; 3.º, como obra de *necesidad, de espontaneidad y de reflexión*. Es fenómeno *material* porque tiene raíces en la naturaleza física, y su *medio*, en el hombre (social), ser de necesidades físicas; es, además, *ético*, porque su acción característica consiste en una energía del espíritu del hombre, generadora de un orden de relaciones jurídicas; en todo caso, es un fenómeno *natural*, es decir, resultado de

la acción de las fuerzas que actúan en la evolución del mundo (1). El Estado es una formación social *permanente*: hay Estados desde que hay hombres. «No está, dice Burgess, en el poder de los hombres crear hoy el Estado y destruirle mañana, a merced de su capricho» (2). La idea de la permanencia o continuidad del Estado no se refiere a cada Estado particular sino de una manera relativa; todo Estado implica una acción continua en el tiempo; pero los Estados desaparecen, y, esto no obstante, el hombre vive permanentemente en Estados (3). La permanencia y persistencia del Estado se hace posible en virtud de la adaptabilidad o acomodamiento de sus energías a las más diversas circunstancias; la idea del Estado, en efecto, se produce, en la realidad, en una rica e inagotable variedad de Estados históricos diversos. En el Estado, por fin, se manifiesta la acción de la *necesidad*, obra del influjo de las condiciones físicas y de las exigencias del vivir humano, y la de la *espontaneidad*, obra del influjo director del espíritu; hay en el Estado un elemento puramente *genético*, que se revela en el proceso natural de las fuerzas que integran los movimientos sociales, y otro de la reacción psíquica que se mueve en vista de un fin (ideal). «El Estado, dice Ward, aunque genético en su origen, es *télico* en su método» (4); genético en su cimiento natural, es *télico* en su energía espiritual característica — factor *ético*.

(1) «El Estado es un producto natural: como un animal, o una planta..., o como el hombre mismo.» WARD, *Pure Soc.*, pág. 549.

(2) *Ciencia política*, etc., I, pág. 71.

(3) KOHLER, colocándose en un punto de vista filosófico, afirma que «El Estado *tiene que existir*, porque sólo con una comunidad semejante puede desarrollarse la cultura humana, puesto que si los hombres se disgregan como individuos, perecerán todas las conquistas del espíritu humano». *Fil. del D.*, pág. 190. «No está en el arbitrio de los individuos separarse del Estado.» (HEGEL, *Philosophie des Rechts*, § 75) Era ya el punto de vista de ARISTÓTELES.

(4) *Pure Soc.*, pág. 555.

2. La consideración realista del Estado, descubre la complejidad del fenómeno político, e impone la necesidad de mantener el punto de vista central, omnicomprendivo, que permite, a la vez que determinar el Estado como síntesis distinta, referirse a los elementos de realidad que lo integran. Sólo de esta manera pueden utilizarse, y rectificarse las concepciones limitadas y parciales del Estado. El predominio exclusivista de la relación natural hace del Estado un fenómeno material, un detalle geográfico, un producto meramente genético: el de la pura relación ideológica puede hacer de él una obra artificial de la voluntad humana. La consideración del Estado, en uno de sus aspectos, engendra las doctrinas particularistas que, acentuando un elemento real del fenómeno político, descentran o disocian su compleja naturaleza. (V. Jellinek, ob. cit., I, cap. IV del lib. I.) «Por sus elementos, dice, el Estado se encuentra en relación con la totalidad de cuanto es o existe» (pág. 29). El Estado tiene, añade, «su aspecto naturalista y su aspecto psicológico-social», id, pág. 89 y siguientes. Jellinek (ob. cit., I, lib. II, cap. VI) distingue las teorías particulares sobre el Estado, en estos dos grupos: a) Teorías que consideran al Estado de un modo predominantemente objetivo, o sea que «se han propuesto considerar al Estado como un ser exterior y completamente desligado del elemento interno de la vida del hombre»: El Estado, I, considerado como un hecho; II, como estado (*als Zustand*); III, identificado con uno de sus elementos (el pueblo, la autoridad); IV, considerado como organismo natural.— b) Teorías que consideran al Estado desde un aspecto predominantemente subjetivo: El Estado, I, como organismo ético-espiritual; II, como unidad colectiva o de asociación.— c) Doctrinas jurídicas acerca del Estado: El Estado como concepto jurídico. El punto de vista de Jellinek, para explicar la naturaleza del Estado, entraña dos conceptos relacionados: el social y el jurídico; a mi juicio, no se trata de formar dos conceptos: se trata más bien de formular una concepción íntegra de la na-

turalidad del Estado, que no implica la superposición ni la yuxtaposición de lo social y lo jurídico.

3. Ofrecense como elementos *naturales* del Estado un *espacio geográfico* y una *población*: aquél, con los factores que integran un medio físico, y ésta con sus fuerzas y sus núcleos. «Se puede estimar un cuerpo político, escribe Rousseau, de dos maneras: por la extensión de su territorio, y por el número de sus habitantes; y hay entre una y otra de estas estimaciones una relación conveniente para dar al Estado su verdadero tamaño. Los hombres forman el Estado, y el terreno es quien sostiene a los hombres» (1). El Estado, concretamente, como realidad viva, tiene dos elementos esenciales, de la naturaleza exterior, dice Jellinek, «el territorio y el número y la personalidad física de su pueblo» (2), y como factor interno, una energía o poder directivo (3). Hay, pues, en el Estado una combinación de elementos naturales, producida bajo la acción del poder (la energía política) al establecer una organización y una unidad de vida jurídica.

(1) *Contrato Social*, II, 10.

(2) *Ob. cit.*, I, pág. 94.

(3) «El Estado, dice JELLINEK, está fijado geográficamente en una parte determinada de la superficie de la Tierra, y lleva consigo la existencia de un poder dominante, poder por el cual la variedad de los hombres se eleva a la unidad.» *Ob. cit.*, I, p. 89. Comp. SCHAFFLE, *Estructura y vida del cuerpo social* (trad. ital., II, 680).

CAPÍTULO II

Base física del Estado.

1. La naturaleza física obra sobre el Estado político, concretándolo y definiendo su esfera de acción en el espacio. No se concibe el Estado político sino sobre *base física* propia. «Todo cuerpo social—dice Schaffle—independiente, aun aquel que emigra, *domina*, en un momento dado, una extensión dada del país» (1). «Aunque en las ciencias políticas, en general—dice Ratzel—se haya perdido, con frecuencia, de vista la importancia del factor especial de la situación, etcétera, sin embargo, se considera fuera de duda que el Estado no puede prescindir del suelo» (2). «Es esencial al Estado, afirma Jellinek, un territorio, es decir, un espacio geográfico limitado, donde él exclusiva-

(1) *Estr. y vida del cuerpo soc.*, t. II, pág. 681 (traducción ital.).

(2) RATZEL, *Le sol, le société et l'État*, en *L'Année Soc.*, de DURKHEIM, III, p. 1. V. del mismo autor, *Anthropographie* (2 vols.), 1887-1891, 2.^a ed. del vol. I, 1899). *Politische Geographie* (1903), *Las teorías principales de la Antrpografía*, en el t. I. de la *Weltgeschichte* de HELMOLT (1899). *Das Meer als Quelle der Voelkergroesse* (1900). *Der Staat und sein Boden geograpisch beobachtet*, C. VALLAUX, *El suelo y el Estado* (trad. esp., C. G. Posada). CHURCHIL SEMPLE, *Influences of Geographe Enviroment on the basis of Ratzel's System of Antropogeography* (1911). A. Hajman Koller, *The Theory of Environment* (1918). H. J. Randall, *Law and Geography* (En *The Evolution Law Series*, III. de Kocourek y Wigmore. DONATI, *Stato e territorio* (*Riv. d. D. Int.*, VIII, 1914), CARRÉ DE MALBERG, obra cit., I, pág. 2-3.

mente ejerza el poder» (1). El resultado general de las relaciones entre el Estado y la naturaleza circundante — medio — puede señalarse como una verdadera adaptación *geográfica*, que si, por una parte, revela la dependencia del hombre respecto de la tierra, de otra, revela también la labor transformadora del hombre, que, sobre la base geográfica, edifica su medio social y político. De este carácter especial de la adaptación geográfica nace la individualidad que, a la larga, adquiere el Estado, y el que «cada Estado nos muestre su sello individual particular» (2), o que «cada Estado tenga su constitución individual» (3),

2. En el proceso de la adaptación geográfica se descubre un orden complejo de relaciones, *mediatas* o *inmediatas*, según que se establecen entre el Estado y la naturaleza física, a través de la sociedad, o bien entre el Estado y la misma naturaleza, como condición esencial en que aquél se produce. En las relaciones de la primera especie, la naturaleza física es factor primario de la historia del hombre, del Estado y de las sociedades. «El hombre — dice Ratzel — ya se considere aislado, ya en grupo (familia, tribu o Estado), doquiera se le observe, se encuentra siempre algún pedazo de tierra que sostiene su persona y el grupo de que forma parte» (4). Todo Estado lleva necesariamente un sello territorial, obra de la acción del medio físico a través del tiempo. Pero el resultado de las acciones y reacciones entre el Estado y la naturaleza física es doble: si el Estado se adapta a las condiciones del medio, llegando a constituir lo que se ha llamado unidades geográficas, la naturaleza física, soporte del Estado, se convierte en *pais* (*Land*) del mismo (5).

(1) JELLINEK, ob cit., I, pág. 94.

(2) GUMPLOWICZ, *La lucha de rasas*, p. 205.

(3) RATZEL, *Politische*, etc., I. II.

(4) *Le sol*, etc., p. 2.

(5) BLUNTSCHLI, *Teoría general del Estado*. «El país, dice, es una fracción de la superficie del globo, ocupada por una nación y dominada por su Estado» (pág. 198).

3. Para comprender la importancia de las relaciones *mediatas* del Estado con la naturaleza, sería preciso analizar los diversos elementos de ésta en la relación sociológica, tarea que excede de nuestro propósito. El *medio físico* comprende la acción climatológica, la de las formas del suelo y la de la vegetación, el modelado terrestre, la posición respecto del mar, los ríos, los arroyos, los bosques, o bien el clima, la estructura y la posición geográfica, las producciones y el aspecto general de la naturaleza (1). Todos los elementos de la evolución sociogeográfica determinan las ocupaciones predominantes de las gentes, su economía, su carácter, su posición política. Es este un punto de vista ya mantenido con diverso resultado desde Platón y Aristóteles hasta Bodin y Montesquieu, y en los tiempos modernos por la sociología. Montesquieu intentaba establecer, simplificando, las relaciones de íntima conexión entre el clima, motor principal, y las leyes del Estado (2). Pero así como parece evidente que la formación y el proceso de las sociedades—de la historia económica, política, jurídica, religiosa...—se explican, en buena parte, por el influjo de los factores geográficos, también lo parece que cada agregado social recoge la acción de la totalidad de los agentes que constituyen su medio, y cada uno de los cuales supone una variedad de influjos (3). Sin determinar el valor respectivo de éstos en la formación de los grupos so-

(1) MONTESQUIEU, *Esp. de las Leyes*. BUCKLE, *Hist. of civ. GEORGE, Relation of the Geography to History*. FREEMAN, *Hist. Geog. of Europe*. KELTIE, *Applied Geogr.* HUNTINGTON *Civil. and Climate*. TREITSCHKE, *Politik*. RATZEL, obs. cits. VALLAUX, ob. cit.

(2) «MONTESQUIEU, dice VALLAUX, no estaba lejos de hacer del clima el motor universal, que explica, no sólo la naturaleza de los Estados, sino multitud de hechos antropológicos y sociales.» Ob. cit., p. 96.

(3) «Si cada Estado, dice VALLAUX, es un mundo, cada agente físico tomado aparte es también un mundo, en el que los progresos recientes de la geografía nos hacen entrever una variedad casi sin límites.» Ob. cit., p. 97.

ciales (1), se puede afirmar: 1.º Que la vida de circulación y de interpenetración de las sociedades humanas no podrá explicarse sin atender al influjo que en la producción de las corrientes sociales ejercen las condiciones y los accidentes del medio (2). Y 2.º Que las relaciones de la sociedad con el suelo están condicionadas por la doble necesidad de la habitación y de la alimentación (3), determinante de su estructura y de su carácter económico. Como el Estado se une al suelo por la sociedad, las relaciones que se produzcan entre el medio físico y lo social han de reflejarse en la naturaleza del Estado, que será, en cierto modo, según la estructura y carácter económico de su grupo (4).

4. Los efectos más notables de las relaciones entre el Estado y la naturaleza física, se ofrecen al observar la función que en el proceso de los Estados ejerce el suelo propiamente dicho (el territorio en sentido estricto). Tales relaciones entrañan una gran complejidad de efectos. El *suelo*, como *territorio* del Estado, determina su extensión material: los Estados son territorialmente *grandes* o *pequeños*. Aun sin tener en cuenta la población (o dadas idénticas unidades de población), sabido es cuánta importancia reviste la extensión territorial de un Estado, no sólo en la historia, sino en las mismas concepciones políticas. «La extensión del territorio, dice Garner, tiene importancia, no sólo con relación a su capacidad para la defensa propia, su poder e influencia en la familia de las naciones, sino, en alguna medida, con respecto a la forma de su organización y de su gobierno y a sus funciones» (5). No es posible formular reglas: 1.º Sobre la

(1) Comp. BAGEHOT, *Lois scientifiques du développement des nations*. V. GUMPLWICZ, *La lucha de razas*.

(2) VALLAUX, ob. cit., p. 11.

(3) RATZEL, *Le sol*, etc., p. 3.

(4) V. RATZEL, loc. cit., p. 10. Comp. *Antropogéographie*, I, 2.ª ed., p. 41 y sigs.

(5) GARNER, ob. cit., pág. 71.

extensión territorial indispensable para la existencia del Estado. 2.º Sobre el valor de la extensión territorial Estados como causa de su debilidad o de su fuerza, de los tanto para su formación interior como en las relaciones exteriores.

La historia de los Estados ofrece todo género de combinaciones: son grandes o pequeños, y afirman su personalidad y grandeza independientemente de la extensión. «La existencia jurídica del Estado no depende de que la extensión territorial sea mayor o menor. Los Estados pequeños han afirmado, en todos los tiempos, su personalidad y han gozado de cierta igualdad con los grandes... Los de los griegos eran, ciertamente, muy pequeños comparados con el Imperio romano, y esto no obstante, Atenas ocupa al lado de Roma un gran puesto en la Historia.» (Bluntschli, *Teoría G. a E.*, pág. 195, trad. esp.). «En general—dice Rousseau—un Estado pequeño es proporcionalmente más fuerte que uno grande.» (*Cont. soc.*, lib. II, 9.) La determinación de la extensión territorial es un problema circunstancial. El mismo Rousseau decía que «debe haber ciertos límites para la extensión del Estado, atendida su mejor constitución, a fin de que no sea muy grande, para poder ser bien gobernado, ni muy pequeño, para poder mantenerse por sí mismo». (*Cont. soc.*, lib. II, 9.) La tendencia actual, sin embargo, es favorable a la expansión territorial y a la formación de grandes Estados, imponiéndose además el respeto a la personalidad nacional de los Estados pequeños: tal respeto es la esencia de la Sociedad de las Naciones. «Deberá formarse, decía Wilson en el último de sus famosos catorce puntos, una Asociación general de Naciones mediante pacto expreso, cuyo objeto será ofrecer garantías mutuas de independencia política y de integridad territorial a los grandes como a los pequeños Estados.»

5. El influjo de la extensión territorial sobre la forma del Estado y los métodos de gobierno es evidente. «La Ciudad-Estado y el Estado de amplio te-

territorio dividido en circunscripciones han llegado a ser dos tipos fundamentales de organización política» (1). La extensión territorial, con su configuración y elementos, determina, en gran medida, la estructura económica y, mediante ella, la política (2). Las formas políticas de la democracia directa pura no son practicables sino en sociedades políticas pequeñas (asamblea de tribu, asamblea de la ciudad, el *concejo abierto*, la *Landsgemeinde*, etc.). Bajo la preocupación del ideal democrático y del influjo de la admiración despertada por la Ciudad griega, frente a los grandes imperios despóticos, se ha considerado que los pequeños Estados son más adecuados para las formas políticas democráticas, republicanas, y los grandes para las monárquicas, imperiales (3). Jellinek afirma que «la Ciudad-Estado de las Edades Antigua y Media y los pequeños cantones suizos, son formas que se adaptan al régimen republicano, en tanto que un territorio extenso es favorable a la monarquía, no habiéndose constituido grandes repúblicas hasta una época reciente» (4). Pero no se puede oponer la república y la monarquía en la relación territorial del modo que se indica. Ya Montesquieu advertía cómo es posible una república no pequeña mediante la «república federativa» (5); y Madison, al defender la formación de la Unión americana, hacía notar la necesidad de distinguir entre gobierno *democrático* y *republicano*, siendo este último posible en un gran Estado territorial, mediante el régimen representativo (6).

(1) JELLINEK, ob. cit., I, pág. 95.

(2) RATZEL, *Le sol*, etc. Comp. OPPENHEIMER, ob. cit.

(3) V. MONTESQUIEU, *Esp. de las Leyes*, lib. 9, l. I. STUART MILL, *Gobierno representativo*, cap. XVII. TOCQUEVILLE, *La Democracia en América*, I.

(4) Ob. cit., I, pág. 95.

(5) Ob. cit., lib. IX, cap. I.

(6) V. MADISON, *The Federalist*, núm. XIV: «En una democracia, el pueblo se reúne y gobierna por sí mismo; en una república, se reúne y gobierna por representantes y agentes.» Comp. en *The Federalist*, núm. XXVIII.

Parece evidente: 1.º, que la forma política — en el desarrollo histórico — ha dependido grandemente de la extensión territorial; por ejemplo, la formación de la Ciudad-Estado y de las instituciones de la democracia pura han implicado una extensión territorial pequeña; 2.º, que ha sido obra de progreso político y material la posibilidad de grandes Estados con instituciones republicanas y libres: función de la federación, del régimen representativo y de la dominación del medio geográfico con el vapor y la electricidad.

6. En cuanto a la situación del elemento humano del Estado en el territorio, o la población no se ha establecido en él y es *nómada*, o ha intimado con la tierra, dando vida a la forma social fija, *sedentaria*. Tiene esta distinción una importancia suma: muchos ven en el establecimiento de la sociedad en un territorio el nacimiento mismo del Estado. Establecido éste en territorio propio, se manifiestan los efectos de la adaptación geográfica y de la acción del hombre social sobre su *soporte físico*. La población, o bien se agrupa en una extensión relativamente pequeña, formando centros de vida social intensiva (urbanos: villas, ciudades), o bien permanece diseminada por el campo, constituyendo agrupaciones rurales (aldeas). A causa de la contextura del suelo, las sociedades son, además, de la montaña, del terreno medio ondulado, del llano y de la ribera, del interior o del litoral, continentales o insulares, todo lo cual influye en el carácter industrial o agrícola, comercial y abierto o aislado de las respectivas poblaciones (1).

7. En la relación directa — *política* — del Estado con el territorio, es necesario distinguir la posición territorial del Estado en que éste *es el único* en su territorio, de aquella en que un Estado comparte con otros la ocupación política territorial: en la primera, el territorio es de un solo Estado; en la segunda, sirve de

(1) AHRENS, *Die Organische Staatslehre*.

soporte físico a varios. La primera engendra las formas *simples* de organización política, y la segunda, las *compuestas*. Las formas simples se ofrecen no sólo en la vida social rudimentaria primitiva (1): las ciudades griegas eran Estados simples (*un Estado y su territorio*), dominando esa tendencia en las monarquías puras absorbentes. Algunos Estados modernos se conceptúan en la relación territorial como *simples*: descansan en el supuesto de la existencia de un solo y único Estado organizado uniforme y jerárquicamente (verbigracia, Francia y España).

Las formas políticas compuestas son aquellas en las que la desintegración social y territorial no impide la constitución de Estados superiores (Estados Unidos), así como la formación de éstos no se efectúa a costa de la disolución de los inferiores.

8. Relacionadas las formas complejas con las que resultan bajo la acción de las influencias parciales de la naturaleza física, se observará que la acción jurídica del Estado, si se manifiesta subordinada al medio, en los hechos concretos de los Estados históricos, tiende a vencer todas las limitaciones, resolviendo las oposiciones humanas en uniones políticas armónicas, cada vez más comprensivas. Desde la horda, la *gens*, la familia, en sus formas primitivas, a las naciones federales modernas, se observará el creciente dominio del elemento psíquico-político—la fuerza del Estado—sobre el medio. Con procedimientos de violencia, obedeciendo a estímulos del egoísmo y en lucha por la exis-

(1) La intimidad entre la formación del Estado y la compenetración territorial la señala RATZEL: «Más allá del clan, dice, todo desarrollo de la sociedad es, en realidad, un desarrollo del Estado. Si varios clanes pactan una alianza defensiva u ofensiva, la confederación que forman con su unión no es todavía un Estado. El Estado se separa, pues, sucesivamente del grupo económico, del de familia, los domina y los desenvuelve. Entonces se llega a la fase en que el Estado es el único grupo que puede recibir una extensión territorial continua.» (*Le Sol*, pág. 7-8.)

tencia, la vida expansiva provoca cooperaciones cada vez más amplias, fundiendo en composiciones superiores las sociedades más heterogéneas. Esa misma tendencia se revela combinando, en unidades sociales más complejas, las diversas formas geográficas del Estado, casando las aptitudes diferentes de los pueblos y preparando quizá un orden de cooperación universal. El fin político y el lazo que éste engendra no se definen exclusivamente por ningún influjo o condición exterior determinada: ni las fronteras naturales, ni la diversidad de clima, de lengua, de cultura, ni la diferente forma de agrupación social en centros urbanos o dispersos, constituyen obstáculos que no venza y utilice la tendencia expansiva del Estado.

Nada más típico, para determinar la eficacia de la acción política sobre el influjo geográfico, que el hecho repetido de las fronteras políticas, sin base *geográfica*. La noción de la frontera y su expresión real han cambiado como consecuencia de la evolución misma de los Estados: «las antiguas fronteras, dice Ratzel, son un espacio vacío» (*Pol. Geog. c. V.*), no son una verdadera demarcación. «La idea de una demarcación precisa es esencialmente moderna: no tenía efecto en el mundo antiguo» (Lord Curzon, *Frontiers*, pág. 49); la frontera como línea—y no como espacio vacío—es obra de la evolución política. Las fronteras son, sobre todo, la consecuencia de movimientos políticos. (V. Vallaux, *ob. cit.*, cap. X.)

CAPÍTULO III

La acción del Estado y el país.—Territorio del Estado

1. El proceso y sistema de las relaciones del Estado con la naturaleza física, debe completarse considerando aquellas reacciones merced a las cuales el *medio* en que vive la *sociedad política* se constituye en *territorio* de aquél. La idea misma de *territorio* implica una intimidad entre la sociedad política y su espacio, en virtud de la cual, éste se ofrece como la condición bajo que se ejerce la acción específica del Estado, limitándola y definiéndola. Pero ¿qué clase de acción es la que el Estado ejerce en el medio físico, *espacial*, territorial? (1).

2. Para determinar esta acción se ha de recordar que el *espacio* es un elemento esencial del Estado; pero no porque sólo haya Estado cuando hay una *situación geográfica fija*, sino que, aun en las sociedades nómadas el espacio es elemento esencial. La relación del Estado en las sociedades, *sin* fijeza territorial, es clara: es, en un respecto *estructural*, y en otro—el de la reacción del Estado—, *jurídica*; esta reacción jurídica y la acción y reacción estructurales se intensifican y complican al pasar la sociedad humana total—política—de la condi-

(1) Véase DUGUIT, *Droit Const.* (2.^a edic.), II, pág. 46, 47, 50. HAURIU, *P. d. Droit public.* (edic. 1916), pág. 324 y siguientes. CARRÉ DE MALBERG, I, páginas 3, 4, 8. FRIEKER, *Vom Staatsgebiet.* PERASSI, *Paese, territorio* (*Rev. d'Droit. pub.*, 1912).

ción de nómada a la de establecida (1): la adaptación geográfica del Estado tiene como complemento una adaptación jurídica, esto es, una utilización del espacio en vista de las necesidades jurídicas.

3. Para definir la reacción jurídica *especial* del Estado conviene distinguir las posiciones de la naturaleza física en relación con el hombre y los grupos sociales. En primer término, la naturaleza influye como elemento físico, en cuanto es medio del Estado; en segundo lugar, la naturaleza es susceptible, mediante la acción del hombre, de usos y aprovechamientos—es útil—, lo que da lugar a las relaciones de propiedad, que generan el aspecto económico de la vida; y, por último, la naturaleza constituye el *país*, o lugar en que la humanidad circula y se establece, bajo las varias formas de la vida colectiva, organizando Estados.

4. Considerados los dos grupos de relaciones *económicas y políticas*, surge la distinción capital entre lo *económico*, expresado en la relación de *dominio* y de *utilidad*, y lo *político*, expresado en la acción de *imperio, de soberanía*: ordenación jurídica (2). Hay, sin duda, como desde el punto de vista de la concepción geográfica del Estado se afirma, dos clases de *suelos*: el *político*—o «campo de acción ofrecido por el globo a todas las formas de la actividad de los Estados»—, y el *económico*—que «abarca las riquezas naturales, explotadas o no, de donde cada Estado obtiene sus ele-

(1) DUGUIT (*Droit. Const.*, I, pág. 94) sostiene «que se puede muy bien concebir el que una diferenciación política—diferenciación entre gobernantes y gobernados—se produzca en una sociedad que no esté sobre un territorio determinado. En el sentido general de la palabra, habrá ahí, sin embargo, un Estado». A mi juicio, el Estado—jurídico— como ordenación de la vida colectiva, se produce *sin* necesidad de una determinación territorial (la Iglesia, v. g.); pero el político, ¿cómo? ¿Dónde hay una sociedad política sin una expresión en el espacio? Comp. HAURIU, *Droit public*. (1910), capítulo VI, § III.

(2) Puede verse la distinción de OPPENHEIMER (Ob. cit., pág. 25), entre *medio económico* y *medio político*.

mentos de fuerza o de persistencia» (1), y en el cual actúa esa fuerza como expresión del Poder público. No siempre se ofrecen con una clara distinción práctica las dos posiciones indicadas en los Estados. Tal confusión es natural en las sociedades primitivas indiferenciadas (2); y se produce también al formarse los Estados por la conquista, en cuanto ésta suponga la idea de la *ocupación* material de un país extraño por un Estado. Confundido el Estado con la colectividad conquistadora, al ocupar el país, no sólo se anexiona *políticamente* el territorio, sino que hace suya la tierra con cuanto hay en ella. Tal es el criterio dominante en la antigüedad histórica. Dicha confusión es, además, característica del *feudalismo*, y late en el fondo de la concepción patrimonial del poder público, persistiendo restos y manifestaciones de la misma en las leyes que atribuyen al Estado, por serlo, el dominio económico de ciertos bienes o propiedades—dominio eminente—, relación, sin embargo, distinta de la que supone el concepto de la atribución al Estado de la explotación o gestión de ciertos *servicios*: porque en esta relación sobre la pura idea de propiedad, domina la del *servicio público* (3). Pueden, además, señalarse casos, más que de *confusión*, de coincidencia de la acción de *imperio* y de *dominio* en las expansiones territoriales de los Estados

(1) VALLAUX, ob. cit., pág. 39.

(2) HAURIOU (*Droit public.*, pág. 258) señala una diferencia entre la superestructura del Estado y las instituciones sedentarias primitivas. La superestructura del Estado que supone la nación sedentaria sobre un territorio dado... «no implica un derecho patrimonial sobre el suelo del Estado, en lo que se distingue de las instituciones sedentarias primitivas». La doctrina de HAURIOU se desarrolla bajo estos sugestivos epígrafes: «1.º Necesidad de un asiento territorial para el régimen de Estado; 2.º Ausencia de toda idea de patrimonialidad en este asiento territorial; 3.º Calificación jurídica del papel desempeñado por el territorio en el régimen de Estado.»

(3) La noción del servicio público—la utilidad pública—explica el carácter jurídico—no patrimonial o de propiedad—de la «expropiación forzosa por utilidad pública».

nuevos, civilizados, v. gr.: Estados Unidos, Canadá, Argentina (1). La distinción es clara, en los casos de anexión de territorios, consecuencia de las guerras entre pueblos civilizados: se trata de un cambio de *jurisdicción o soberanía*. «El derecho de propiedad privada ha llegado a ser tan completamente distinto de la vieja idea patrimonial, que las cesiones de territorios a otros Estados, según el derecho público del mundo civilizado, no se considera que afecten a la propiedad privada de los países así enajenados» (2).

5. De todo lo expuesto resulta: 1.º, que la acción del Estado en el país es *jurídica, de ordenación de la vida social en él* (3); 2.º, que esta acción es independiente y distinta de las que se producen en las demás relaciones a que las varias posiciones de la naturaleza física puede dar lugar, y 3.º, que siendo el Estado de la colectividad, y según ella, su acción jurídica en el territorio, encuentra otro límite necesario, interno, en la colectividad misma, y así como es posible la existencia de colectividades diversas en un mismo medio territorial, así dentro de ese medio pueden funcionar armónicamente las acciones jurídicas de diferentes Estados. A partir de los principios formulados, puede mantenerse una orientación adecuada para resolver los problemas que suscitan la concepción y la determinación práctica de las uniones políticas complejas, desde el que plantea la vida *local* en los Estados, hasta el de

(1) Como recuerda GARNER, «un Estado puede, por supuesto, tener grandes extensiones de tierras (como ocurre, p. ej., con Estados Unidos, Canadá y Australia), en cuyo caso es propietario de ellas a la vez que soberano, y ejerce sobre tales tierras el *dominium* a la vez que el *imperium*. (Ob. cit., pág. 70); pero con tendencia a separarlos por la concesión o enajenación, según las exigencias de la expansión.

(2) GARNER, ob. cit., pág. 70.

(3) DUGUIT define el territorio «la parte global sobre la cual el gobierno puede ejercer su poder coactivo, organizar y hacer funcionar los diferentes servicios públicos». Obra citada, I, pág. 94. En efecto: el territorio define *objetivamente* la esfera de acción de cada Estado.

las *grandes federaciones*, el de las relaciones *internacionales*—y el de la Sociedad de las Naciones. La distinción adecuada de las respectivas ordenaciones territoriales en el Estado compuesto, efectuada merced a un conocimiento positivo de las necesidades *personales* de cada colectividad, es la operación lógica que permite comprender cómo un mismo espacio o territorio sirve de *medio* para las diversas colectividades o núcleos en él existentes.

6. Unitariamente considerada la acción del Estado sobre el territorio, consiste en *condicionar* directa y positivamente la existencia personal de la colectividad en sí misma y en sus componentes, lo cual supone: 1.º, la *afirmación* de la eficacia de las funciones jurídicas del Estado, dentro del territorio y según las exigencias finales de la comunidad; 2.º, la *exclusión* de la intervención jurídica de otro Estado en la esfera en que aquél se produce territorialmente (1).

(1) No se trata en esta exigencia de no intervención, de la atribución *exclusiva* de un territorio a un Estado, de suerte que *sobre él* no pueda manifestarse otra acción que la suya. (V. lo que dice DUGUIT al combatir la «teoría del territorio elemento subjetivo» del Estado.) En efecto: si considerásemos el poder público — la soberanía — como una fuerza absoluta, absorbente y omnínoda, tanto en el sentido *cualitativo* — que entrañe toda manifestación de vida, desde la de dominio sobre la tierra, hasta la puramente jurídica — como en el *cuantitativo* — que suponga la absorción de toda la vida social en el territorio —, «el Estado, como dice DUGUIT, que posea el poder político — poder para dar órdenes *incondicionadas* — no puede ejercerlo sino a condición de que le sea afecto exclusivamente un territorio para su ejercicio. Que se imagine que dos potencias políticas pretenden imponerse en el mismo territorio. Se pueden suponer siempre mandatos contradictorios». Pero la dificultad se disipa en cuanto consideramos el poder político frente al territorio, como frente a la persona, como un poder de ordenación jurídica, soberano, pero en su esfera, es decir en su *cualidad*, y poder jurídico en su cantidad: el necesario — y no más — para cumplir el fin o fines de *su* Estado, compatibles con los demás Estados. No vemos qué inconvenientes puede haber para la limitación de

Esta exclusión se afirma, de un modo absoluto, en las relaciones entre las naciones modernas—*independientes*—, siendo función del Derecho internacional la determinación *eficaz* de las fórmulas para definir tales relaciones y del criterio para fijar el carácter jurídico de la *ocupación política territorial*. La base se ofrece en el principio de la *no intervención*, el cual, sin embargo, no significa el abandono del derecho humano: cuando, verbigracia, dentro de un Estado se desconocen o atropellan los derechos que se van estimando fundamentales, mínimos, y por encima del capricho de todo poder o soberanía política, la acción interventora, defensiva, debe ejercerse con la presión o la intervención de los Estados en el Estado *independiente*, en el cual se atropellen aquellos derechos. Función muy propia de la Sociedad de las Naciones dentro de ciertos límites. Manteniendo el principio de no intervención se elabora el sistema del Derecho internacional privado, que, en el fondo, es una afirmación de la compatibilidad jurídica de las soberanías. En la esfera del derecho político interno, la exclusión de la intervención jurídico-política de un Estado en la esfera propia, definida territorialmente, de otro u otros—*interiores*—, es la condición para que se afirme y manifieste el *Self-government local* político, que históricamente se ofrece realizado en las Uniones federales o Estados federales. La afirmación del *Self-government local* va implícita en todo régimen local que entrañe el respeto jurídico de las formaciones territoriales que integran los

la acción del Estado respecto del territorio, en que aquél tenga *personalidad* y en que el territorio sea un elemento constitutivo de ésta; el que así sea, no supone, como consecuencia irremediable, la exclusión de la compatibilidad de la vida jurídica de varios Estados en un mismo territorio, cada uno con su esfera propia de ordenación; y este supuesto, no es teórico, es real en los Estados federales, y va implícito en el régimen de *Self-government local*. V. HAURIU, *D. Pub.*, página 263.

Estados nacionales: regiones (condados, provincias) y municipios, y en cuanto se les reconozca vida propia, compatible con la función que pueda corresponderles como órganos de la vida nacional. V. Ashley, *Local and Central Government* (1906), páginas 1 y siguientes; Redlich, *Le Gouvernement local en Angleterre*; Duguit, *Droit Const.*, I, páginas 437 y siguientes.

CAPÍTULO IV

La población y el Estado.—Idea del pueblo.—La composición y distribución geográfica de la población y el Estado.

1. Todo Estado *social* tiene como componente esencial una *pluralidad* de hombres; pero en el *político*, la necesidad de considerar este componente: 1.º, en relación con el país; 2.º, mantenido por el lazo de la convivencia, y 3.º, constituido para el cumplimiento del fin total humano, es causa de que revista caracteres especiales y formas variadas. La población, como componente del Estado, tiende a *individualizarse* en unidad coherente y sustantiva: el grupo. La humanidad, por su parte, se presenta en grupos diversos, que responden a la cualidad social del hombre y condicionan su vida total, grupos que se constituyen en verdaderos *miembros* de la humanidad; que no es ésta sólo una suma de individuos, sino conjunto de éstos y de sus grupos, los cuales reproducen en concreto a la humanidad, como el *individuo* al *hombre*.

2. La población fija a su modo la esfera del Estado político. La *forma* de éste resulta de la unión de la población con un *lugar*: mediante ella se constituye el *núcleo* —grupo— en donde se elaboran las fuerzas del Estado. La población de un Estado político es su *pueblo*. «Una muchedumbre, reunida al acaso, no forma un pueblo» (1): éste significa la existencia colectiva, que

(1) BLUNTSCHLI, *Teoría del Estado*, pág. 68. En Alemania, *Volk*, y significa algo de carácter sustantivo. Así se habla de *Volk-psicologie* como psicología del pueblo. Se toma

no surge de improviso: *nace* naturalmente, y se forma por una especie de desenvolvimiento psicológico» (Blunstchli). La individualidad del pueblo se afirma «por el carácter espiritual que se manifiesta ontológicamente, con una dirección dada, psicológicamente con el perfeccionamiento preponderante de una facultad (la inteligencia, la imaginación, la razón), o bien en una relación social, tendiendo a cumplir un determinado fin de la vida, religioso, jurídico, político, científico, artístico, comercial o industrial» (1).

3. Como componente esencial del Estado, es *pueblo* lo mismo la tribu rudimentaria, nómada, que la Ciudad, que la Nación moderna, si bien estas últimas son las más altas expresiones históricas del *pueblo*. Una *misma población* puede ser *pueblo* de varios Estados, no siendo incompatible el *pueblo* de la nación y los de las agrupaciones políticas que lo componen: el *pueblo* resulta de una intimidad por razones de tradición, de vecindad, de comunidad de intereses, de religión, etc. Todo Estado *político* tiene su *pueblo*, o aspira a tenerlo. En la relación del pueblo con el Estado, no debe aquél considerarse como masa pasiva de éste; es preciso concebirle dinámicamente. Y así lo toma siempre el Estado político. Es señal de disolución de un Estado el que su pueblo pierda el *espíritu colectivo*, y es, por el contrario, señal de la aspiración a formar aquél el que en una masa humana se dibuje el germen de una conciencia colectiva.

La *Ciudad* y la *Nación* representan los momentos más característicos de la compenetración posible—el Estado-Ciudad, el Estado Nación—de las ideas de *Pueblo* y *Estado*. Pero, en rigor, las indicaciones características de la *Nación* o de la Ciudad—*Polis*—, como for-

la palabra pueblo, no en el puro sentido político, muchedumbre organizada, sino en el psicológico, como formación histórica.

(1) AHRENS, ob. cit., Parte especial, cap. V.

maciones psicológicas y étnicas, cuadran a las *ciudades* y a las *regiones*, cuando son verdaderas unidades de tradición, de cultura, de comunidad económica y espiritual. Neumann define la nación: «una cierta población que, a consecuencia de una civilización elevada y particular, ha adquirido un carácter común que le es propio: ese carácter se transmite de generación en generación *sobre vasta extensión de territorio*». (V. *Volk und Nation*, pag. 132.) «La esencia de la nación, dice Jellinek, es de naturaleza dinámica.» La doctrina que este autor expone para explicar la nación como «algo esencialmente subjetivo» es aplicable a la noción más general de *pueblo*; la existencia de éste es factor determinante en la diferenciación de los Estados. (Jellinek, ob. cit., pág. 148.)

4. La población, en sus relaciones con el Estado, puede considerarse atendiendo: 1.º, a su *composición y distribución geográfica*; 2.º, a su carácter *dinámico* y al *momento actual de su evolución política*; 3.º, a su *estructura social*.

5. La más elemental de las relaciones entre la población y el Estado es la que resulta del *cuánto* de la misma. No cabe determinar el número de individuos que deben formar un Estado. Aristóteles estimaba que el número de ciudadanos del Estado debe ser suficiente para la buena vida de la comunidad política, pero no más, a fin de que puedan ejercerse eficazmente las funciones de los gobernantes. Aristóteles tenía en su espíritu la representación y el ideal de «la ciudad» (1). «No puede—decía Rousseau—calcularse una proporción fija entre la extensión del territorio y el número de hombres...» Debe haber una relación de proporcionalidad. Rousseau, que toma como tipo, para razonar su idea del gobierno, un Estado de 10.000

(1) ARISTÓTELES, *Política*, trad. AZCÁRATE, pág. 135; traducción inglesa de JOWET, II, 6, § 6, 10; 7, § 5; 9, § 19; VII, 4, §§ 4-11; 5, § 16, § 15.

ciudadanos, estima que, «cuanto más se agranda el Estado, tanto más se disminuye la libertad». La posibilidad del Estado surge en cuanto se produce, con suficiente amplitud, una sociedad política, o sea cuando traspasa los límites de las relaciones familiares para resolver oposiciones generales de la vida (1). El Estado puede tener más o menos población: depende esto de las circunstancias. Entendido el gobierno del Estado como de *democracia directa*, no podría éste comprender una gran masa de población. Si la *soberanía* hubiera de ser expresada por la voluntad de todos, y el gobierno obra de decisiones por el voto de todos, los grandes Estados serían ingobernables. Pero la dificultad que la gran masa ofrece para gobernarse, se salva, como la de la gran extensión territorial, mediante las organizaciones representativas y la adecuada aplicación del régimen de *Self-government local y social*.

6. Son más complejas las relaciones de la población con el Estado, considerada aquélla en íntimo consorcio con el *país* y en la proporción del número de sus individuos en relación con la mayor o menor extensión del territorio que ocupan. La población es más o menos *densa*, y se constituye en centros coherentes (urbanos) o en regiones más o menos pobladas. Los Estados de primer grado pueden constituirse bajo una de estas dos formas que la población supone: los grados ulteriores (compuestos), generalmente cuentan con población unida en centros—urbana—y diseminada—rural. El carácter simple de la población, en las sociedades políticas, se conserva, en parte, en el municipio. La composición de la población bajo las dos formas indicadas—urbana y rural—, y la fusión de las mismas, no excluye el predominio característico en un Estado de una de ellas. La ciudad antigua, por ejem-

(1) CONS. SCHULZE, *Deuts. Staatsr*, I, p. 16 Hauriou, *Droit adm*, p. 7. SIMMEL, *The member of numbers as determining the sociological form of the group* (*The Amer. Journal of Soc.*, VIII, 1 y 2).

plo, subordinaba a la cohesión e intimidad del núcleo urbano (*Polis*) la población constituida en comunidad política. En las naciones modernas, aun cuando se ofrecen muy equilibradas ambas formas geográficas de la población, todavía se advierte que, en cada nación, predomina ya un elemento, ya el otro, como consecuencia, en parte, de su tendencia industrial o agrícola, ya que el elemento profesional influye esencialmente en la estructura geográfica (urbana y rural) de la población.

7. Para comprender toda la importancia de lo expuesto, basta fijarse en las transformaciones políticas sufridas por los pueblos civilizados modernos a causa de los cambios de su población, que acentúa constantemente su carácter urbano. Y el fenómeno es general; el influjo político de la ciudad, o, mejor, del crecimiento de la ciudad, es una de las características del Estado contemporáneo, en el cual se intensifica la función ejercida por aquélla en la evolución general de las formas políticas; y esto de dos maneras, a saber: 1.º, en cuanto la gran ciudad plantea necesariamente problemas propios de gobierno, esencialmente políticos; 2.º, en cuanto la tendencia de la población a la vida de la ciudad y la creciente importancia de ésta, contribuye a acentuar las aspiraciones democráticas en los Estados. Weber (ob. cit., p. 1) sostiene que el fenómeno social más notable de estos tiempos es la concentración de la población en las ciudades, y para mostrarlo presenta comparativamente estas dos indicaciones estadísticas muy sugestivas: en 1790, la población de los Estados Unidos era de 3.929.214 habitantes y correspondían a las ciudades de más de 10.000 almas 123.531; proporción de la población viviendo en ciudades, 3,14 por 100; en 1891, en Australia la población total era de 3.809.895 almas, de las que vivían en ciudades de más de 10.000 1.264.283; proporción de la población en dichas ciudades, 33,20 por 100. Mackenzie (*Int. to Social Phyllos.*, p. 101) afirma que «el desarrollo de las grandes ciuda-

des constituye quizá el más importante de los problemas de la civilización moderna». Se trata de un problema complejísimo que, al lado del aspecto político y municipal, tiene otros que lo convierten en plenamente *sociológico*. La literatura relativa a la ciudad moderna, considerada en sus múltiples aspectos, es numerosísima. Pueden verse, entre otras, las siguientes obras: Howe, *The City; the Hope of Democracy* (1905) y *The British City; the beginnings of Democracy* (1907); *European Cities at Work* (1913); Bruere, *The New City Government* (1913); Pollock y Morgan, *Modern Cities* (1913); Rowe, ob. cit.; Weber, ob. cit.; Strong, *The Twentieth Century City*. Willcox, *The Study of city government* (1897), *The American City* (1904); Rümelin, *Stadt und Land* (en *Reden und Aufsätze*), *Die Großstadt, Vorträge und Aufsätze zur Städteausstellung* (*Jahrb. d. Gehe-Stiftung*, V, IX, 1903); contiene trabajos de Bücher, Ratzel, Von Mayr, Waetnig, Simmel, Petermann, Schafer. Puede verse mi obra *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, 1916.

8. La relación total de la población con el Estado entraña el problema de la *densidad* de aquélla, es decir, del número de habitantes, dado el territorio. En tal respecto, el Estado está más o menos poblado, y es más o menos rico, lo cual es de un interés político supremo; de ahí la importancia *política* de los movimientos de la población. Los nacimientos, matrimonios y defunciones son, en efecto, una fuente de información que no puede descuidar el Estado; es para él cuestión grave el crecimiento o la disminución de su población. Ligada íntimamente con el problema que estudiamos, está la cuestión de la emigración y de la inmigración. En los pueblos primitivos, y dentro de ciertas circunstancias, el crecimiento excesivo de la población determina el desdoblamiento interno de las sociedades para formar nuevas tribus, nuevos Estados, nuevas colonias. La emigración y la inmigración son fenómenos que obedecen a causas económicas y sociales complejas, y

que influyen en la transformación de los pueblos constituidos. Es en este respecto interesantísimo el movimiento entre Europa y América y entre Asia y América, movimiento que suscita una serie de complejísimos problemas políticos. La expansión de las naciones europeas hacia los territorios de los pueblos americanos, y la corriente emigratoria determinada por causas interiores de miseria, falta de medios (emigración italiana y española en general), imponen a los pueblos de emigración una política especial de policía, de tutela, de dirección comercial y cultural. La recepción de las corrientes inmigratorias por los pueblos de destino, impone a éstos una política de asimilación y de precauciones. A la necesidad de atender a los movimientos de población responde la existencia de la *política* y de la *expansión colonial* (1).

9. La población influye, además, en el Estado, según que aquélla forme una sociedad de primer grado (simple), o entre como componente de diversas agrupaciones subordinadas y coordinadas. Así se constituyen los Estados *simples* y *compuestos*. Las sociedades primitivas ofrecen verdaderos ejemplos de Estados simples, formados sólo por una población que no es elemento subordinado de otras agrupaciones superiores. En los tiempos modernos, la concepción individualista, que reduce el problema político al de las relaciones entre el Estado y el individuo, tiende a considerar las naciones como meros grupos de individuos. Un examen, sin embargo, de la estructura real de las naciones hace ver claramente su complejidad como *sociedades de sociedades* (y *Estados de Estados*).

(1) V. Saavedra Lamas, *Tratados internos de tipo social* (1923).