

2. EL ELEMENTO TERRITORIAL

18. Determinado territorio, elemento indispensable para el Estado	24
19. Las dos funciones del territorio: <i>a)</i> negativa, como límite de competencia respecto de los otros Estados. <i>b)</i> Función positiva, como sede del poder	26
20. Naturaleza del derecho del Estado sobre su territorio: un “derecho real institucional”	28
21. El territorio, simple instrumento material, no es más que un <i>medio</i> al servicio del Estado	30

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*.