

---

---

## CAPITULO CUARTO.

### LA SOBERANIA DEL ESTADO.

1. Análisis de la idea de soberanía; connotación de las palabras "ley" y "derecho".—2. Dónde reside la soberanía en los Gobiernos existentes.—3. Crítica de la doctrina de la soberanía; objeciones de Sir Henri Maine.—4. Teoría de la soberanía política.—5. Críticas.—6. Soberanía doble o dividida.

1. Análisis de la idea de soberanía; connotación de las palabras "ley" y "derecho".—Después de haber considerado en los capítulos precedentes la idea general del Estado, en su carácter de comunidad organizada que ocupa un territorio definido, vamos a entrar en el análisis de su organización, la cual entraña la discusión acerca de las relaciones existentes entre el ciudadano individuo y el Estado. Los dos puntos centrales alrededor de los cuales gira la discusión del presente capítulo y del que le sigue, son la soberanía del Estado y la libertad del individuo. Estas dos ideas que a primera vista parecen contradictorias, no solamente se concilian, sino que resultan complementarias y correlativa una de la otra.

La cuestión de la soberanía del Estado ha sido desde hace largo tiempo un tema obligado de dis-

cusión política, que ha suscitado las más serias dificultades y equivocaciones. La proposición de que el Estado es absolutamente soberano sobre el individuo ha sido siempre un gran escollo para el estudiante de la teoría política. Tomemos por ejemplo la enunciación que da el Profesor Burgess del principio de soberanía. "Entiendo por soberanía, dice, el poder original, absoluto, ilimitado y universal sobre el individuo en sí mismo y sobre la asociación entera de individuos". Aserción es esta que a primera vista pone de relieve la contradicción más enfática, pues parece que al mismo tiempo sanciona la tiranía del Estado e implica el sacrificio de los derechos individuales. Un análisis más cuidadoso de lo que significa la soberanía del Estado, debe limpiarla de toda connotación ofensiva. La significación es sencillamente la que sigue: el Estado es una comunidad organizada que adquiere seria existencia cuando las relaciones de control y obediencia se establecen entre la colectividad y el individuo. La obediencia puede o no puede tener la aprobación del individuo que la presta; lo único que se requiere para que el Estado exista es el hecho material de esa obediencia. Dentro del Estado existirá en alguna parte cierta persona o cuerpo de personas cuyas órdenes reciban obediencia. Estas pueden ser justas o injustas, moralmente hablando, expedidas por las personas a quienes para ello se ha facultado, ya por el consentimiento general o por el uso de la fuerza física; pero en cualquier caso tienen ellas los medios de ejecutar sus órdenes, usando la coacción. Donde no existe ese cuerpo de personas no existe el Estado. Las órdenes o mandatos así expedidos se llaman leyes. Una ley, por consiguiente, es un mandato que el Estado expide. En tal virtud, ¿la soberanía o supremacía legal del Estado, tiene algún límite. legal? Evidentemente que no, porque tal límite implicaría una contradicción en los tér-

minos. Un límite legal significaría un límite impuesto por una autoridad legislativa, que es el poder soberano del Estado y cualquier límite que a su poder se marcara sería removido tan pronto como se considerara conveniente removerlo. La facultad de expedir leyes que tiene el cuerpo legislativo es, en consecuencia, ilimitada por necesidad. En otras palabras, el Estado es legalmente soberano. Visto a la luz de estas ideas, el asunto se resuelve por sí mismo.

El examen de la definición fundamental de ley y soberanía, hecho por el jurista inglés John Austin, puede esclarecer todavía más este punto de vista. "Si una persona determinada recibe obediencia habitual del grueso de una sociedad fijada, esa persona es soberana en tal sociedad, la que juntamente con el jefe a quien tributa obediencia debe considerarse como sociedad política e independiente". Según esto, un Estado (o sociedad política e independiente como Austin le llama) es una comunidad en la cual la obediencia se presta y se recibe. El hecho de mando y obediencia es la piedra de toque de la existencia de un Estado. La ley es la orden imperativa que exige obediencia y debemos tomar nota también, muy cuidadosamente, de la concepción de un derecho, un derecho legal, que deriva de las bases propuestas. Por derecho se entiende en nuestro caso, cualquier privilegio o inmunidad de que un ciudadano goza contra cualquiera de sus conciudadanos, concedido por el poder soberano del Estado y por él mantenido. Como se ve, se trata de una concepción totalmente diversa de un derecho, en el sentido ético o moral de la palabra. Antes de la Revolución Francesa, por ejemplo, bajo el estado de cosas existente en el siglo dieciocho, el Señor feudal tiene un "derecho" para cobrar opresivamente de su inferior los tributos que éste le debe; de igual manera podría un déspota conceder a uno

de sus inferiores el "derecho" de vida y de muerte sobre la población de una provincia subyugada. Ya veremos que en la organización del Estado no puede el individuo tener "derecho" alguno contra el Estado mismo, toda vez que siendo el Estado quien crea los derechos legales, esto implicaría contradicción en los términos. Observemos que, así entendida, la concepción de soberanía, ley y derecho, queda totalmente divorciada de la moralidad y de la ética.

El error de este sentido restringido, según el cual el Estado es soberano y la ley no tiene límites en su poder, conduce a una forma falaz de objeción. ¿Acaso no tiene derecho el Estado, se afirma enérgicamente, para inmiscuirse en cosas tales como la religión y la vida privada del individuo? ¿Existen límites que circunscriban el campo dentro del cual puede el Estado imponer sus órdenes? No cabe duda de que tales límites existen en el sentido moral y muchas personas pensarían que el Estado yerra moralmente cuando impone el credo religioso del individuo; pero esto no quiere decir que la jurisdicción del Estado tenga límite alguno. La soberanía del Estado no consiente ni puede consentir restricciones legales sobre su intervención en materia religiosa o en asuntos de carácter privado, toda vez que si consintiera tales limitaciones no sería realmente soberano, y que la soberanía residiría entonces en la persona o personas en cuyo poder estuviera la facultad de marcar esos límites. Debe darse la misma respuesta a otros varios intentos sobre poner límite a la extensión de la soberanía. Bluntschli, por ejemplo, nos dice, que el Estado en su conjunto no es todopoderoso, porque su poder está limitado exteriormente por los derechos de los otros Estados e interiormente por su propia naturaleza y por los derechos de los individuos que lo forman. Proclamaba Bentham que la soberanía del Estado

reconocía por límites los que le marcaban los tratados celebrados con otros Estados; pero cada uno de estos límites no es de carácter ético, sino legal. Legalmente hablando, el Estado es omnipotente.

Los errores en que se incurre tan fácilmente provienen de la ambigüedad de algunas palabras correspondientes a la terminología que sobre este particular se emplea. La palabra "derecho" tiene un sentido moral y al mismo tiempo un sentido legal. En aquél, su aplicación se extiende sobre el campo entero de la conducta y comprende todas las relaciones y restricciones a que el deber moral nos obliga; y en éste, es decir, en el sentido legal, abarca tan sólo las acciones o restricciones cuyo cumplimiento es obligatorio por obra del poder coercitivo del Estado. De esta suerte, no sólo se usa la palabra soberanía en el sentido de supremacía legal, sino que tiene otra connotación. Se usa, por decirlo así, en un sentido puramente nominal, para indicar la supremacía titular de un monarca. El rey Eduardo VII es el soberano del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, pero sobre esta última su soberanía es meramente titular y no legal. La distinción es obvia y no necesita posterior explicación.

**2. Locación de la soberanía en los Gobiernos existentes.**—Ilustramos la naturaleza de la soberanía y de la ley, según quedaron descritas, examinando su actual aplicación al caso de algunos de los Estados principales del mundo. El ejemplo que más fácilmente se entiende es el del Imperio Británico, en el cual reside la autoridad legal soberana en el Parlamento, que en su sentido técnico legal comprende el Rey, los Lores y los Comunes. El Parlamento es un soberano absoluto conforme a la ley, ya que toda ley que juzga necesario expedir es, **ipso facto**, una ley válida. No tiene restricción legal que amengüe su jurisdicción, ni hay tribunal inglés que pueda poner en duda la validez de un estatuto de-

bidamente aprobado por el Parlamento. Legalmente juzgando, las costumbres no le imponen limitación, ni la legislación anterior, ni alguno de los instrumentos escritos (Magna Carta, etc.), que forman parte de la Constitución Inglesa. El ciudadano inglés no tiene “derecho” (legal) alguno que el poder soberano del Parlamento no pueda dar y no hay cuerpo local o colonial con facultades para gobernarse por sí mismo, que una ley del Parlamento no pueda abolir.

El ejemplo del Imperio Británico muestra la supremacía legal del Estado en forma sencilla. El caso de los Estados Unidos, aunque más complejo, puede reducirse a los mismos elementos. Aquí, a primera vista, no es tan aparente la presencia del cuerpo soberano. Los poderes del gobierno de uno de los Estados de la Unión —ya ejecutivos o legislativos— son poderes de extensión legal limitada. No está el Congreso legalmente facultado, como lo está el Parlamento Británico, para expedir cualquiera ley que le parezca conveniente y los Tribunales pueden poner en tela de juicio la validez de cualquier estatuto, ya sea federal o de un Estado, que traspase las facultades legales de quienes lo expidieron. Una ley federal, por ejemplo, que impusiera derechos de exportación, no sería legalmente obligatoria, lo que equivale a decir que ni el Presidente ni el Congreso, ni el Gobierno de un Estado, están investidos con la facultad soberana de la Nación. La autoridad suprema reside en otra parte. Reside en el cuerpo que tiene facultad (legalmente) para expedir cualquiera ley que desée, es decir, en el cuerpo que tiene el derecho legal de enmendar la Constitución de los Estados Unidos. Es verdad que este cuerpo, consistente en los dos tercios de la mayoría del Congreso, o en una convención especial con la ratificación de las tres cuartas partes de las Legislaturas de los Estados o en convenciones especiales, no está en

sesión permanente; pero es evidente que existe siempre desde el punto de vista teórico y puede considerársele como dotado de una supremacía legal, igual a la del Parlamento Británico. Lo mismo acontece en el caso de Francia, donde ni el Presidente, ni la Cámara de Diputados, ni el Senado tienen competencia legal ilimitada. Sus facultades tienen las restricciones que imponen las "leyes constitucionales" de la República francesa; pero el Senado y la Cámara de Diputados pueden reunirse en sesión conjunta o sea en asamblea nacional y así reunidos tienen capacidad para enmendar la Constitución y son supremos conforme a la ley.

**3. Crítica de la doctrina de la soberanía; objeciones de Sir Henry Maine.**—Tal es en lo esencial la concepción de soberanía y de ley, peculiarmente asociada a la escuela inglesa moderna de juristas o sea a la escuela analítica, como frecuentemente se le llama. Podemos considerarla en términos generales como la base más satisfactoria para el análisis del Estado Político. Sin embargo, ha arrostrado críticas muy severas y no puede afirmarse que haya recibido aceptación universal. Consideramos conveniente dar a conocer los principales puntos de ataque que ha sufrido. Las objeciones que contra ella se hacen van enderezadas a mostrar que solamente es de naturaleza formal y abstracta, que es inadecuada porque no indica realmente la fuente última de la autoridad política, y que presenta una concepción errónea de la naturaleza de la ley.

La primera de estas objeciones a la teoría de Austin es punto principal de la crítica sustentada por el jurista inglés Sir Henry Maine en sus conferencias sobre "Historia Antigua de las Instituciones", en Oxford. Durante siete años que Mr. Maine fué miembro del Consejo de la India, estuvo en contacto con una civilización de carácter esencialmente diferente, de la que formó el medio dentro

del cual se desarrollaron las instituciones inglesas, que fueron base de la obra de Austin. Las costumbres inmemoriales reinan como supremas en los países orientales. La idea de actos deliberados de legislación es extraña a la mente oriental y los déspotas más crueles del oriente consideran limitadas sus facultades por las barreras que los usos antiguos y los sentimientos religiosos imponen. Por consiguiente, Maine se propuso la cuestión relativa a si hay en toda comunidad política independiente, alguna persona o combinación de personas que tenga la facultad de compeler a los otros miembros de la colectividad a que hagan lo que él quiere. La presunción de que toda comunidad, excepto durante los temporales intervalos de disturbio, contiene este soberano individual o colegiado, como centro de gravedad, le pareció desprovista de fundamento en la Historia. Tal es el caso que se ofrece siempre con respecto a comunidades del tipo oriental. Presenta Maine el ejemplo de Runjeet Singh, el déspota de Punjab, donde la menor desobediencia a sus órdenes era seguida de muerte o de mutilación. No obstante sus facultades omnímodas, nunca expidió disposiciones que Austin pudiera llamar leyes. Los preceptos que regulaban las vidas de sus súbditos, procedían de costumbres inmemoriales y eran aplicados por tribunales domésticos. La inevitable conclusión a que se llega, parece ser la de que las concepciones de soberanía, Estado y ley, adoptadas en la jurisprudencia de Austin, son inaplicables a comunidades de esta naturaleza. Pero no solamente por lo que toca a la sociedad oriental encuentra Maine inexacto el análisis de Austin. Aun en el mundo de la civilización occidental, es tan sólo verdadero como resultado de un proceso de abstracción, "que descarta todas las características y atributos del Gobierno y de la sociedad, excepto uno, la posesión de la fuerza". Esta explicación del poder polí-



tico con referencia exclusiva a un solo atributo, menosprecia “la historia entera de la comunidad.... el conjunto de sus antecedentes históricos, que en cada comunidad determina el modo según el cual ejercerá o se abstendrá de ejercer, su irresistible poder coercitivo”. La naturaleza de esta objeción, sin embargo, se anticipó en cierto modo por el mismo Austin. A fin de comprender todos los casos usuales en los que no la orden directa del soberano, sino los dictados del procedimiento consuetudinario se impusieron, asienta la máxima de que “lo que el soberano permite lo ordena”. Se puede ver mejor la aplicación de este precepto en el caso de la ley consuetudinaria inglesa o sea del **Common Law**. Es éste un cuerpo de preceptos que nunca alcanzó expresión en la forma de estatutos expedidos por el Parlamento Soberano, preceptos existentes desde remotos tiempos y constantemente modificados y ampliados por la interpretación de los tribunales. Sería absolutamente erróneo, argulle Austin, sostener que la existencia y continuidad de tal cuerpo de leyes es índice de una limitación del poder soberano del Parlamento, toda vez que si éste es competente para alterar o abrogar el **Common Law**, siempre que lo considera conveniente, su existencia continuada y no interrumpida debe considerarse virtualmente como una orden del Parlamento. Este argumento es indudablemente verdadero con referencia a la validez legal del **Common Law**. Sin embargo, el intento de aplicarlo a casos tales como el del déspota de Punjaub, es absolutamente erróneo, pues en este caso el soberano no tiene otra alternativa que la de “permitir lo que no puede alterar”. Solamente la exageración de los términos puede convertir esto en una soberanía. Con igual razón podemos afirmar que todo el mundo “permite” que la ley de la gravitación continúe en vigor.

Quizá pueda sostenerse racionalmente que el análisis de Austin es aplicable a los Estados civilizados modernos, pero inaplicable a comunidades semiorganizadas o primitivas. Aun tratándose de Estados civilizados, no cabe duda de que la teoría es en cierto sentido una abstracción. “Es verdadera”, dice Sir. James Stephen, hablando de la teoría de la soberanía, en la esfera de lo abstracto solamente, como las proposiciones de las matemáticas o de la Economía Política. Es decir, las proposiciones que enuncia son proposiciones sugeridas a la imaginación por hechos, si bien éstos no le dan cuerpo cabal y la exteriorizan por medio de ejemplos. De la misma manera que no hay en la naturaleza un círculo perfecto, un cuerpo completamente rígido, un sistema mecánico en el que no haya fricción alguna o un Estado de la sociedad en el cual obren los hombres con exclusivo propósito de lucro, así también no existe en la naturaleza una soberanía absoluta. La teoría de Austin puede considerarse con estas limitaciones, como substancialmente correcta. Su aplicación habrá de restringirse a las comunidades definitivamente organizadas. El análisis del poder político que presenta, no significa la explicación de la fuente última, de la causa primera de la autoridad, debiendo entenderse tan sólo como una fórmula universal abstracta que indica el modo de su acción en el mundo moderno. Para aceptar una doctrina en este sentido es indispensable restringir la connotación de los términos Estado y ley. El término Estado se referirá exclusivamente a comunidades que poseen la requerida finalidad de organización, así como a relaciones fijas de mando y obediencia. El término ley connotará una orden o mandato expedido, ya sea directa o indirectamente, contra quien deliberadamente rehuse acatar un uso establecido por la organización soberana del Estado. Lo que

esta connotación pierde en amplitud, lo gana en exactitud y en significación.

Muchos autores prefieren, sin embargo, ensanchar los términos Estado y ley a fin de descartar las críticas de Maine y para que queden comprendidas las comunidades orientales y otras, cuya cohesión política no corresponde al análisis de Austin. Woodrow Wilson, por ejemplo, presenta una concepción de ley que no corresponde a la noción de orden o mandamiento definido, toda vez que pretende comprender en ella los usos consuetudinarios que llegaron a alcanzar fuerza obligatoria. La ley, dice, es la porción de los pensamientos y hábitos establecidos que lograron reconocimiento formal y distinto en la norma de reglas uniformes mantenidas por la autoridad y el poder del gobierno. La facultad de expedir leyes es una de las fuentes de que esas reglas provienen, originadas en parte de arraigada costumbre de larga duración, moldeada por la acción cooperativa de la comunidad entera y no por obra de reyes o de legislaturas. Entre las otras fuentes de la ley figuran las reglas de conducta dictadas por las creencias religiosas y las decisiones de los jueces que aplican las leyes ya existentes y de esta suerte ensanchan su significación. Se considera que la opinión del Profesor Wilson armoniza la explicación analítica de la ley con las críticas sustentadas por Sir Henry Maine; pero queda abierta quizá la discusión sobre si tratándose de Estados civilizados, la máxima "lo que el soberano permite debe considerarse como si lo ordenara", llevará las fuentes de la ley arriba mencionadas dentro de la esfera de la fórmula de Austin.

**4. Teoría de la soberanía política.**—Además de las críticas arriba mencionadas de que ha sido objeto la teoría de la soberanía de Austin, se han formulado otras en campo completamente diverso. La concepción de la autoridad legal, se afirma, aunque

es innegable dentro del alcance que tiene, no va tan lejos como es necesario, toda vez que si bien liga la persona o el grupo de personas legalmente autorizadas para expedir órdenes soberanas, al resto de la comunidad, no desentraña el depósito original del poder político. En una monarquía despótica puede ser la voluntad del monarca la única autoridad legítima, pero tal vez el monarca mismo será instrumento dócil de astuto sacerdote o de dominante visir. En países donde existe el gobierno representativo, el grupo gobernante electo puede tener o mostrar la apariencia de tener temporalmente control legal; pero ¿qué diremos del cuerpo general de electores, cuya voluntad representa aquel grupo, y de donde deriva su autoridad? ¿es explicación adecuada de cohesión y obediencia políticas, detenerse para no tocar la supremacía legal de un rey o de una legislatura, cuyos poderes son tal vez nominales, ilusorios o delegados, y rehusar reconocer la real y verdadera fuente de autoridad que en ellos reside?

Desde estos puntos de vista, varios escritores se propusieron enmendar la teoría de Austin, agregando a la concepción de la soberanía puramente legal, la soberanía real o política. No es su intención descartar el resultado del análisis de Austin, sino llamar la atención sobre el hecho de que no parece ofrecer explicación completa sobre la naturaleza y la localización del poder político supremo. “Detrás del soberano que el abogado reconoce”, dice el Profesor Dicey, “hay otro soberano ante quien el soberano legal debe inclinarse”. El Profesor Sidgwick ilustra el punto, formulando casos hipotéticos en los cuales la raíz del poder político no está en las manos del soberano legal. “Un dictador irresponsable, nombrado por asamblea popular para que gobierne durante cierto término, y que no desea la prórroga de su nombramiento”, puede ser

considerado como un soberano desde el punto de vista de la ley y de la realidad; pero si él deseara ansiosamente que al expirar su término se le nombrase otra vez, la asamblea a cuyos deseos debe inclinarse obediente, alcanza la influencia política real y decisiva y ya no es la soberanía legal el asiento del ejercicio del poder. Permítasenos suponer que un monarca obedece habitualmente a un sacerdote, no por temor de las penas ultraterrenas con que el sacerdote le amenaza, sino a causa del miedo que siente de encontrar dificultades para obtener la obediencia de sus súbditos si ellos piensan que el monarca de quien hablamos sea objeto especial de la ira de Dios. En este caso supuesto, habremos de convenir en que nuestro monarca no ejerce ya el poder soberano completo". Podríamos seguir esta línea de argumentación para demostrar con nuevos ejemplos que raras veces coinciden el soberano legal y el soberano político. En este Estado el sacerdocio, en aquél las clases militares o las que tienen el dominio de la tierra, en el de más allá la influencia personal de los que rodean al rey o la influencia predominante de una metrópoli, podrían mostrarnos la verdadera fuerza propulsora que pone en movimiento o controla la administración pública.

En llegando a este punto, podría brotar la sugestión de que el poder político soberano reside muchas veces en la masa general del pueblo o desde cierto punto de vista en el grupo general de los votantes, quienes constituyen en los países democráticos un quinto aproximadamente de la población total. El mismo Austin cae sobre este particular en error craso, cuando atribuye al cuerpo elector no la soberanía política, sino la soberanía legal misma. La falacia es evidente, porque aunque los votantes están facultados por la ley para elegir a los miembros de la legislatura en las épocas establecidas, no tienen legalmente facultad alguna de acción política, ade-

más de ésta. Bajo el régimen de muchos gobiernos no pueden expedir una ley u oponerse a las disposiciones adoptadas por la legislatura. En la Gran Bretaña, por ejemplo, el Parlamento tendría perfecta competencia, legalmente hablando, para expedir una ley que declarase permanente su propia existencia y despojara a los votantes de sus privilegios electorales. Solamente en un país donde el sistema de la iniciativa y del referendum se declarase obligatorio y universal, podría decirse que los electores son legalmente soberanos; pero sin caer en esta confusión, donde encalla la precisión de su propio sistema, puede argüirse de manera plausible que en último resultado radica la soberanía política en el cuerpo electoral. Mucho puede decirse, sin embargo, contra esta opinión. ¿Es imposible acaso que los votantes estén bajo el dominio de un sacerdote o sometidos a las órdenes de los terratenientes, de la aristocracia o de cierta clase determinada? La soberanía política, en tales casos residiría en otra parte. ¿No cabe suponer que el cuerpo electoral esté bajo la influencia de las otras cuatro quintas partes de la nación, que constituyen la gran masa de los que no votan? Sea de esto lo que fuere, seguimos la opinión de que los votantes de un país democrático, representan siempre y necesariamente la fuente original de la autoridad.

**5. Crítica.**—Al investigar dónde reside esta autoridad final, nos queda la impresión de que se desvanece en el momento mismo en que creemos alcanzarla. A primera vista, parece evidentemente racional la idea de una soberanía política. Cuando la examinamos más de cerca, se convierte en una especie de “primera causa” política y es imposible encontrarla lo mismo en el dominio de las ciencias políticas que en el de las ciencias físicas. Desde el momento en que pasamos de la árida certeza de la concepción de legalidad de Austin, todo

es confusión. El conjunto de personas que en un Estado moderno están investidas con poder legislativo ilimitado, es un grupo definido y que fácilmente descubrimos y vemos. La persona o grupo de personas, cuya voluntad es realmente suprema, se desvanece ante el análisis y se pierde en vagas complejidades.

El Profesor Ritchie y otros han pretendido esquivar esta dificultad, exponiendo la teoría de que se encuentra siempre en la masa del pueblo la fuente original del poder político. Sea cual fuere el camino que se trace, ya directamente a través del poder electoral, ya indirectamente a través de la influencia, la intimidación o la rebelión amenazante, se descubre siempre en la masa del pueblo la fuente de la autoridad. "El pueblo" posee el poder físico. En el último extremo, apela a la fuerza, que habrá de prevalecer. Cualquiera forma de gobierno a la que el pueblo se somete, existe tan sólo por virtud de su consentimiento tácito. De esta suerte, tenemos una teoría de la soberanía popular llevada al último extremo, que no se contenta con decir que el pueblo, la mayoría del pueblo, debe poseer el poder supremo, sino que avanza hasta afirmar que en todos los casos lo posee real y verdaderamente. Como tiene la superioridad física que lo pone en aptitud de provocar el aniquilamiento del gobierno existente, deben existir límites siempre, que marquen la extensión en que quiere sufrir la coacción. Obediente dentro de estos límites, es el amo real y verdaderamente. El consentimiento por medio del cual permite el pueblo la existencia del gobierno, es tácito y quizá inconsciente, es más bien aquiescencia que fórmula explícita del contrato, según la mente de los ciudadanos de Rousseau. Nada es menos cierto que el consentimiento que ellos pretenden haber dado, donde descansa según se pretende la base real de la soberanía política. "El Czar de todas las Rusias", dice Mr. Ritchie, "gobierna por voluntad

de su pueblo, tanto como el Ejecutivo de la Federación Suiza”.

Esta teoría de la soberanía popular, muy atractiva ciertamente, descansa sobre razonamientos esencialmente falaces. Pretende que la superioridad en fuerza física radica necesariamente en la gran masa o sea en la mayoría del pueblo, lo que equivale a suponer que no se piensa ni se tiene en cuenta lo referente a equipos militares, a organización y a mutua inteligencia. Una nación de un millón de hombres inermes podría ser fácilmente dominada por la fuerza de cien mil soldados equipados con armas modernas, si los suponemos como unidad disciplinada. Si cien personas consienten en someterse al control de doce centinelas armados, no podremos sostener que el poder de los centinelas radica, ya sea inmediata o mediatamente, sobre el consentimiento de esas cien personas. Cualquiera que sea la interpretación que se dé a la cohesión política de la moderna Rusia, podemos concebir que el apoyo que el vasto ejército de ese país da a la autocracia, proviene de la buena voluntad del pueblo en general, que proporciona los recursos indispensables para su mantenimiento. Nos parece evidente, tras ligero examen, que la mayoría numérica no es necesariamente y siempre el poder más fuerte. Llega a serlo tan sólo, en proporción a las ventajas de organización, equipo y aptitud para obrar conforme a un plan previamente concertado. En tal virtud, para que la teoría de la soberanía política se mantenga firme es necesario cambiar nuevamente de terreno y proclamar que la fuente original de esa soberanía no está dentro de la masa general del pueblo con la mayoría numérica, sino con el grupo constituido por las personas más fuertes, dispuestas a obrar conjuntamente; pero donde quiera que un grupo está dispuesto a obrar conjuntamente en una línea determinada y a las órdenes de una persona o de un grupo de personas. Es claro que no es la voluntad colec-



tiva de esta fuerza armada la que ejerce el control supremo, sino la de la persona o personas a quienes están dispuestos individualmente a obedecer. De esta suerte, la investigación en pos de la fuente original de la soberanía, recae otra vez en las vaguedades.

**6. Soberanía dividida.**—La situación peculiar de los Estados Unidos acerca del ejercicio del poder supremo e ilimitado, dió lugar a otro intento enderezado a modificar esta fórmula universal de un sólo soberano. En este país, como dijimos antes, ni el Gobierno Federal ni el gobierno de Estado alguno tiene poder ilimitado. La naturaleza precisa del poder constitucional de los dos, fué mucho tiempo objeto de intensa controversia, en la que se desarrolló la teoría de la soberanía doble o dividida. Según esta doctrina, se divide la totalidad del poder soberano entre los Estados y el gobierno federal, cada uno de los cuales es soberano dentro de su propia esfera de acción, si bien está limitado legalmente fuera de esa esfera por la soberanía del otro. Esta opinión acerca de la soberanía no encaja en la concepción del poder soberano a que antes hicimos referencia. Ya examinaremos al tratar la materia general de organización federal, la aplicación correcta de la opinión analítica de la soberanía a esa clase de gobiernos.