

LA FORMACION HISTORICA DE LOS ESTADOS *

Otto Hintze

INTRODUCCION

Muchos están completamente hechos a la idea de que la formación y la modificación de las constituciones estatales están condicionadas por el desarrollo social de la población; es decir, por las relaciones cambiantes de poder entre las distintas clases sociales que rigen sucesivamente o, que al menos, influyen sobre el gobierno. Según la concepción de Karl Marx, la lucha de clases es la gran rueda que impulsa todo movimiento histórico; pero incluso quienes están lejos de mantener una concepción tan unilateral no pueden menos que admitir casi siempre que la estructura social de un pueblo es lo que ante todo condiciona su constitución política. Esta concepción, que desde luego tiene sólidos fundamentos, suele pasar por alto una cosa, y es el hecho de la configuración externa de los Estados: la formación y delimitación mismas del Estado y del pueblo en los que se efectúa el desarrollo social, las transformaciones en su existencia exterior, las cuales acertadamente no son indiferentes

para su estructura interna. De ahí que, por regla general, el Estado y el pueblo sean considerados en su existencia externa como una magnitud dada e invariable; de ordinario, solamente se hace cuestión de las modificaciones sociales internas que puedan influir sobre las formas constitucionales. Con ello se desliga al Estado singular de la conexión política exterior en que se ha formado y se le considera como un objeto aislado, puramente en sí, sin preguntar si su peculiaridad está también condicionada por las relaciones en que está con su ambiente exterior.

En este modo de ver creo que radica la causa principal de que hoy la mayoría de los historiadores miren con desconfianza y aversión a las teorías políticas. En la historia domina la política exterior de los Estados, y en la teoría política no suele repararse siquiera en ella. También Treitschke ha colocado al final de su sistema las relaciones de los Estados entre sí, sin examinar en otra parte su influencia decisiva sobre la forma y la constitución de los Estados singulares, mientras que Ranke, con un fino instinto político, ya había vislumbrado que con frecuencia de la política exterior depende no la mera existencia, sino incluso la constitución de los Estados.

Ahora bien, puede objetarse que la política exterior no es objeto de la sistemática científica; que los acontecimientos de la historia universal, las luchas por el poder de los pue-

* Este artículo es uno de los mejores escritos de Hintze —publicado en castellano con otros, también importantes, en la antología *Historia de las Formas políticas*, por Revista Occidente, en 1968— sobre historia del Estado y la administración pública. Su título original es *La Configuración de los Estados y el desarrollo constitucional*. N. del D.

blos y los Estados, no son susceptibles de someterse a una teoría. Pero aquí no se trata tampoco de eso. Se trata más bien la cuestión de si la forma exterior de los Estados, que las más de las veces está condicionada por momentos de política exterior, influye sobre su estructura interna, es decir, sobre su constitución, y hasta qué punto influye, y de si tales casos son tan solo esporádicos, incompatibles entre sí, o bien pueden agruparse y presentarse como relaciones regulares típicas.

En el fondo, con las luchas internas de clases y las fricciones sociales sucede algo parecido a lo que sucede con las luchas exteriores y de rivalidad de los Estados: estas luchas internas, con sus singularidades, tampoco son de por sí objeto de la teoría del Estado; pero sus resultados, la modificación de las relaciones de poder, el aumento o la disminución de la importancia de las distintas clases para el conjunto estatal, representan desde luego factores importantes en la formación y transformación de las constituciones. Entre tales resultados en la vida exterior de los Estados están precisamente los hechos de la configuración en los mismos. Por tales hechos, en oposición al desarrollo social interno, todo lo que atañe a la delimitación exterior, la magnitud y la figura, la trabazón apretada o laxa, incluso la composición étnica de un Estado. Para la forma de la constitución, no es indiferente que se trate del Estado-ciudad romano o del imperio universal romano, que tengamos ante nosotros un Estado de unidad nacional como Francia o una formación integrada por diversas nacionalidades como Austria, que tengamos que ver con un Estado feudal medieval o con un Estado territorial del siglo XVI o con un gran Estado moderno. La configuración de los Estados crea el terreno firmemente delimitado sobre el cual puede desplegarse el

desarrollo social. Pone los cimientos para la vida estatal y para la forma del gobierno.

Me parece que encontramos determinados tipos de configuración de los Estados ligados históricamente con bastante regularidad a determinadas formas constitucionales. Todos los llamados imperios universales de la historia antigua y de las culturas extraeuropeas muestran la forma característica del despotismo oriental.¹ Tanto el Estado-ciudad antiguo como el más moderno, a pesar de todas las variedades, posee en todas partes una organización que concuerda con sus rasgos esenciales. Tanto en Francia como en Alemania, con el Estado territorial está ligada la característica constitución estamental. Los Estados territoriales compuestos, en su transición al Estado unitario, engendran, por lo general, el absolutismo. El Estado unitario nacional plenamente desarrollado tiende finalmente, a su vez, a la constitución representativa, en la que encuentra su forma constitucional adecuada.

¹ Tomo el concepto de imperio universal, como pronto se explicará con más detalle, en el antiguo sentido histórico, el cual difiere en una característica esencial del lenguaje político más moderno o por imperios universales entiendo aquellas configuraciones de Estados de la antigüedad y de las culturas extraeuropeas que, dentro de un espacio, que era considerado entonces como el mundo conocido y habitado, establecieron una dominación universal y no reconocieron junto a ellas ningún Estado con los mismos derechos. En el sistema europeo de Estados y en el sistema mundial de Estados actual, configurado según dicho modelo, ya no es posible un imperio universal en este sentido, ya que para ello habría sido preciso que una potencia universal hubiese aniquilado la soberanía de todos los demás Estados. En todo caso, en la actualidad, Inglaterra no puede ser calificada de imperio universal en este sentido. Hoy se emplea la expresión para designar a Estados que, por su gran expansión, por sus posesiones coloniales y sus intereses ultramarinos, se han extendido más allá de su base europea, como Inglaterra y Rusia, o bien a grandes potencias extraeuropeas, como los Estados Unidos de América. Aquí no se trata de imperios universales en este sentido.

En las observaciones siguientes, se examinará con más detalle estas curiosas conexiones, que han llevado a comprender estudios comparativos sobre las formas de las constituciones. Contienen una gran abundancia de problemas, cuya solución no puede intentarse aquí. Los intentos de explicación que voy a presentar en este estudio, desde luego tan sólo en breves indicaciones, se basan en la noción de que en el proceso de la configuración de los Estados radican momentos causales para la estructura de las formas constitucionales. La configuración de los Estados se efectúa a través de la guerra y la colonización, de la conquista y del asentamiento pacífico, de la fusión y de la segregación de fragmentos, todo ello bajo el cruzamiento y aislamiento alternativos de razas y culturas, de tribus y lenguas entre sí. En este proceso, se ha formado paulatinamente la nacionalidad de los pueblos de cultura europea, no es un hecho originariamente natural, sino en cierto modo un producto de la configuración de los Estados. Por importantes que sean estos momentos, incluso para la determinación de su contenido ético, para la explicación de las formas constitucionales no basta en modo alguno con la alusión a la peculiaridad y la usanza nacional. En la consideración actual se prescinde premeditadamente de la misma, que sólo podría ser objeto de investigaciones descriptivas singulares para los distintos pueblos. Una investigación comparativa de conjunto, como la actual, está destinada, por tanto, a poner en primer plano el lado morfológico de la cuestión. Y aun siendo tan importante el espíritu moral nacional de las instituciones, para la explicación de las formas estatales se necesitan todavía otros puntos de vista. La vida constitucional interna de los Estados se amolda naturalmente a las condiciones políticas externas de la existencia, y

éstas encuentran su expresión más gráfica en los mismos hechos de la configuración de los Estados, que representan en sí no simplemente el resultado de las luchas por el poder, sino también las consecuencias de la situación geográfica y de las relaciones generales de las comunicaciones entre ellos.

El pensamiento fundamental de la escuela histórica del derecho, según el cual el derecho y la constitución son un producto del espíritu del pueblo, contiene, sin embargo, una verdad permanente y fructífera, no simplemente en oposición a las viejas nociones que querían reducirlo todo al arbitrio individual y al cálculo planificado, sino también frente a concepciones más modernas, que creen encontrar la fuerza propulsora de los movimientos históricos en la modalidad natural de los países, o en las relaciones económicas de la producción. En último extremo, lo que crea o destruye las instituciones sociales son siempre fuerzas y acontecimientos espirituales; todas las influencias del mundo exterior actúan necesariamente a través del medio psíquico, y sólo cabe preguntarse si a éste se le atribuye un poder de refracción más o menos fuerte, un carácter y un efecto antagónico más o menos independiente y poderoso. Con esta salvedad debe subrayarse vigorosamente que el destino y las condiciones externas de vida de los pueblos tienen una influencia decisiva sobre su constitución interna. La vida histórica no es un desarrollo espiritual aislado, progresivo de por sí, como tal vez admite Hegel, sino una constante cooperación y contraposición del mundo interior y del mundo exterior.

Con ello se señala al mismo tiempo la manera de cómo hay que pensar la configuración de los Estados y el desarrollo constitucional. No se trata de un mecanismo inerte, mediante el cual una forma actúa sobre otra, sino de

fuerzas vivas y movimientos. En el proceso de la configuración de los Estados surgen, en los distintos estadios, diversas aspiraciones, costumbres, necesidades y concepciones, que originan en los dirigentes y en las masas una determinada disposición espiritual, que es necesaria o favorable para la formación de ésta o aquella figura constitucional. En mostrar esta mediatización psicológica consiste el problema fundamental que plantea la explicación de los fenómenos en cuestión; problema que indudablemente sólo puede resolverse aquí de una manera somera e incompleta. No es en absoluto necesario que las personas y corporaciones actuantes o, en general, los círculos populares de los que nace una constitución, tengan conciencia de la conexión de la misma con la situación de la configuración externa del Estado ni que este hecho sea demostrable documentalmente. Ante la conciencia de los actuantes sólo están, casi siempre, las necesidades derivadas secundarias y no las causas fundamentales remotas de las que se han originado. A esto hay que añadir que, por lo general, en todos los cambios históricos cooperan muchas causas.

En este sentido, quisiera hacer comprensibles las explicaciones siguientes.

LA CIUDAD—ESTADO

Comenzaré con algunas observaciones sobre el Estado-ciudad. Es la única forma de configuración de los Estados que Aristóteles tuvo a la vista. Las variedades de constitución ciudadana son para él las formas del Estado en general. De ahí su falta de atención a la monarquía, que es tratada como una institución desaparecida, de ahí también su predilección por la democracia, que aparece como la forma de constitución ciudadana propiamente conve-

niente, como la *politeia*. Lo común que presenta en todas partes la constitución ciudadana en la época antigua y en la moderna consiste, a mi entender, en la peculiaridad de esta forma especial de configuración del Estado. Por más que la fundación del Estado-ciudad haya sido muchas veces obra de un poder de dominación monárquico, allí donde había existido una vez esta forma de existencia política, pronto se ha emancipado de tal poder; en virtud de la estrecha unión espacial de los hombres que trae consigo, en virtud de la intensidad de la comunicación entre ellos, ha creado muy pronto, en todas partes, una vigorosa conciencia colectiva política unitaria, que formaciones de Estado más amplias sólo han adquirido más tarde o no han adquirido nunca. En este espíritu comunal arraiga la decisiva propensión a la forma de Estado republicano, que es común a todos los Estados-ciudades. El principio de organización corporativo predomina aquí sobre el de dominación. La comunidad de los vecinos es el Estado. En el desarrollo pleno del Estado-ciudad, el poder monárquico aparece siempre como una situación anormal y las más de las veces transitoria, que suele tener su apoyo en la partición interna y en las alianzas externas. Los órganos característicos, los alcaldes, los consejos más reducidos y más amplios, el vecindario o sus representantes se repiten por todas partes. La democracia del Estado-ciudad ateniense es, sin embargo, una forma constitucional completamente distinta de la democracia de los Estados Unidos de América. En Atenas encontramos una comunidad de ciudadanos completamente unitaria constituida como Estado, como órgano del cual actúan de una manera inmediata; en América encontramos una formación compuesta sumamente complicada, con una estricta separación de las funciones estatales, con

instituciones representativas y con un poder ejecutivo vigorosamente desarrollado. La democracia directa, según las experiencias hasta la fecha, aparece ligada, en general, a formaciones estatales muy pequeñas de carácter comunal, como son aún, tal vez, aparte de los Estados-ciudades, los consejos distritales territoriales del tipo de los primitivos cantones suizos.

Lo que la *politeia* es a la *polis* es el *imperator* al *imperium*. En tanto que Roma se convertía en imperio universal, pasaba de la forma estatal republicana a la imperial. Puede observarse claramente cómo la expansión espacial ha influido sobre este proceso del desarrollo constitucional. La necesidad de una ocupación militar permanente de España hizo insostenible el viejo sistema de la estructura del ejército a base de milicias cívicas y de la rotación anual en el mando supremo. Los ejércitos permanentes y los mandos prolongados aparecen como precursores de una nueva forma constitucional monárquica; y es sabido que entonces la conquista de las Galias por César actuó aceleradamente en esta dirección. El final, después de tres siglos de transición, fue la introducción del despotismo oriental desde Diocleciano. Puede decirse que todo el desarrollo constitucional de la antigüedad se mueve entre los extremos del Estado-ciudad y el imperio universal.

LOS IMPERIOS UNIVERSALES

Todos los grandes imperios universales de la antigüedad y del mundo extraeuropeo han tenido formas constitucionales despóticas. Hasta donde alcanza la experiencia histórica, sólo se encuentran constituciones libres allí donde una mayoría de los Estados están entre sí en pie de igualdad, bajo el reconocimiento

recíproco de su independencia. Hoy nos inclinamos a considerar tal relación como la situación normal y natural de la vida estatal. Pero no lo es en modo alguno. Si tenemos a la vista toda la historia de la humanidad, tales sociedades de Estados han constituido siempre una excepción; el fenómeno solamente aparece en gran escala una vez en toda la historia universal, que es en el sistema de Estados europeos, el cual debe su nacimiento a un desarrollo completamente singular. El mundo de los Estados griegos, los Estados latinos del *cinquecento*, bajo los cuales existe un sistema de equilibrio similar, sólo se mueven, sin embargo, en un marco meramente nacional relativamente angosto; y los reinos diáconos, en los que podría pensarse por lo demás, apenas han durado dos siglos: no son más que los residuos de un imperio universal destruido, pero no nuevas formaciones propiamente viables. Fuera de este círculo, en todas las partes del mundo donde se ha desarrollado una cultura algo más elevada y una comunicación más expandida, domina la propensión a la formación de nuevos imperios universales, que se esfuerzan por dominar todo el territorio cultural que abarca la mirada política de la época y no reconocen junto a ellos, en pie de igualdad, a ningún Estado independiente. Naturalmente, el concepto de imperio universal hay que tomarlo en términos relativos: se determina con arreglo a la extensión, y el horizonte cultural y de comunicación respectivo. Egipto tenía una extensión que alcanzaba tan solo cuatro quintos del Imperio alemán (400.000 Km²); el Imperio asirio-babilónico comprendía 1.5 millones de Km², o sea tres veces la extensión de Alemania. Pero estos territorios culturales aislados, rodeados por desiertos, cuya unificación política ha exigido probablemente siglos, eran en la época de su florecimiento un mun-

do en sí, sobre cuyas fronteras apenas alcanzaba la vista de los habitantes. Un potente progreso en la organización política de mayores espacios lo representa el Imperio persa que, con sus 5 millones de Km² equivale aproximadamente a la Rusia europea. El Imperio de Alejandro² comprendía 4 millones, el romano, a la muerte de Augusto, 3.3 millones de Km². Estos espacios, que menguan de volumen a medida que el escenario de la historia universal avanza desde los espacios del continente asiático a la dividida Europa, representan pues el *orbis terrarum* de aquella época. Otro tanto sucede con los Imperios de los incas en el Perú y de los aztecas en México. También Turquía, con sus 2 millones de Km², la India y la China propiamente dicha, con la extensión del Imperio de Alejandro (4 millones de Km²) han constituido durante siglos en cultura y en política mundos en sí, partes de la humanidad organizadas unitariamente, que se consideraban como el todo y en todo caso no conocían el concepto de una sociedad de Estados con iguales derechos.

La forma de gobierno característica de todos estos imperios es el llamado despotismo oriental, cuya propia esencia consiste, a mi entender, en que el poder temporal y el espiritual están reunidos en la persona del jefe del Estado. El Faraón egipcio es el dios sobre la tierra; el Emperador de China es el Hijo del Cielo y el Sacerdote supremo del imperio, el único que puede acercarse al dios del cielo; el Sultán turco es al mismo tiempo califa y por tanto jefe espiritual de todos los creyentes musulmanes. El gran Rey persa, en virtud de una política religiosa consecuente, se convierte de un jefe tribal patriarcal en un déspota

teocrático, y goza finalmente de honores divinos, como después han reclamado para sí Alejandro y los emperadores romanos. Desde la introducción del cristianismo, el lugar de este culto divino al Emperador en el Imperio romano lo ocupa el cesaropapismo claramente perfilado. El mismo sistema, tomado de Bizancio, domina todavía hoy en Rusia, cuya forma de gobierno ha mantenido ininterrumpidamente una especie de despotismo oriental, a pesar de todas las mezcolanzas europeas occidentales y a pesar de que con la adhesión al sistema de Estados europeos ha palidecido aquí la idea del imperio universal en el viejo sentido. Originariamente, el imperio universal y el despotismo teocrático son coincidentes. La idea de que el soberano del mundo entero no tiene igual, de que ocupa una posición sobrehumana, de carácter divino, va íntimamente ligada al carácter universal de esta formación estatal. Originariamente, al poder monárquico ilimitado resalta siempre en la posición de un jefe supremo de tribu, construida con arreglo a la analogía de la constitución familiar patriarcal (de la que el *princeps* romano es una manifestación singular); pero precisamente con la extensión de la dominación sobre muchas tribus y muchos pueblos, el espíritu patriarcal originario de esta dominación se entremezcla más y más, la formación del gran reino persa constituye un ejemplo clásico de esto.

EL ESTADO FEUDAL

Esta forma imperialista ha sido la herencia política que el mundo antiguo ha dejado a los modernos pueblos romano-germánicos. La idea universal continúa operante no simplemente en la formación del Estado germánico, sino ante todo en la organización de la Iglesia romana. Y ahora tiene lugar una trascenden-

² F. Ratzel, *Politische Geographie*, p. 195 (3.^a ed., 1923, pp. 154 y 212).

tal fisura entre el poder espiritual y el temporal. En el lugar del cesaropapismo aparece el dualismo de Estado e Iglesia, de *Imperium* y *sacerdotium*. La causa principal de este cambio radica en el poder moral-político que la Iglesia romana ha ganado a la caída del Imperio. Los merovingios habían implantado todavía el viejo sistema cesaropapista; bajo los carolingios, ya no puede afirmarse esto. En cuanto usurpadores, se les privó de la consagración divina, que se confirió a la casa de los merovingios, y buscaron un sustitutivo de la misma en la adhesión a la Iglesia. Después de Carlomagno, la Iglesia ha sido también capaz de mantener en continua expansión la unidad de su organización, en tanto que se derrumbaba la formación temporal del Estado universal, desde la segunda mitad del siglo IX. Así logró la Iglesia emanciparse del poder estatal. El vigor organizativo y el arte del gobierno romano perviven en el lenguaje hablado y escrito y no sólo le han preservado la independencia, sino que la ha hecho por siglos la auténtica portadora de la idea de un imperio universal occidental.

Pero con la escisión entre el Emperador y el Papa, que caracteriza toda la Edad Media, estaba dada la posibilidad del nacimiento de un sistema europeo de Estados. Ninguno de los dos poderes, ni el temporal ni el espiritual, ha podido realizar la idea de un imperio universal cristiano, porque siempre se lo impedía el uno al otro. Entre el Emperador y el Papa ha podido formarse así un grupo de Estados independientes coordinados. El concepto de soberanía, tal como se había configurado en Francia hasta el siglo XVI, descansa fundamentalmente en la idea de la independencia del Emperador y el Papa.³

³ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, pp. 399 ss. (3a. ed., 1914, p. 444 ss.).

Esta coexistencia de una pluralidad de Estados soberanos, que a pesar de todas las oposiciones, estaba basada, en el fondo, en una cortesía común y a pesar de las continuas fricciones y luchas tenían que respetarse mutuamente, esta relación fundamental de nuestro mundo europeo de Estados no solamente ha creado el moderno derecho internacional, sino que también ha influido decisivamente sobre el derecho político. El sistema de equilibrio, a menudo perturbado, pero siempre restablecido, no ha permitido a ninguna potencia dominadora ejercer duraderamente un poder completamente ilimitado. A la rivalidad entre los Estados mismos va unida, todavía en la época temprana, la actuación de la oposición entre el Estado y la Iglesia. Las instituciones estamentales imperiales llevan en casi todas partes las huellas de este conflicto. En Alemania, el poder de los príncipes se hizo más visible en virtud del enconamiento del litigio entre el Emperador y el Papa; en Inglaterra, la derrota del Rey Juan de Bouvines, frente al partido francés-papal, creó la situación de la que salió la *Magna Charta*: sin el antagonismo contra la Iglesia victoriosa, con la que en un principio estaban aliados los barones, no habría sido apremiada la corona a estas concesiones, aun cuando en el último momento modificara la situación el sometimiento del Rey Juan al Papa. En Francia, la importancia política de los Estados Generales arrancan del papel que desempeñaron en el año 1302 en el litigio entre Felipe el Hermoso con el Papa Bonifacio VIII. Con la escisión entre el Estado y la Iglesia durante la Edad Media lograron por primera vez los poderes sociales una plena significación en la vida pública. Es significativo el hecho de que la teoría de las corporaciones jurídicas haya sido fundamentada por romanistas y canonistas me-

dievales.⁴ El Estado y la sociedad se apartan en cierto modo, mientras que en la antigüedad habían permanecido todavía sin separar; las fuerzas sociales se organizaron en múltiples formas y alcanzaron también importancia política como corporaciones profesionales y gremios, como ligas municipales y caballerescas, como ligas de orden público, como uniones estamentales, etcétera. Todas las constituciones estamentales y representativas pueden presentarse como una reunión de elementos separados del Estado y la sociedad.⁵

En las relaciones peculiares de la configuración de los Estados que caracterizan la Edad Media (dualismo entre el poder temporal y el espiritual, formación de un grupo de Estados en situación de rivalidad) radican condiciones importantes para el desarrollo de las Constituciones estamentales y representativas. Ni Rusia, ni Turquía, ni China han producido tales constituciones; ninguno de estos países posee tampoco una aristocracia política propiamente dicha. Si Japón constituye en este aspecto una excepción entre los imperios orientales, debe recordarse que allí, como consecuencia del poderío alcanzado por el *shogun, el majordomo* del Mikado, al que paulatinamente se ha restringido su importancia política, se ha verificado una escisión entre el poder temporal y espiritual, similar a la del Occidente europeo.⁶

Pero en el Occidente el feudalismo se ha convertido en el fundamento apropiado para la formación de poderes aristocráticos y de constituciones estamentales, explicándose a su vez por una forma especial de configuración

de los Estados. Hay que distinguir entre la relación feudal, en cuanto institución esencialmente militar, tal como se ha configurado bajo circunstancias muy especiales en el Imperio franco, y la constitución feudal en general, como forma de organización política opuesta a la constitución burocrática. Una constitución estamental en este sentido se encuentra también en otras partes, además del Imperio franco, por ejemplo, en Turquía y Japón. En el Imperio otomano esta constitución parece consistir en que una tribu nómada guerrera que procede a la ocupación permanente de territorios más desarrollados conserva sus viejas instituciones militar-patriarcales y las emplea para la ordenación de la nueva existencia estatal.⁷ En el Japón, el feudalismo ha tenido su origen en el intento de imitación de la gran formación estatal china centralizada, en la que la debilidad del poder central ha conducido a un sistema de dependencia más débil de poderes semisoberanos.⁸ Es un acontecimiento completamente similar al del desarrollo del Imperio franco en Occidente.⁹ Con la constitución feudal es manifiesto que, por regla general, gira en torno al intento de organizar políticamente espacios relativamente grandes con la ayuda de los medios de una civilización no desarrollada. Allí donde se está todavía por completo en la economía natural, donde todavía no se dispone de medios de comunicación, donde todavía faltan la disciplina espiritual y la técnica de una Administración centralizada, tiene lugar una especie peculiar de descentra-

⁴ Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. 3.

⁵ Esta es una concepción a la que Gneist siempre vuelve de nuevo en sus diferentes obras.

⁶ Rathgen, en *Staats-und sozialwissenschaftliche Forschungen* de Schmoller, X, p. 13 ss.

⁷ Ranke, S. W. 35/36.

⁸ Rathgen, *Die Entstehung des modernen Japan* (conferencia), p. 5 J. W. Zinkeisen *Geschichte des osmanischen Reiches in Europa*, Gotha 1840, I, 859. Cf. von Hammer, *Des Osman. Reichs Staatsverfassung und Staatsverwaltung*, I, 44 s., 337 s.

⁹ Rathgen ha aludido especialmente a esto.

lización, en la cual los funcionarios a los que se conceden tierras y se les coloca en una relación personal de lealtad se convierten, por lo general, tras algunas generaciones, en poderes locales independientes. Es una forma de organización basada en el espíritu y las costumbres de la constitución de las familias patriarcales. Los vasallos son en cierto modo servidores domésticos, estratificados, de rango superior; los lazos psicológicos que unen a los miembros de un Estado feudal son producto de una ordenación familiar doméstica, no de una ordenación estatal bien formada.

Me inclino a ver la causa principal de la que han surgido las constituciones feudales en la desproporción entre la magnitud del espacio a dominar y los medios de dominación, materiales y psicológicos entonces disponibles. Naturalmente, la organización política de las tribus sedentarias progresa, por lo general, paulatinamente de espacios pequeños a espacios mayores. Pero las circunstancias histórico-universales disponen a veces que se produzca una transición inmediata de formas de vida políticas primitivas a la formación de Estados con amplitud de espacio, las cuales solamente pueden basarse en la herencia o imitación de una civilización más antigua y más elevada. Así actuaron los francos con respecto al Imperio romano. El Imperio de Carlomagno fue un intento de restaurar un imperio universal con los medios de una cultura primitiva. Fue, por así decirlo, una especie extensiva de formación estatal, una formación estatal en la que la extensión del territorio a dominar estaba en una desproporción manifiesta con los medios culturales y de dominación disponibles. Faltaba el sistema tributario romano, la disciplina militar de un ejército permanente, el aparato bien organizado para el ejercicio de la autoridad. Esta formación estatal no respondía

a las necesidades internas de las tribus germánicas ni se adaptaba a sus aptitudes civilizadas. Estaba basada en un acto de imitación, en la idea de los grandes espacios políticos, que seguía operante.¹⁰ Con cuánto vigor operaba esta idea, lo vemos también en el movimiento del mundo de los Estados en torno al Imperio carolingio. Durante los siglos siguientes, las tribus aisladas y los pequeños imperios se unen en todas partes a las formaciones políticas mayores, las cuales son, a su vez, imitaciones de la formación del gran Estado de la Europa occidental: así nace el gran reino moravo de Swatopluk en el siglo IX, el gran reino polaco de Boleslaw Chrobri en el siglo X, el anglosajón de Alfredo el Grande en el siglo IX. Los reinos eslavos, formaciones estatales extensivas del tipo más puro, pronto se derrumban, a su vez. Pero Inglaterra ha sido capaz de organizarse unitariamente. En la época anglosajona tiene elementos de feudalismo, pero en su conjunto no es propiamente un Estado feudal. La introducción de instituciones feudales bien desarrolladas por parte de los conquistadores normandos tuvo aquí el efecto contrario que en el continente. A pesar del feudalismo, que aquí no era una formación completamente original, y en cierto modo precisamente en virtud de ello, en virtud de su transformación en un régimen burocrático militarista-absolutista, tal como la realizada por Guillermo el Conquistador, aquí surgió muy pronto un Estado unitario centralizado, el primero de Europa, mientras que en el continente la constitución feudal, propagándose de una manera incontrolada, condujo a la desintegración de los grandes imperios. La vieja Inglate-

¹⁰ Sobre la eficacia de la idea política de espacio, cf. las sugestivas observaciones de Ratzel en su *Politische Geographie*, p. 319 ss. (3a. ed., p. 245 ss.).

rra era territorio de unos 150.000 Km². Un espacio semejante podía organizarse ya hasta cierto punto con las fuerzas del siglo XI. Francia y Alemania eran, cada una, cuatro o cinco veces mayores, con estos espacios no se pudo lograr esto. Cuál era la especie de formación estatal que respondía a las actitudes y necesidades políticas de su población, se puso de manifiesto en el desmoronamiento de estos reinos en los antiguos ducados y después en el restablecimiento de los señoríos territoriales que se produjo en Francia en los siglos X y XI, en Alemania en los siglos XIII y XIV. Estas son formaciones estatales de naturaleza intensiva, en las que pudo formarse una Administración eficaz, ya que los medios culturales y de poder respondían a la extensión del territorio. Estos territorios estaban basados en muchos fragmentos en el sistema feudal; pero lo superaron en su organización política, lo mismo que Inglaterra, porque ya no lo necesitaban, y dieron origen a los inicios de una constitución burocrática duradera, y una Administración intensiva.

Por lo demás, con la configuración típica del Estado territorial se caracteriza, tanto en Francia como en Alemania, por la peculiar constitución estamental. Los Estados Provinciales franceses son en su origen exactamente lo mismo que las *Landtage* alemanas. El nacimiento de esta peculiar constitución no explica solamente por referencia a las instituciones del Estado feudal. En Alemania, el papel principal no lo desempeñaban los elementos feudales, sino los ministeriales. La corte del señor territorial es el núcleo de cristalización; pero la posición de los señores locales y la relativa independencia de los terratenientes es también un momento de importancia. No es casual que en Alemania se creara la expresión *Landshft* (comarca) para designar

los estamentos territoriales. En su totalidad, representan al país, que se ha consolidado en un territorio estatal. Su formación y su unión no se basa por lo general en un acuerdo arbitrario, sino en la fusión paulatina del territorio, a partir de sus fragmentos originarios. La formación de la constitución estamental es *per se* un fenómeno concomitante de la formación del Estado territorial. Tal es, desde luego, el resultado principal a que han llegado las nuevas investigaciones sobre este aspecto de la historia constitucional.¹¹ También el dualismo peculiar el Estado estamental, la falta de una idea unitaria del Estado, la oposición teórica y práctica del Príncipe y el país, que indudablemente sólo se ha desarrollado plena y claramente en los Estados territoriales alemanes, se basa en las condiciones peculiares de la configuración del Estado territorial. Es ante todo la concepción patrimonial de los derechos de dominación del Príncipe lo que mueve al país a colocarse como un segundo sujeto de la dominación, junto al Príncipe, para no ser un mero objeto de la dominación de este último, concepción que aparece todavía a medias como una justificación de base privada. Falta el claro concepto de un verdadero poder público; y esta falta hace que los príncipes territoriales se sigan considerando como miembros subordinados de una organización estatal superior, que el compendio del poder público propiamente dicho siga viéndose en el Emperador y el imperio y que estas formaciones estatales carezcan del atributo de la soberanía. Tan pronto como logran una soberanía de hecho, tan pronto como los príncipes terri-

¹¹ Me refiero concretamente a las investigaciones de G. von Below, resumidas ahora brevemente en *Territorium und Stadt* (Bibl. Hist., publicada por la Red. de la *Hist. Zeitschr.*, II, 163 ss., 2a. ed., 1923, p. 53 ss.).

toriales se consideran como titulares de un verdadero poder público, se supera también el dualismo del Estado estamental.

Es sabido que, por lo general, el Príncipe reprime los estamentos y alienta el absolutismo. La república de los Países Bajos Unidos, en la que, por el contrario, los estamentos derribaron el vértice monárquico, es un caso aislado en Europa, si no queremos hacer referencia a la Confederación Suiza, en la cual no se llegó a una formación de territorios propiamente dichos.¹² En América, los Estados Unidos ofrecen el ejemplo de un acontecimiento similar. El Estado federal y la confederación de Estados aparecen así como producto de un proceso histórico condicionado por la configuración de los Estados, no como una unión jurídico-internacional de Estados acordada según una voluntad libre. Un poder monárquico había iniciado la organización política de un complejo de países, pero no había llegado a la meta de la unidad estatal. La situación de la unión incompleta en que se encontraban los países integrantes de la misma cuando cayó el poder monárquico, se inclinó hacia las formas constitucionales fede-

rativas, que cambiaban poco la organización interna de los Estados miembros.¹³

EL ESTADO ABSOLUTO

El Estado federativo conserva las constituciones antiguas, el Estado unitario las destruye. El ejemplo clásico de esto lo constituyen los Estados continentales absolutistas de los siglos XVII y XVIII. El absolutismo, tal como se formó en Francia desde Richelieu y en Prusia desde el Gran Elector, puede ser considerado justamente como un fenómeno concomitante de ese proceso de configuración de los Estados, en virtud del cual de un agregado de territorios ha resultado fundido un Estado unitario. Las provincias francesas, con sus estamentos de sentimientos particularistas y sus gobernadores autocráticos, no eran todavía, al igual que Kleve y Prusia oriental, provincias en el sentido moderno, es decir, partes integrantes de un Estado monárquico unitario gobernadas de un modo uniforme, sino que constituían en sí pequeños Estados, cuya unión política no había ido mucho más allá de la relación de simple unión personal, que en parte se bastaban por completo a sí mismas en cuanto a economía, derecho y constitución y que por poca cosa se apartaban unas de otras. El absolutismo moderno tiene sus raíces en el afán del poder estatal monárquico de administrar estas partes de una manera unitaria, de fundirlas militar y financieramente en un todo capaz de actuar con eficacia. El particularismo de las comarcas, su resistencia contra el proyecto de disolverse en una formación estatal mayor, que les planteaban exigencias mucho mayores

¹² Los cantones originarios de la Confederación suiza son configuraciones estatales de un tipo mucho más antiguo que los territorios de los siglos XIV y XV. Responden a lo que, por otra parte, se ha llamado *Land* (país) en el lenguaje alemán (por ejemplo, los numerosos países frisios, como Harlingerland, Brokmerland, el país Stargard en Mecklenburg, el país Lebus de Brandenburg, etcétera). A menudo, tales países, que solían tener una constitución especialmente estamental, se fusionaron en Estados territoriales mayores. Se les debería llamar Estados distritales (*Gaustaaten*). En Francia, corresponden a estos los *pays*, que se remontan a los antiguos *pagi* (Chéruel, *Dictionnaire histor, des institutions, moeurs et coutumes de la France*, artículo *Pays*).

¹³ Aquí hay que incluir también la Confederación alemana, creada según el modelo de la Confederación del Rin, que perdió con Napoleón su cabeza monárquica.

que su existencia de pequeños Estados, condujo en todas partes a conflictos en los que se quebró por completo el poder de los estamentos. La idea de la formación estatal mayor estuvo encarnada durante largo tiempo únicamente en el monarca y por ello la forma constitucional natural para esta situación política de transición era un régimen burocrático absoluto. Pero la necesidad histórica de semejantes configuraciones estatales mayores se encontraba situada en el sistema europeo de Estados. Francia se vio impedida a ello como consecuencia de su gran lucha contra la prepotencia de la casa de Habsburgo; y una vez que Francia había dado el ejemplo, los demás Estados europeos se vieron obligados a seguirlo para conservar su propia independencia. El despliegue del poder político-militar, constantemente dispuesto para la guerra, sólo era posible sobre la base de un territorio estatal mayor, gobernado y administrado unitariamente. El sistema del militarismo, con todas sus consecuencias políticas, ha sido originado por las luchas por el poder y rivalidad de los Estados continentales, desde las postrimerías de la Edad Media. El que Inglaterra, en su situación aislada y relativamente asegurada, con sus aspiraciones marítimas y comerciales, no haya tenido necesariamente esta forma de militarismo constituye un momento importante para la explicación de su discrepante desarrollo constitucional. Desde que los Estuardos llegaron al trono, también se hizo valer en Inglaterra la aspiración de unir bajo la autoridad predominante de la corona a los dos países que estaban entonces en unión personal: Inglaterra y Escocia; los Estuardos creyeron encontrar el medio para ello en el gobierno eclesiástico anglicano del monarca: de ahí el intento de extender a Escocia la constitución anglicana. Esto habría sido una base eficaz para el establecimiento de

un Estado conjunto gobernado de una manera absoluta. El que fracasara el intento en Inglaterra no se debe meramente al vigor de las instituciones existentes, sino concretamente también a la situación político-geográfica del país, que le ahorraba la necesidad de una preparación militar más fuerte.

EL ESTADO REPRESENTATIVO

En el continente, además, el absolutismo se hizo, por así decirlo, superfluo, al terminar su cometido históricouniversal, esto es, la formación de Estados nacionales unitarios más grandes. En la continuación de este proceso de formación de los Estados se han destacado fuerzas que han impulsado a una nueva ordenación de las cosas. El absolutismo oprimió, como dice Montesquieu, a los poderes intermedios, pero no eliminó en modo alguno las diferencias estamentales; por el contrario, trató de conservar intencionalmente la ordenación estamental de la sociedad, como una base útil de su sistema de gobierno. Pero la posición preeminente que la nobleza y las clases privilegiadas adoptaban era de carácter jurídico social y no ya de carácter político. En el aspecto político, precisamente en virtud del régimen absolutista y de la unificación estatal, prevaleció la idea de una ciudadanía general, a la que pronto se asoció también la idea de un derecho general de ciudadanía. El habituamiento a prestaciones estatales fijas, al pago de impuestos y la prestación del servicio militar, el contacto diario con una burocracia estatal centralizada, crearon en la población el sentimiento de una solidaridad política, los comienzos de un interés político. La idea de la unidad del Estado que el absolutismo realiza externamente, se la apropia internamente

la población. Surge entonces una conciencia estatal y nacional latente, que sólo necesita motivos especiales para ponerse de relieve. El "pueblo en su calidad subjetiva"¹⁴ está listo, mientras que antes no había más que una población separada por comarcas y estamentos, que era únicamente objeto de dominación.

No debe negarse que este acontecimiento, que condujo finalmente a la constitución representativa, contiene, entre otras muchas cosas, un monumento social de gran importancia: el surgimiento de una burguesía ilustrada y hacendada. Pero es incorrecto explicar la constitución representativa exclusivamente por la creación de la burguesía. En los Estados continentales había una burguesía vigorosa desde mucho antes que se pensara en una constitución representativa, por la que el fraccionamiento local no ofrecía ni siquiera una base. Y, por otra parte, la constitución representativa inglesa de la época clásica del parlamentarismo no descansa en el estamento comercial e industrial de las grandes ciudades, sino en los estratos de la aristocracia rural. El momento político del Estado unitario y de la conciencia ciudadana es más importante para la configuración de esta forma constitucional que el de un determinado estado de desarrollo económico-social. En efecto, este desarrollo económico-social se representa de nuevo, a su vez, en cierto sentido, como una consecuencia o fenómeno concomitante de la política estatal centralizadora. Se ha demostrado hace mucho tiempo que la política económica mercantilista, basada en la formación de nuestros modernos cuerpos de economía nacional, fue un fenómeno de la configuración de los Esta-

dos.¹⁵ Ha superado a las organizaciones locales; ha fundado un mercado libre que abarca el territorio del Estado, cerrado frente al extranjero, y en la vida económica ha establecido una división del trabajo que ya no es local sino nacional, estatal. Es sabido de qué manera tan extraordinaria se ha fomentado con ello la industria. El desarrollo de la burguesía sería difícilmente imaginable sin esta época de política económica estatal. Esto atañe también muy especialmente a Inglaterra, donde esta clase alcanzó importancia política, precisamente al final de una era mercantilista de gran estilo, como la reforma del Parlamento del año 1832. Pero Inglaterra tuvo una constitución representativa mientras fue un Estado unitario nacional consolidado, que se bastaba a sí mismo, esto es, tal vez desde los tres Estuardos o, mejor, desde la época de los Tudor. Mientras el reino inglés siguió con un pie en Francia, la constitución tenía todavía un carácter más estamental, en el sentido de la ordenación estamental continental, como consecuencia de las violentas fluctuaciones en la relación de poder entre la corona y los magnates que llevaron consigo los cambios de la política exterior. Sólo desde que Inglaterra se ha circunscrito permanentemente a su esfera insular, especialmente desde la emancipación de la Iglesia romana, ha realizado plenamente la idea del Estado nacional unitario. El factor propiamente representativo moderno del parlamento, la Cámara baja, adquiere por primera vez su importancia decisiva, junto a la Cámara alta, de carácter estamental-medieval. Esta constitución representativa ha tenido un matiz

¹⁴ Jellinek, *Staatslehre*, p. 366 s. (3a. ed., p. 406).

¹⁵ Véase Schmoller, en su *Jahrbuch* 8, 15 ss. (Ahorra también en *Umrissen und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte*, p. 1 ss).

monárquico hasta la revolución, aristocrático desde el año 1688 hasta el año 1832, y democrático desde las reformas del siglo XIX. Constituye el rasgo general del desarrollo europeo, que se manifiesta en estos cambios y desde luego está basado principalmente en las transformaciones sociales del cuerpo nacional. Pero para la realidad político-constitucional, las tendencias que nacen de aquí sólo llegan a lograrse con la ayuda de la política de partidos rivales: los dos grandes partidos, en su necesidad de popularidad y, en última instancia, partiendo del punto de vista de la razón de Estado, han hecho concesiones a las corrientes democráticas; y si Disraeli apremió al partido conservador a la reforma electoral del año 1867, se hacía por consideraciones similares a las que movieron a Bismarck a introducir en el mismo año el derecho general de sufragio, como una base popular para el futuro imperio. El imperialismo moderno tiene una interna

afinidad electiva con los principios democráticos.

Termino aquí, aun cuando tengo conciencia de no haber agotado ni mucho menos el tema. Tampoco es posible hacerlo dentro del marco de un breve artículo. Sólo he tratado de exponer la manera como veo la conexión causal entre diversos tipos de configuración de los Estados y ciertas formas constitucionales. Para terminar sólo quisiera indicar expresamente que no veo de ninguna manera en la situación de la configuración de los Estados la única causa de la estructura de las formas constitucionales, sino tan solo un principio regulador general, que es coadyuvado o modificado de manera muy esencial por otros muchos momentos causales. Por lo general, estas consideraciones morfológicas sólo han tenido a la vista los contornos más exteriores, dentro de los cuales y burlándose de toda fórmula se despliega la vida multicolor y multiforme de la realidad histórica.