

EL ESTADO COMO «SITUACION» (STATUS) Y NO COMO «GRUPO» (PERSONA)

Por A. PERPIÑA RODRIGUEZ

«De este modo, el velo de la personificación del Estado oculta el hecho, insoportable a la conciencia democrática, del dominio del hombre por el hombre. No hay duda que cuando la teoría del Estado personifica a éste, obra a impulsos de esta ideología de la democracia.»

HANS KELSEN

I. BREVES NOTAS SOBRE EL TRATAMIENTO TEORICO DE LO POLITICO

A) *La situación antes de 1945*

En 1950 presentábamos al XIV Congreso Internacional de Sociología de Roma, una ponencia con el título de «El Estado como hecho sociológico» (véase *Actas*, vol. IV), en que tratábamos de recoger la posición entonces dominante, sobre todo en España, sobre la teoría del hecho político. Esa posición tenía que ser muy distinta de la anterior. En efecto, recientemente habían tenido lugar dos grandes acontecimientos bélicos: nuestra guerra civil, acabada en 1939, y la segunda guerra mundial, concluida en 1945. Y como los acontecimientos y procesos guerreros y militares influyen en las ideologías y en la superestructura científica bastante más que la evolución de las fuerzas productivas, según nos enseña Ortega y Gasset con su «interpretación bélica de la historia» (más aprovechable que el materialismo económico marxista, que, por lo demás, conserva parte de su valor heurístico), algún cambio de fondo tenía que haberse realizado. Y lo que *prima facie* se podía ver era el derrumbamiento, al menos parcial, en Europa —y singular-

mente en nuestro país— de las doctrinas hasta entonces hegemónicas, sobre todo de la alemana, con Jellinek a la cabeza, y la francesa, movida por el doble tiro de Duguit y Hauriou. En 1939 la caída (por vicisitudes sociológicas, no lógicas) de las doctrinas lógico-jurídicas de los teutones y de las democrático-constitucionales de los galos, ocasionó en España un vacío teórico que era preciso llenar. La obra de Francisco Javier Conde, *Introducción al Derecho político actual*, aparecida en 1942, reflejaba claramente ese desconcierto. Podía haberse abierto entonces un camino, cual era el de las nuevas teorías totalitarias; mas, aparte la escasa consistencia doctrinal de las mismas, se mostraban como meras exposiciones ideológicas legitimadoras del totalitarismo. Y justo es reconocer que ese «puente de los asnos» encontró entre nosotros escasa aceptación. Quizá el influjo de los grandes maestros, como Posada y Pérez Serrano, pesó poderosamente en esa coyuntura. En su defecto, entre la *Escila* de la tradición académica caduca y la *Caribdis* de las doctrinas totalitarias, se intentó por algunos escapar a nuevos mares, acudiendo a las ideas de Mauricio Hauriou, el cual como escritor católico y moderadamente constitucionalista, podía recibir la sanción de la ortodoxia oficial. Pocos fueron, no obstante, los que buscaron adentrarse en esas aguas (recordamos como destacado únicamente a Salvador Lissarrague), con el inconveniente además, a nuestro juicio, de no penetrar en la médula del pensamiento del gran autor francés, *cosa que justamente y acaso de un modo tardío tratamos nosotros de hacer en este artículo*. La renovación del pensamiento político patrio empezó a producirse lentamente después de la segunda guerra mundial, cuando nos llegaron, como en otros países, las olas invasoras de la ciencia política americana, de complejión netamente empírica y acostada hacia lo sociológico.

Pues bien, en nuestra ponencia de 1950 oponíamos, de un lado, la perspectiva sociológica frente a la jurídica y, de otro lado, aquella misma perspectiva y la filosófica valorativa. De las tres habían predominado ampliamente en España la jurídica y la filosófica, habiendo obtenido la primera anteriormente muy escasa aceptación (quizá sólo Posada trató de aproximarse a ella, pero con visión de principios de siglo y siempre contaminado por el moralismo krausista). Nuestra tesitura descansaba en tres pilares: a) Aceptación del *approach* sociológico, y no por seguir la moda o por someternos al dictado del *victores victis leges dederere* (1), sino por convicción espontáneamente sentida. b) Necesidad de mantener junto a ese punto de vista sociológico el

(1) Invirtiendo a favor de los Estados Unidos el *victis victoribus* de Judea y Grecia respecto de Roma o de China respecto de los mongoles; siempre pensando en la interpretación bélica de la historia de la ciencia.

jurídico y el filosófico, que no se excluyen, sino que se complementan. c) Necesidad de superar el espíritu de la sociología americana, excesivamente empírico, máxime cuando ya en Europa contábamos con precedentes sociológico-políticos de gran altura, como los de C. Schmitt, R. Schindler, R. Smend, H. Heller y, desde luego, M. Hauriou. Si actualmente se impone cada vez más en muchos países el criterio de que la ciencia política debe ser «sociología», nosotros, en movimiento contrario, pero llegando a la misma terminal, nos adelantábamos a la moda cultural diciendo que, merced al creciente intervencionismo estatal y a la aparición de los países comunistas, la distinción de sociedad y Estado (base de una ciencia política aséptica de ciencia social) iba perdiendo su neta claridad del ochocientos. «Desde ahora —escribíamos—, podemos asegurar que la sociología va siendo eminentemente sociología política y que, por su parte, el Estado es concebido ante todo como un hecho sociológico.»

Con ello claudicaba el estricto método lógico-jurídico o dogmático jurídico, que reducía la política a un conjunto de normas susceptibles de interpretación idéntica o análoga a la seguida por los civilistas; es decir, a lo obtenido por pura deducción lógico-abstracta del dogma legal. El Estado aparecía en tal interpretación como un grupo o corporación dotado de una Constitución sometida al análisis técnico de la letra legal, como hacen los juristas con el Código civil. Antes de Gerber, Laband y Jellinek, Guizot había dicho que la Constitución es una ley escrita «que debe ser explicada y comentada como la ley civil». Para nosotros, ese método deductivo (dogmático, diría Max Weber) solamente puede valer sobre el supuesto de que la conducta política se cumple con la misma probabilidad con que se entrelazan en la realidad las relaciones jurídico-privadas (asistidas, en general, por el doble principio de *impotencia* de los destinatarios para imponer *extra legem* su voluntad y *legalismo* de los órganos y profesionales encargados de imponerlas, en su caso). Como ambos supuestos faltan en el mundo de las relaciones públicas (donde las partes son «poder» o lo tienen, y además siguen criterios no legalistas, sino políticos), era menester recurrir incesantemente al método empírico (Weber). Es decir, a la sociología.

Y tampoco aceptábamos el criterio filosófico-ético. «Para definir la noción de Estado —citábamos de Del Vecchio— es necesario elevarse a la del Derecho, la cual a su vez no puede ser definida si no se asciende a la noción de ética.» Esto, pensábamos, nos arrastraría forzosamente al «platonismo» tradicional (la política sometida a la ética), rompiendo con el «maquiavelismo» contrario, en frases de Paul Janet (la ética dominada por la política); siendo así que la experiencia histórica, desde mucho antes que el autor de *El príncipe*, nos ha venido enseñando que la realidad está mucho más cerca

de lo segundo; que lo que en el mundo político «es» no coincide a menudo con lo que «debe ser»; que el Estado no es la realización de la idea hegeliana, sino de las pequeñas e interesadas ideas de los hombres históricos. El propio Del Vecchio nos decía que «todo Estado es *positivo*».

B) *Después de 1945*

En la fase actual de la investigación politicóloga, este feo neologismo ha venido acompañado de ciertas innovaciones que —sin entrar en detalles ajenos a nuestro tema— podemos resumir en tres puntos:

1.º Penetración del espíritu empirista norteamericano. En Europa se atribuye el papel de presentador a Maurice Duverger (2). No obstante, la profusión de los libros de sociología política y sus efectos no son tan reales como aparentes. Subsiste la preocupación jurídica en escritores acreditados (Biscaretti di Ruffa, André Hauriou, etc.), así como la filosófica y moral (Erich Weil, C. J. Friedrich), aparte de sostenerse en Francia y otros lugares una excelente ciencia específica de lo político; es decir, la «política», como continuación de la línea aristotélica (Prélot, Burdeau, De Jouvenel, el propio Friedrich, McKenzie, Robson). En esta última dirección destacaremos la pervivencia del factor humano y humanista, que el empirismo naturalista americano tiende a suprimir o, al menos, a infravalorar.

2.º Se va a tratar, en consonancia con lo que acabamos de decir, de una sociología enriquecida, no tanto por reconocerse la necesidad de unir teoría y técnica, más allá del empirismo ramplón (Lasswell, Simon, como en la sociología general ya había hecho T. Parsons), ni aún meramente del recurso salvador de apelación al estructuralismo-funcionalismo (a destacar aquí D. Easton, con sus teorías sistémicas), sino en méritos de utilizarse criterios y principios más amplios, tanto por la aportación de la sociología europea como por la superación de aquel estructuralismo merced a la sociología crítica. Entre otras cosas —de las que luego hablaremos—, hay que decir que no están en lo cierto J. P. Cot y J. P. Mounier, cuando pontifican rotundamente que «la sociología política es la hija incestuosa de la historia y del

(2) *Les partis politiques*, 1951. En la abundante y variopinta obra de este escritor merecen destacarse dos libros: *Sociología política* (1966), en que se estudia el «fenómeno político bajo ángulo sociológico», y *La sociología de la política* (1973): conceptos y métodos de la sociología en sus aspectos sobre todo políticos. ¿Se trata de un juego de palabras o de un desplazamiento hacia la sociologuización de nuestra disciplina?

Derecho» (3). No hay tal crimen nefando, sino utilización de varios expedientes metodológicos en perfecta y limpia armonía. El Derecho nos va a ser útil como posible método deductivo, junto a la investigación empírico-inductiva (4); y la historia, por su parte, nos va a ser indispensable en la perspectiva macropolítica, donde encuadraremos el gran fenómeno del Estado. Más aún. Nos va a valer incluso esa «pequeña historia», de las presuntas anécdotas y de los grandes hombres, que particularmente rechazan Cot y Mounier. Quizá pensaban ambos en la posición de Marx en el *XVIII Brumario*, cuando desdeñaba la influencia de los individuos para atender a los procesos socioeconómicos anónimos. Porque, ¿hubiera podido hablar de igual modo si, en vez de tratarse de Napoleón el Chico, hubiera tenido que afrontar el papel de Napoleón el Grande? No creemos que J.-P. Sartre le hubiera dejado. ¿Y qué decir de una historia política que descuidara a Lenin, Stalin, Mao, Mussolini, Hitler, incluso a Adenauer, Churchill, De Gasperi y hasta un Togliatti?

3.º En España quizá sólo el profesor Murillo Ferrol ha asumido con cierta amplitud (no absolutamente) el espíritu del empirismo y del behaviorismo americanos. Sigue subsistiendo fuertemente la tradición lógico-jurídica, como se ha comprobado recientemente cuando, con motivo de la publicación y entrada en vigor (?) de la Constitución de 1978, los comentaristas se han lanzado ansiosamente a interpretar casi civilistamente el texto constitucional, dejando en segundo plano el análisis sociológico realista. Se tiende a ir a lo «pintado», no a lo «vivo», siendo así que resulta muy difícil describir y explicar la conducta política de los españoles por mera exégesis lógico-abstracta de la letra legal. Quien analice lo que de hecho sucede en el país, al mismo tiempo que glosa el Código constitucional, se encuentra con constantes contradicciones entre lo *real* y lo *formulado*, entre el orden efectivo de los usos políticos (sobre todo, de los gobernantes) y el pretendido orden

(3) *Pour une sociologie politique*, tomo I, Ed. du Seuil, París, 1970, pág. 11.

(4) Creemos que en las sociedades, según tiempo, lugar e idiosincrasia, hay que saber manejar diestramente la combinación del Derecho formulado, en cuanto arte de conducir hombres, lo mismo que la hidráulica vale como «arte de conducir, contener, elevar y aprovechar las aguas», con el análisis de la realidad vivida, de la hidrología política, en cuanto «movimiento, reposo o ausencia *natural* de las aguas» (véase nuestra «La Constitución como norma, como decisión y como orden concreto», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, 1979). Bien entendido que no se trata de estudiar dos fenómenos desconectados, ni de deshacer el orden jurídico con el caos de las inundaciones revolucionarias, pues también nuestra hidrología política es o tiene un orden; ese *orden efectivo* a que alude H. Heller junto al *orden normativo*.

normativo de la Constitución (5). Esa disparidad nos fuerza aún más a recurrir a perspectivas sociológicas para entender, en general, lo que es el Estado. Por último, no falta tampoco en nuestra literatura política la subsistencia del punto de vista filosófico-ético, y así el profesor Sánchez Agesta dice que la teoría política, junto a los aspectos estático y dinámico de la comunidad política (cómo está constituida y cómo se desenvuelve el proceso correspondiente), ha de desarrollar también una *crítica proyectiva*, que nos diga cómo «debe ordenarse» la sociedad y su desenvolvimiento. En modo alguno puede desecharse este criterio; pero dejando bien sentado que ahí hemos de movernos con afanes éticos y axiológicos, no científico-neutrales y estrictamente objetivos. Como el mismo autor citado sabe ver, ese tercer punto de vista encaja en la filosofía antes que en la ciencia, al revés de lo que acaece en los otros dos, que tienen que empezar por la observación y el análisis. Por nuestra parte, preferimos la hidrología empírico-sociológica a la hidráulica jurídico-formalista o ético-normativa para acercarnos al concepto general del Estado. Bien entendidas dos cosas: que el cauce de las aguas políticas reales está marcado en parte (sólo en parte) por la construcción artificial de los hombres; y que en ésta no desaparece absolutamente lo ético y axiológico. Lo que sucede es que desde el punto de vista sociológico no cuenta el «deber ser puro» (descubierto *a priori* por especulación abstracta), sino el «deber ser que es» —ese tercer término que echamos de menos en la clásica dicotomía *Müssen* y *Sollen* de origen kantiano—; o sea, lo que los hombres reales y vivientes practican más o menos por sus ideas sobre lo que debe ser. La *Wertfreiheit* de las ciencias sociales y políticas renuncia a valorar por sí; mas está a la vez obligada a *ad-valorare*, a referirse a valores, como terreno neutral para ellas, pero afirmados por los sujetos que se estudian.

II. UNA METODOLOGIA SOCIO-POLITICA RACIONAL

Afirmada, pues, nuestra postura como sociológica más que jurídico-dogmática, o sea, tratando de captar el hecho del Estado desde el prisma de la sociología política (o si se quiere, de la política a secas, como se viene haciendo en la corriente que arrancando de Aristóteles, halla sabia acogida

(5) No estará de más llamar la atención sobre la circunstancia de que a veces también la letra civil no coincide con la conducta efectiva. Y no aludimos en abstracto a las famosas «reglas latentes» de que habla Ihering (que corresponden a un «orden efectivo civil») sino a hechos concretos, como la casi no vigencia del «consejo de familia», institución importada por nuestros legisladores y que se introdujo más en el papel que en la práctica española.

en Prélot y otros escritores franceses, ingleses y aun norteamericanos), queremos todavía puntualizar brevemente algunos extremos de carácter metodológico. Rehuendo naturalmente toda concesión a la metodologitis y aceptando, en su consecuencia, el pluralismo de los métodos. Todos pueden servir si se comprueba en su utilización que son eficaces.

Por lo pronto, buscamos sólo un «tipo ideal» del Estado, o de modelo abstracto-concreto, como se dice ahora. Pero ese tipo ideal no es el de la Idea, de que nos hablaba J. Jellinek, como expresión de algo perfecto, sino aquél a que se refiere Max Weber como «racionalización utópica» de una construcción real a que los hombres aspiran. El cual, aun mirando a la «realidad», siendo propio de una investigación realista, no es tampoco el «tipo empírico» de Jellinek. Más que de la comparación de los diferentes sistemas que consideramos como estatales, partiremos de la «idea» que los hombres se forman y se han formado de lo que debe ser el Estado, aunque sólo se realice en parte. Es un modelo de interpretación de lo que está ahí, no un modelo postulado o recomendado en abstracto de modo universal. Repetimos una vez más, que no introduciremos criterios axiológicos. Cuando Rousseau nos dice que el Estado no democrático no es sino disolución de Estado; o cuando, en su seguimiento, Kant nos asegura que el gobierno no representativo no es forma de gobierno, estamos asistiendo justamente a la negación de nuestro punto de vista. Para Rousseau no habría formas de Estado, sino una sola; para el filósofo de Königsberg no existirían formas de gobierno, sino una sola. *Y el Estado es una institución histórica que tolera varias formas sin dejar de serlo. Incluso no pasa de ser una forma, entre otras, de convivencia humana.* Por eso, los alemanes recientemente no gustan de hablar de *politische Wissenschaft*, que suena a ciencia «politizada», sino de *Wissenschaft der Politik*, aséptica a las ideologías.

Pero si el Estado no es la forma «natural» de convivencia de los hombres (Aristóteles), ni la realización de la idea objetiva (Hegel), sino un hecho histórico, resulta que *es producto de los hombres*, que apareció en cierto momento, cuando la humanidad llevaba ya deambulando por la tierra cientos de miles de años, y que puede desaparecer en el futuro (por anarquía o por metamorfosis de la convivencia fundamental). Y si es producto de los hombres, responde, como toda obra humana, a una idea o conjunto de ideas (Hauriou, Burdeau, J. Freund) (6). En este sentido, un método o actitud mental inelu-

(6) El carácter específicamente humano no sólo del Estado, como institución, sino de todo lo político, en general, es extraña y absurdamente negado por M. Duverger: «Contrariamente a la célebre fórmula de Aristóteles, el hombre no puede ser definido como 'animal político', desde el momento en que existen otros animales que también son políticos» (*Introducción a la política*, Ariel, 1968, pág. 25). La igno-

dible es el de la *Verstehen*: sólo comprendiendo los fines y medios utilizados por los seres humanos para montar la institución del Estado, podremos conocerla adecuadamente. Aquí pueden recogerse sumariamente cuatro aclaraciones: 1.^a Puede empezarse por la comprensión de motivos (*endopática*): ¿qué mueve a crear ese hecho? 2.^a ¿Qué medios se consideran históricamente adecuados? (comprensión *intelectual*, en el sentido de Weber). Cuando Mauricio Hauriou —a quien seguiremos fundamentalmente— define la «institución», en general, cuida de emplear la palabra «idea», más amplia, dice, que la de «fin», pues envuelve fines y medios. 3.^a Se tendrá siempre en cuenta que tratamos de esbozar un modelo abstracto, un «tipo-ideal», como «racionalización utópica» de las actividades humanas. 4.^a Pero como ni los hombres son entes de pura razón, ni además, obran realmente según ellos juzgan o declaran (por falsedad hipócrita o por ignorancia de sí mismos), ni tampoco lo que sucede es lo proyectado, sino que siempre hay que contar con la *preterintencionalidad* en el resultado de la acción (funciones latentes, diría R. K. Merton), se sigue que el «tipo-ideal» provisionalmente dibujado ha de someterse constantemente a la «prueba empírica» para ver hasta dónde se cumple en términos generales (tipo medio) y en cada caso y momento particular (inquisición sociográfica).

Los autores discuten si el objeto de la ciencia política es el poder, el Estado, etc. Esa discusión debe abandonarse para decir pura y simplemente que el objeto de esa ciencia es *lo político*, en general. Y lo político, como todo lo social (pues sólo es una forma o manifestación de la sociabilidad), puede y debe ser estudiado desde tres planos que no se excluyen, sino que se complementan: a) El microscópico de las simples acciones y relaciones (7). Es el punto de vista preferido por el individualismo excesivo y el behaviorismo, que se dedican al análisis de la conducta observable externamente: propaganda, elecciones, decisiones, mando-obediencia personal, etc. (8). b) El intermedio (tipología diferencial de los grupos, dice Gurvitch); y en esta *mesopolítica* entrarán los estudios sobre las élites o clases políticas, los par-

rancia de una sociabilidad específica, propia sola del ser humano, creemos que nace aquí de una falta de formación sociológica del autor (que él mismo ha reconocido en alguna ocasión). Los sociólogos sólo estudian ya relaciones y grupos humanos. Las *Sociedades animales*, de Espinas, quedan como hecho ajeno a la sociología, que, a lo sumo, puede orientar el análisis por alguna analogía.

(7) Trasladamos aquí la doctrina sociológica general, basada en Gurvitch, que discierne un *pluralismo vertical* de lo que llamamos «grados» de lo social, a base de separar microsociología, mesosociología y macrosociología (véase nuestra *Sociología general*, sección tercera, Madrid, 1956).

(8) A esta *Micropolítica* atiende principalmente, al menos en sus primeros capítulos, F. MURILLO FERROL en los *Estudios de sociología política*.

tidos y grupos de presión, incluso «teorías de rango medio», que Easton aceptaba siguiendo a Merton. Si en lo microscópico (o molecular, dice Mills) cabían los «grados» de la acción y la relación social (política), ahora nos topamos con dos conceptos clave: la situación y el grupo. Pues bien, uno de los puntales de nuestra exposición será el de que *el Estado se entiende mejor como situación que como grupo*, en radical oposición con las doctrinas jurídicas. c) En la cumbre de la gradación sociológica aparece la macrosociología de la sociedad global (en terminología debida también a Gurvitch). Si desde el siglo XIX (y aun antes) se distinguen sociedad y Estado, es menester puntualizar —y ello constituye el segundo puntal de este estudio— que sociedad y Estado no se oponen *sic et simpliciter* como realidades distintas (según quería el liberalismo ochocentista), ni se funden totalmente (según quiere el totalitarismo), sino que *la «situación» política ha de entenderse «dentro» de la «situación» social global, como elemento de ella, como sistema o subsistema que queda englobado en el supersistema social omnicomprendivo* (9). d) En realidad, lo indicado en la letra anterior no es rigurosamente correcto, ya que por encima de la sociedad global y de su Estado, existe un mundo de interacción, donde, en cierto modo, se vuelve a la categoría simple de «relación». Si hay una sociedad llamada internacional (que verdaderamente es interestatal), también existe una sociedad «supranacional» (en expresión de R. Aron), que constituye buena parte de lo que, muy sagazmente, pone de relieve Easton como «entorno extrasocietal». Nosotros vamos a prescindir de la micropolítica y de esa cuarta esfera de la supermacro-política de lo internacional y lo supranacional, y vamos a combinar conceptos de mesopolítica y de macropolítica (o macrosociología), ya que si el Estado debe concebirse como situación y como grupo, en ambos aspectos resulta algo *sui generis*, algo tan peculiar que, en los grados de lo social, merece un puesto aislado entre la teoría de los grupos-situaciones y de la sociedad global (10). O bien, debe trasladarse al estudio de ésta; pues si la misma no puede entenderse sin él en los países civilizados, la institución estatal no puede ser concebida aparte de la sociedad global. Y en esto ya tenía razón hace más de un siglo Treitschke frente a von Stein o Mohl. ¿Qué decir ahora en que todo se va politizando y estatificando?

(9) Véase A. PERPIÑA, «Un modelo sincrónico funcional de estructura social», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 56, primavera de 1979. En cierto modo, el presente trabajo es una aplicación específica al terreno de lo político de las ideas estructurales allí expuestas. ¡Hauriou amparado por el reciente estructuralismo!

(10) La escuela de M. Hauriou configura el Estado como institución de instituciones.

III. EL SISTEMA (O SUBSISTEMA) POLITICO

Hay que partir de un supuesto radical: existe un «sistema» político más que una «sociedad» política. Lo tenemos dicho y lo repetimos. En tal sentido, puede admitirse en principio como correcto el dictamen de S. M. Lipset: «Podemos definir la sociología política como el estudio de las relaciones mutuas entre las estructuras sociales y las instituciones políticas» (11). Hemos puntualizado «en principio» porque la cuestión es más compleja. No se trata de relaciones mutuas de dos parcelas de la convivencia claramente separadas (como las de un partido de fútbol entre dos equipos), toda vez que la interacción con teleología o contenido específicamente político no se cumple sólo en y por los grupos formal y oficialmente políticos. Pues lo mismo que el Estado asume, con creciente e insaciable voracidad funciones que natural u originariamente dieron ocasión al nacimiento de otras específicas asociaciones de fin particular, éstas, por su parte se entrometen con mucha frecuencia en la convivencia teleológicamente política. No hay ningún inconveniente en hablar de sistemas «parapolíticos» (Easton), cuando esas últimas asociaciones se inmiscuyen demasiado en las actividades políticas. En suma, si el progreso consiste en el creciente enriquecimiento de valores (García Morente) o de fines y funciones claramente individualizados (12); y si desde el punto de vista formal ese proceso se corresponde con el tránsito de la comunidad a la asociación (McIver), es decir, con la emergencia de organizaciones y asociaciones montadas para cada fin concreto, es lícito abstraer por el análisis aquellos fines y formas de asociación específicamente políticos. *Aquí está el sistema político y ahí hemos de rastrear la esencia del Estado*, que no es una organización «para todo», sino para un cierto fin o función.

¿Y cuál es su especialidad? Para David Easton la interacción política se orienta predominantemente hacia «la asignación autoritaria de valores en una sociedad», distribuyendo cosas-valores entre las personas o grupos, privando de los ya poseídos o impidiendo el acceso a ellos. J. Blondel, por su

(11) «Sociología política», en la obra dirigida por N. I. SMELZER, *Sociología*, capítulo 8.º, Euramérica, Madrid, 1967.

(12) Antes de llegar a la formalización de esa división del trabajo a través de los diferentes grupos de organización y dominación, se puede ver el proceso en la discriminación de normas. Si el Código de Hammurabí, por ejemplo, contiene preceptos que hoy llamamos estrictamente jurídicos, morales, ceremoniales, etc., nada de eso encontraremos en un moderno Código civil o penal o en las codificaciones no escritas de la buena educación o las modas indumentarias.

parte, reiterará que gobernar es «asignar valores». De ningún modo nos convence esta novedad sociológica del pensamiento cibernético. Todo grupo distribuye valores entre sus miembros, con arreglo a su finalidad (la empresa, salarios y dividendos; la familia distribuye bienes de consumo, afectos, premios y castigos domésticos, etc.); e incluso todo grupo lo hace de algún modo más o menos autoritario, según la estructura de poder que tenga. Lo decisivo son dos cosas: 1.ª *Qué clase de valores* entran, en principio, en juego en la interacción política (lo que el behaviorismo ve con dificultad); 2.ª *de qué forma autoritaria lo hace*. Nos parece que en este terreno la politología contemporánea no ha añadido nada nuevo sobre la doctrina tradicional... a no ser la ambigüedad y la oscuridad en aras de su prurito de innovación. La prueba es que Cot y Mounier acaban por aceptar el viejo criterio de Max Weber (que con varios años de antelación se había ya formulado por Jorge Jellinek): «Es político un grupo de dominación cuyas órdenes son ejecutadas sobre un territorio determinado por un órgano administrativo que dispone de la amenaza y el recurso a la violencia física.» Tenemos ya dos caracteres nuevos y originales: la *territorialidad* y la *violencia física*. Ambos aparecen en las definiciones de André Hauriou: «grupo territorial» dotado de «poderes de coacción» y en Biscaretti di Rufa: «persona jurídica territorial soberana». Recordamos en este trance la añeja y clásica definición de A. Esmein: «personificación jurídica de la nación». Queda fuera la cualidad de «soberana» —implícita en la concepción del francés— introduciéndose el elemento «nacional», sobre el que volveremos. Lo que más nos llama la atención es la referencia a la personalidad del Estado, a su posible realidad unitaria como grupo supraindividual; y en ello queremos insistir ahora con todo énfasis, antes de desarrollar el concepto a base de la teoría institucional de Mauricio Hauriou, puesta al día sociológicamente.

Lo político es una forma de convivencia y de convivencia duradera. Va mucho más allá del simple saludo (tan caro a la doctrina de los usos de Ortega), momentáneo y episódico. *Es una situación*. Pero implica un conjunto de individuos duraderamente relacionados y separados de los demás (de los extranjeros); y ese conjunto circunscrito da lugar a una cierta unidad, a un *grupo* (13). Desde ambos ángulos puede mirarse el sistema; pero, como ya tenemos dicho, nos parece más fructífero y aclaratorio enfocarlo como situación.

(13) El Estado implica siempre un «pluralismo»: la coexistencia más o menos pacífica de varios grupos estatales. Por eso, el imperialismo, como aspiración al dominio mundial, siempre lleva un ingrediente contrario a la «idea» del Estado. El imperio mundial podría verse como «comunidad política», pero no como Estado.

Previamente nos permitiremos resumir los conceptos sociológicos generales, tal como los exponíamos en nuestra *Sociología general* (capítulos XIV y XV). La situación es una forma de convivencia en que «dos o más personas mantienen entre sí con cierta permanencia una misma actitud afectiva y operativa que sirve de pauta general de su conducta recíproca, tanto en las operaciones activas de cada uno como en las expectativas que asume frente a las de otro» (*ob. cit.*, pág. 238). Sin darse solución de continuidad (salvo que se suspenda la situación), se alternan acciones o relaciones de actuación con los intervalos de mera actitud (relaciones de actuación y relaciones de actitud, como dice A. Schuetz). De ahí la sustantividad de la situación, que es algo más que mera suma de relaciones y que subsiste aun cuando éstas no se actualicen en el tiempo y en un momento determinado. Creemos que fue H. Heller quien, con su habitual agudeza, dijo que el Estado no se extingue o paraliza cuando duermen todos los ciudadanos; o que, en otro caso, su persistencia se justifica nada más por la actuación de los vigilantes nocturnos. El grupo es algo más, presupone una cierta situación, pero vivida y proyectada de cierta manera: «Conjunto de individuos cuya conducta externa es vivida por otras personas como acción única, en virtud de las valoraciones prácticas de estas últimas y como consecuencia de alguna convención expresa o tácita de los primeros» (*ob. cit.*, pág. 255). Lo que aquí se añade es la *unidad frente a terceros* (14); y de esa unidad, de su vivencia y de su interpretación teórica vienen todas las dificultades y confusiones.

Cuando un espectador ve un partido de fútbol puede distinguir claramente las acciones *individuales* de los jugadores; pero los miembros del equipo en juego, ven, sí, frente a ellos a once personas, pero además ven —o sienten— *el equipo contrario* como unidad. Y de ahí a suponer que existe una persona más, el número doce, que es el equipo adversario como un todo, no hay más que un paso. Pues bien, en la vida social y política, en general, puede pasar lo mismo. Vemos varios individuos que al actuar en común frente o contra nosotros (u otro) lo hacen como un todo: *Fuenteovejuna*. Pero Fuenteovejuna no era un sujeto de acción social nuevo, sino un modo de actuar conjuntamente los vecinos. La hipóstasis de una especial trama de relaciones es errónea. *No hay, como ser, sujeto o persona distinta de los miembros, una unidad sustancial ontológicamente distinta de los hombres del grupo*. Con su fino sentido realista los romanos ya supieron ver que *universitas nihil aliud est quam homines qui ibi sunt*. Pero, más precisamente,

(14) Ese tercero puede ser un miembro del mismo grupo que, en cierta coyuntura, es tratado, no como tal miembro del grupo, sino como individuo frente a él. Al asesino no se le juzga como ciudadano, sino como delincuente.

hay verdaderamente otra cosa: la forma específica de relación, la unidad operativa frente a terceros; o, más exactamente, el *resultado unitario* que otra persona recibe de la acción combinada de varios. Se ve claro que la llamada por los juristas «persona jurídica», el grupo para los sociólogos, no es mera construcción de la mente, sino que tiene su realidad objetiva. Lo que acaece es que ésta no encaja en la categoría de sustancia, sino en la de relación. Quizá en el campo del Derecho quien mejor vio esto fue René Clemens (15) cuando reduce la persona moral a una simple pluralidad de individuos unidos para la acción, mediante un acuerdo anterior. En cambio, no acaba de superar la sustancialización personalista del Estado A. Esmein, cuando, después de reconocer que éste es «persona moral» y «ficción jurídica», añade que la soberanía se ejerce en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieren y obran por él (16). El Estado no quiere ni obra, sino sus agentes. Tras la no acertada «ficción» de que nos habla, resurge peligrosamente un ente suprahumano nuevo a través del «velo de la personificación». Los marxistas en diversas ocasiones han hablado de la tendencia del pensamiento burgués a la reificación o cosificación (*Verdinglichung*) de las relaciones sociales; la mercancía, como «fetiche» con cualidades propias no atribuidas por los hombres que las valoran en el cambio, es la mejor expresión de ello. Pues bien, los juristas políticos modernos tienen tendencia a la personificación de las relaciones sociales al insistir en la personalidad del Estado.

En la ciencia moderna todo arranca de Gerber cuando, queriendo construir un Derecho público según el canon civilista y considerando como categoría básica del *ius privatum* la de «persona» (lo cual es verdad), teje ese «velo de la 'personificación' del Estado», que en el curso de la dialéctica del pensamiento germano acaba por desgarrar crudamente Hans Kelsen (véase el lema de este artículo).

En resumen, creemos que ya estamos en condiciones de desbrozar con rigor sociológico (que no excluye la validez jurídica) qué es eso que llamamos Estado. Los hombres han inventado (no es un producto natural) una específica forma de convivencia, reuniéndose en agrupaciones (eludimos el vocablo grupo) que quedan diferenciadas en el espacio y en la conducta real de todos ellos. En cuanto pensamos en el interior de la agrupación surge claro el concepto de *situación*; solamente cuando se establecen nexos entre una agrupación estatal y otra distinta resalta el aspecto de *grupo*, con acción uni-

(15) *Personalité morale et personnalité juridique*, París, 1935.

(16) *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7.^a edición, París, 1921, página 4.

taria, o bien, cuando la relación tiene como uno de sus polos un miembro del conjunto, pero no tratado como tal miembro, sino como individuo (sustancial individual racional). En la perspectiva interna situacional ha de ser decisiva la escisión de gobernantes y gobernados; escisión que queda algo difuminada en la perspectiva exterior de grupo. *Por eso, si al Derecho internacional (interestatal) le interesa más la realidad del grupo unitario, al Derecho político deben preocuparle mucho más las posiciones desiguales internas de la situación.* Desde el punto de vista del *in-group* no hay personalidad unitaria del Estado, ni derechos suyos soberanos, sino derechos y deberes subjetivos individuales. No hay soberanía del Estado, no hay «poder» del Estado (hacia fuera, internacionalmente, tiene más bien *puissance* física), sino situaciones privilegiadas de mando de ciertos hombres, que lógicamente tratan de disimular u ocultar interponiendo el velo de la «persona» del Estado soberano. Mucho más sincero y más verídico era en este sentido Luis XIV cuando se limitaba a afirmar *l'État c'est moi*. No es que él fuera la persona del Estado (17), sino que era el dueño de la situación estatal.

IV. ALGUNAS OTRAS PUNTUALIZACIONES SOCIOLOGICAS

Lo primero a elucidar es que la situación propiamente estatal no es lo mismo que la convivencia política en general. El Estado es una especie del género comunidad política. Exageran quizá H. Heller y los que le siguen al afirmar que se trata de un hecho moderno (occidental y no anterior al Renacimiento). Jellinek quiso construir una *teoría general del Estado* (18). Hauriou, por su parte, nos enseña que en el mundo occidental ha aparecido en dos momentos: hacia el año 1000 a. C. y en la época moderna. El historiador Calmette advierte que durante la Edad Media se esfumaron las dos instituciones típicas del mundo romano: el Estado y la propiedad privada. Con arreglo a la construcción típico-ideal que pronto vamos a esbozar, podemos sentar: 1.º Que la convivencia política bajo forma estatal está ya en germen en los grandes imperios del Oriente Medio y sigue más o menos latente

(17) No algo muy distinto hicieron luego los gobernantes constitucionales cuando hablaron de soberanía de la nación, del pueblo. Con McKenzie, diríamos que siempre hay una tendencia a absorber el hecho de las relaciones de dominación en los que mandan, a confundir el «drama» político, no ya con las *dramatis personae*, sino con sus protagonistas.

(18) Por eso, incurre en lamentable fallo la traducción francesa de la obra *L'État moderne et son droit*. En cambio, y siguiendo aquella limitación histórica, es correcto el título de la de HERMANN HELLER, *Teoría del Estado*, a secas

durante la Edad Media. 2.º Que responde a esa forma de convivencia creada por los hombres que se llama *civilización*. Utilizando una terminología más o menos caduca, pero también más o menos aprovechable, diremos que no se dio, ni siquiera en forma ideal o soñada en el salvajismo, pero que sí pervivió o se esbozó en las llamadas épocas de barbarie. 3.º Que si la civilización implica de suyo algún racionalismo, la convivencia estatal resulta de un proceso de racionalización. *Su alma es una idea*. Mejor que nadie lo ha visto la escuela institucional de Mauricio Hauriou y el que quizá es el mejor politicólogo contemporáneo, que se halla muy próximo a esa escuela, Georges Burdeau. Por eso, por el carácter espiritualista, ideal o ideológico del Estado, que escapa a todo examen sensorial, es por lo que resulta difícil a menudo su definición exacta. Creemos que toda ciencia política sería debería comenzar con unos párrafos del escritor últimamente citado:

«Nadie ha visto nunca al Estado; pero, ¿quién podría negar que es una realidad?» «El no es territorio, ni población, ni cuerpo de reglas obligatorias. Sin duda que todos estos datos sensibles no le son extraños, pero él los trasciende. Su existencia no pertenece a la fenomenología tangible, es del orden del espíritu. El Estado, en el sentido pleno del término, es una idea. Y no teniendo otra realidad que la conceptual, no existe más que porque es pensado» (19). Y poco después agrega algo que encaja en lo que ya llevamos dicho: si los hombres piensan el Estado, «es para tener una explicación satisfactoria de todos los fenómenos que caracterizan la existencia y la acción del poder político». Todos ellos se reducen a relaciones de mando y obediencia; mas, ¿por qué buscar una explicación más allá de las relaciones de dominación? Es que «los hombres han inventado el Estado para no obedecer a los hombres».

La otra puntualización decisiva que creemos indispensable recoger aquí como propedéutica a la *comprensión* del Estado nos la inspirará un sociólogo también francés muy poco conocido: René Maunier (20). Toda su obra gira en torno de tres formas de aproximación o unión social: parentesco, vecindad y actividad. *Sangre, lugar y fin*. Pues bien, a partir de esa tripartición, pueden encontrarse tres principios de asociación, que no han de ser necesariamente puros, pues lo normal es su combinación o confluencia, pero que en abstracto dan lugar a tres tipos de situaciones y grupos:

1.º *De consanguinidad*, determinados (preponderantemente) por la afinidad de sangre.

(19) *L'État*, Ed. du Seuil, introducción, París, 1970.

(20) *Précis d'un Traité de Sociologie*, París, 1943.

2.º *De territorialidad*, determinados (preponderantemente) por la proximidad en el espacio.

3.º *De teleología e ideología*, determinados (preponderantemente) por una actividad común (fines a realizar y medios idóneos). Maunier habla de grupos «sociológicos», pero todos lo son. Es más, precisamente la consideración del Estado como supergrupo o supersituación nos debería llevar a distinguir aquí dos subespecies: *a)* Situaciones y grupos puramente *teleológicos*, como meras asociaciones de fin común (en clara orientación hacia la *Gesellschaft*); *b)* Situaciones y grupos *ideológicos*, donde aglutina, más que el pensamiento de hacer algo en común que interesa a todos, la comunidad en el sentir, en las ideas o ideologías, la cosmovisión (*Gemeinschaft*).

Pues bien, la convivencia política-estatal (forma específica de lo social pocas veces lograda, dice Friedrich) surge cuando:

A) Se vence el primer principio (el de consanguinidad), forma «natural», por decirlo así, de agrupación de los hombres, para pasar al segundo, al de la territorialidad, a la proximidad en el espacio. Esto, que supone el sedentarismo, implica además alguna participación del tercer principio (o de los dos mencionados), pues para convivir juntos, separados de otros que incluso pueden ser también vecinos, *pero de otro grupo* (¡el problema de las fronteras!) hace falta añadir un propósito de acción conjunta e incluso alguna aproximación psíquica e ideológica.

B) Se entiende que esa forma de convivencia sólo puede lograrse mediante cierta repartición del poder, admitiendo que la convivencia pacífica y normal no se logra más que cuando unos pocos dan reglas de comportamiento obligatorias y otros, los más, han de aceptar las reglas y obedecer las órdenes.

C) Y se logra (o trata de lograrse) que esa situación de mando-obediencia, para servir al fin de vivir en común, queda *institucionalizada* mediante mecanismos muy complejos. Para no obedecer (aparentemente) a otros, los hombres han inventado el Estado, dice Burdeau.

Es curioso que Mauricio Hauriou, que se mueve en la línea institucional y dentro de la cual trata de llegar a la sustancia del Estado, no acabara de puntualizar nítidamente su pensamiento en ese sentido. Por lo menos, es indudable que su discípulo Georges Renard ha llegado más lejos en esa tarea. Para Hauriou toda institución se basa en una *idea* (incorporada al mundo de los hechos como «obra social» por un fundador, asistido por unos agentes y recibiendo la aceptación general de los miembros). Pues bien, el discípulo nos concreta que en el caso del Estado esa idea es la *idea gubernamental*, o sea la diferenciación autoritaria (medio) orientada al bien común (fin). Y cuando tal idea se institucionaliza —en la forma que luego veremos suma-

riamente— surge el Estado, que no es más que «la institucionalización de la idea gubernamental», de la idea de la cosa pública (*res publica*) (21). He aquí cómo nos podemos topar con la noción del Estado sin ninguna necesidad de «personificar» o cosificar una cierta forma de convivencia, contemplándole serenamente desde el prisma cuasi relacional de la situación. Es más, cuando se recurre a la personalidad de esa *universitas* parcial (22), que no es más que «*homines qui ibi sunt*» más sus relaciones especiales, lo que suele hacerse es separar unificadamente los que mandan para presentarlos como un todo distinto frente a los que obedecen. Si el que manda es un solo soberano podrá decir a través de ese velo de la personificación, *l'État c'est moi*; si la soberanía se dispersa (y desaparece), quedando varios poderes jerarquizados, los que dominan, los «mandamases», pueden ocultarse tras dicho velo hablando de «personificación de la nación», pero añadiendo tácita o expresamente que *la nación somos nosotros*, el *tiers* o burguesía de las democracias nacionales, el *partido* de las democracias populares.

V. DESARROLLO DEL CONCEPTO

1.º *De la tribu al Estado*

El llamado «estado de naturaleza» nunca ha existido. Esa idea tan vulgar de que el hombre vagaba solitario por los bosques hasta que decidió unirse a los demás, no aparece ni en Rousseau (23). El ser humano siempre ha sido *homo socialis*, como lo son todos los homínidos y otros muchísimos animales; pero sólo él ha llegado a ser *zoon politikon*. La primera sociabilidad humana se encuentra en los grupos (y situaciones) de clan o de tribu, en las uniones gentilicias o de consanguinidad, en las que convivió cientos de miles de años y de las que incluso pudo no salir. El padre Molina, por sus observaciones sobre la población del Brasil, decía que los hombres pueden permanecer en familias y en tribus, como *nationes barbarae*. Y, en efecto, frente a la barbarie o salvajismo surge la civilización y, con ella, el Estado. *De la gens al Estado*, tal es el gran momento en el proceso de la historia. Mas ello no tiene lugar pura y simplemente por el desarrollo de las fuerzas

(21) *La Théorie de l'institution*, lección 4.ª, París, 1930.

(22) El Estado implica pluralidad, el universo político es siempre un *pluriverso*, como tenemos dicho.

(23) Hay que tener muy presente que el ginebrino no pretendió hacer una investigación histórica de los hechos humanos, sino remediar, según su axiología filosófica, la situación creada en y por la historia.

productivas, como escribe Federico Engels, ni tampoco por el tránsito del principio matriarcal (de amor, igualdad, compasión y piedad) al principio patriarcal (amor condicional, jerarquía, pensamiento abstracto, leyes), como traduce psicoanalíticamente Erich Fromm. Algo hay de eso en el lento proceso que lleva desde el lazo de sangre a la unión territorial basada en la *propinquitias*; pero todo aquello se envuelve y se supera en la evolución de las ideas. El Estado, insistimos una vez más, es un producto ideológico montado sobre una situación en que el determinante de la consanguinidad resultaba ya completamente insuficiente. El famoso mito de la Orestíada refleja con toda la fuerza de lo mítico esa transición (24). Teseo y Rómulo son otras tantas figuras que representan lo mismo. Y los israelitas, ya con plena conciencia, piden un rey que los gobierne sobre las doce tribus, como todas las naciones (1º Samuel, 8), para luego acatar todos a David (2º Samuel, 5).

Si el principio de consanguinidad se inspira en la unión por la comunidad de sangre, parentesco y origen, ahora surge la territorialidad, cuando se obliga a vivir juntos a los naturalmente separados. Como dice con su prosa genial Ortega y Gasset, el Estado es «mestizo y plurilingüe». Ciertamente que, como ha demostrado la moderna etología, muchas especies animales tienen muy desarrollado el «instinto» de territorialidad; cierto también que la proximidad geográfica juega también en algunos pueblos arcaicos (25); pero no es menos exacto que, en todo caso, la organización territorial humana (lo político) no nace de un «instinto» sino de una «idea» muy elaborada. El mundo actual precisamente, o gran parte de él (*le tiers monde*) nos está dando constantes lecciones del afán de pasar de lo tribal a lo político, de la *Themis* y la *vendetta* a la *diké* y la justicia racional, del mando patriarcal al poder político; y de lo que eso cuesta. Claro que lo que en el mundo griego o en el Occidente moderno costó siglos obtener (y nunca acabadamente), los pueblos africanos y los subdesarrollados quieren hacerlo de la noche a la mañana. Y esa es su tragedia. Porque si Luis XIV podía llamar a los cañones *ultima ratio regum*, dentro de un Estado, era porque los franceses esta-

(24) Que sepamos, aparte algunos intérpretes marxistas, sólo el profesor de la Universidad «María Cristina» de El Escorial, padre Gabriel del Estal, ha sabido descifrar el sentido histórico, político-jurídico de la Orestíada y de su desenlace, el tránsito de la «selva mágica» a la «ciudad lógica».

(25) Creemos que desorbita las cosas W. J. M. McKenzie cuando, combatiendo a H. Maine —el lazo de parentesco precede siempre a lo territorial—, y citando un ejemplo concreto de Sudáfrica, donde hay gran identificación entre comunidad y territorio (*Política y ciencia social*, Aguilar, 1972), combate la doctrina que exponemos nosotros y que es muy comúnmente aceptada, aunque no suelen sacarse de ella todas las consecuencias sociológicas que lleva aparejadas.

ban ya muy racionalizados o civilizados. Los cabecillas y reyezuelos del subdesarrollo no pueden imitar al Rey Sol con sus poderosos tanques.

2.º *El régimen civil de Estado: lo público y lo privado*

Lo importante es tener en cuenta que con la aparición de lo público, racional y territorial, no desaparece lo consanguíneo y familiar, que ahora queda como *res privata*. Creemos que la esencia del convivir político (como supo precisar Hauriou) consiste en la coexistencia de lo público y lo privado. El clan arcaico, en que lo segundo (representado por la familia y la amistad quedaba muy en segundo plano), con el choque de la idea civilizadora se rompe y pone en órbita dos satélites: uno, natural, la familia, que recobra su fuerza como sede de la vida privada; otro, el satélite artificial del Estado, sinagoga de lo público. Aquélla se apoya en la propiedad, éste en la soberanía. Como ya dijo Séneca, a los príncipes corresponde el *imperium*, a los particulares la *proprietas*. Fundar la convivencia política, por el sinecismo, no es fundir hogares, derribando tabiques o cabañas para hacer una sola y gigantesca nave cuartelaria, como sucedió en el «escalofriante experimento» (la frase es de Margaret Mead) de las comunas populares chinas, sino aproximar hogares domésticos dejando en medio las calles, plazas, los *loca publica* (como el agora o el foro). Se trata, dice Hauriou, de una relación *intersticial* entre hogares. Más aún. En la mente del gran escritor francés lo que él llama *régimen civil de Estado* no es otra cosa que una organización en que la familia, que ya no es autónoma (como pudo serlo la de Abraham), queda protegida por la superestructura del poder y del Derecho público. *Ius privatum sub tutela iuris publici latet*. Véase una vez más cómo el Estado, no es una *res* o cosa pública que está ahí, ni una *persona* o *macroantropos* que los hombres construyen como un muñeco de nieve, sino una *manera de vivir*, una relación continuada y complejísima, una *situación*.

Esta serie de ideas justificarían, debidamente explayadas, una amplia monografía (26). Aquí dejaremos sólo constancia de que, siendo el régimen de Estado una coexistencia de lo público y lo privado, siempre en tensión, la historia mostrará —superado el arcaísmo gentilicio— épocas en que lo privado se impone y hace desaparecer o poco menos lo público como en el feudalismo (casa del señor, lealtad personal, confusión de propiedad y sobe-

(26) Seguramente quien mejor ha sabido ver la importancia que tiene para entender lo político el recurrir a la distinción entre lo privado y lo público, ha sido J. FREUND, *La esencia de lo político*, cap. V, Editora Nacional, Madrid, 1968.

ranía, a expensas de ésta); y otras en que tendrá lugar el fenómeno contrario (el totalitarismo tiene como principal enemigo, más que la libertad abstracta, la familia). Y por eso los imperios orientales tienen poco de organización estatal. Bien entendido que si exponemos así —siguiendo a Hauriou— el régimen civil de Estado mostrándolo como «tipo ideal», no postulamos juicios de valor, sino que nos aproximamos a una mejor exposición de juicios de realidad. Los hombres de ciertas épocas y países *han preferido ellos* el sistema estatal en vez del tribal o de otro cualquiera; pero esa «tipicidad-ideal» teórica no obliga a acatar en la práctica como lo mejor, como lo ideal, el régimen de Estado; de la misma manera que la «civilización», a que va unida ese régimen, no es absolutamente lo mejor y lo más deseable, cual soñaban nuestros abuelos progresistas. Incluso la historia nos prueba (el caso de Tahití y tantos otros son la muestra) que los «salvajes» son más felices en su convivencia sencilla, sin recaudadores de impuestos y sin fuerza estatal armada (instituciones en que, como enseñaba el maestro Posada, se hace sensible el Estado). En los comienzos de la decadencia de nuestra civilización occidental (verdadera escultora del Estado-ideal) F. Nietzsche abominaba de ese «más grande de los monstruos», pensando que una vida auténticamente digna y noble es la que recurre a la autodefensa y no a la policía en caso de ataque, a la propia espada y no a los jueces cuando se estima que hay injuria o perjuicio, a la fidelidad a la palabra dada y no a las notaría (*fides publica*) y registros para garantizar el cumplimiento de promesas, etc.

Por su parte, los actuales ácratas, *hippies* y similares, igual que sus predecesores los cínicos y análogos (que negaban la civilización de que vivían, sabiendo además que su crítica no les privaría de esa cobertura vital, como se adelantaba Ortega y Gasset al trazar la figura de Diógenes el Cínico), reniegan del Estado. *¡Allá ellos!* Porque no se trata de un simple problema de elección de valores y formas de vida, sino simplemente de supervivencia. ¿Es qué los hombres del mundo moderno industrial, de y en qué viven los contestatarios, puede mantenerse eliminando esa superestructura pública, con su monopolio de la fuerza física legítima (Jellinek y Max Weber)? Por lo demás, como Friedrich observa (*ob. cit.*, págs. 215-217), la anarquía no significa sino que los *pequeños grupos* actúen autónómicamente. Como los antropólogos han puesto de relieve, las sociedades arcaicas, segmentarias o descentralizadas y anárquicas, carecen de *arche*, de cualquier gobierno central institucionalizado; pero no son el anarquismo individualista a lo Max Stirner. Y bien. Si allí se rasga todo velo que oculta el poder público, el cual ha de desaparecer o no aparecer avergonzado, en su lugar se coloca la organización más pequeña o intermedia, donde unos poderes «privados»

sustituyen a los del régimen de Estado. ¿Qué es lo que autoriza a pensar que con ello se acaba la opresión y la represión? Sólo caben dos posibles salidas: o el desmenuzamiento de la democracia o la autocracia dentro de otras muchas más pequeñas, o la autogestión asamblearia universal. En el primer caso, nos parece que la ley de hierro de las oligarquías de R. Michels seguirá rigiendo, y ahora con muchos más campos de acción; en el segundo se irá a la anarquía y desorden que hace imposible la convivencia, como se demostró en el mayo parisiense de 1968 y como, en el subsistema económico, se descubre en todos los intentos de autogestión. Desde hace años se ha querido superar el clásico dualismo de Ulpiano, *ius publicum, ius privatum*, introduciendo un tercer término, el *ius sociale*, que incluso fundiría ambas esferas o, al menos, sustituiría a la primera. Cuanto llevamos dicho y cuantas más reflexiones objetivas puedan añadirse, conducen a una hipótesis muy racional y razonable. *Hoy por hoy, sin separación de lo público y lo privado en el sentido del régimen de Estado, sólo se llega al desorden, al «no poder vivir» por «no poder convivir».* El «peor» gobierno es siempre mejor que «ningún» gobierno. Otros lo pueden creer de otra manera. ¡Allá ellos! Pero bien advertidos que no han de vivir la Arcadia feliz marcusiana, sino el cesarismo que, al absorber todo dentro del *ius publicum*, acaba con el auténtico régimen civil del Estado. Los actuales Estados comunistas tienen de estatal lo que respetan (más o menos) de la vida privada.

3.º *La idea gubernamental: orden y autoridad*

Porque los hombres no han inventado caprichosamente el Estado, o lo han hecho para ser más dichosos, sino ante todo *para ser, para vivir, para convivir*, lo cual implica un *fin* concreto: el orden objetivo, ese que se expresa en las tres hijas de Zeus y Themis: la *eunomia*, como equidad y legalidad; la *diké*, como justicia y Derecho y no venganza (27), y la *irene*, como paz interior y exterior (*quies* y *pax*). Tal convivencia pacífica y ordenada exige someterse a normas de obligado cumplimiento, cuya vigencia no puede depender de la buena voluntad espontánea de los destinatarios, sino de la coerción: el *Derecho*. Mas éste no se forma verdaderamente por selección ética dentro de la totalidad de las normas sociales, de aquéllas que se consideran más justas, sino más convenientes. El Derecho no es «el mínimo del mínimo ético» (Jellinek), sino el mínimo de lo sociológicamente necesario.

(27) El tránsito de lo tribal a lo estatal se traduce en el campo de la injuria o el crimen, por la eliminación de la *Blutrache* (venganza de sangre) y su sustitución por el *iudicium* legal.

Como tenemos advertido, la base de la idea gubernamental política no es la convivencia de los ligados por la sangre (28), ni por la cultura o cosmovisión (29), sino la proximidad territorial en cuanto fuente de una idea sobre el modo de estar (el político). Claro que lo mismo que el orden político suele llevar aditamentos de sangre y de ideología, la misma territorialidad no es decisiva, pues, de un lado, los Estados se yuxtaponen o sitúan sin solución de continuidad, siendo necesario el establecimiento de *fronteras* artificiales (incluso lo son las que se llaman «naturales»), y, de otro lado, puede faltar la *propinquitas* sin dañar a la unidad gubernamental, ayudándose entonces de afinidades de sangre, lengua, cultura, etc., y sobre todo, de la inercia histórica.

Pero en la «idea gubernamental», alma de la situación de convivencia política, falta algo más: un *medio* específico para lograr aquel fin. Y ese medio es la *diferenciación autoritaria*, el poder. Esa discriminación situacional y sus peligros constituyen el alma de la teoría política, pues en el modo de ser humano está (al menos hasta ahora) la tendencia a usar en beneficio propio el privilegio del poder. Pensar que éste se ejerce sólo en pro del bien común o interés general de toda la población, es soñar con un reino de ángeles, que diría Rousseau. No basta la buena voluntad de los miembros del grupo para someterse a las normas jurídicas de la coerción; hacen falta ciertos individuos cuya misión sea justamente obligar a que se cumplan. *Esos sujetos son los que tienen el poder o lo que se llama la soberanía, y no el Estado, el pueblo o la nación.* Y su desviación de poder, utilizándolo *pro domo sua* y no *pro res publica*, es lo que debe preocupar al Derecho político y a la sociología política. Los clásicos hablaban de ordenación al bien común, los marxistas nos han presentado al Estado como formación de una excrescencia de los poderosos sobre los explotados. Algo hay de ambas cosas. Allí podríamos hablar de fin o función *esencial* de la situación política (sin la que sólo hay mero despotismo o pura ocupación militar), aquí

(28) La nación natural, racial, surge más bien del Estado y no a la inversa. Es una *etnie* histórica, en el mejor de los casos.

(29) Como dice el P. Delos, de la escuela de Hauriou, la «idea» del Estado no se toma de la comunidad cultural nacional, sino que es modo de pensar del hombre civilizado. Incluso precede a la «idea» de nación, como acabamos de decir y como el 1789 demostró. Caben intentos de asociación suprema que superando la territorialidad y aun la nacionalidad étnica, quieren basarse sólo en la unidad ideológica. Así pasó con el mahometismo, con su «Comendador de los creyentes», y como quiso ser la primera «Unión de Repúblicas socialistas», donde hubieran podido entrar Cuba y Angola. Pero ambos intentos han fallado y sólo restan *Estados* árabes (con su *malik*, rey o presidente legal) y *Estados* socialistas, formalmente soberanos, con base de *propinquitas* territorial.

nos sería lícito hablar —siguiendo la terminología civilista— de función o fin *natural*, pues lo natural es que las autoridades empleen en su particular beneficio las prerrogativas del poder.

4.º *La institucionalización*

Precisamente con el propósito de impedir esa apropiación del poder, de evitar que el *imperium* público o *dominatio* se convierta en *dominium* privado, los hombres han ido inventando una serie de artilugios organizativos aptos para convertir el *poder personal* en *poder institucional*, que, ¡ojo!, no consiste en traspasar la autoridad a una institución abstracta, sino en situar el ejercicio de la misma, obra de hombres, dentro de cauces institucionales. En los imperios orientales apenas si existía eso, pese a que la Ley de Hammurabi y el Egipto dinástico hablaban a veces del bien y paz de todos los súbditos. Algo más, mucho más, se dio en el mundo clásico, hasta que la descomposición de las tramas institucionales llevó a los poderes personales de tiranos y césares. Algo también tuvo lugar durante las monarquías absolutas, si bien en grado lo suficientemente bajo para justificar la tesis de Dupont-White de que la noción de Estado no data más que de 1789.

¿Y qué mecanismos se han utilizado para institucionalizar la idea gubernamental? Analizarlos, sería desarrollar todo un curso de Derecho político; aquí sólo podemos enumerar los más importantes:

a) *Poder impersonal o categórico*. Se manda no simplemente por cualidades personales o aceptación pura y simple de ellas, sino en méritos de pautas normativas. Se manda por autoridad, no por liderazgo; y el llamado poder carismático es extraño a la idea pura del Estado. El carisma no se hereda, el poder real sí: *le roi est mort, vive le roi*. De ahí que Burdeau pueda insistir con razón en que «el Estado no es un dato natural. Lo que es natural es la obediencia a un jefe».

b) *Poder legal*, tanto *quoad titulum* como *quoad exercitium*. El capricho espontáneo e informal del jefe no puede crear Derecho. Al menos, si no «justo» de contenido, el poder ha de ser «correcto» en la forma. No mandan las leyes, como pensaba Aristóteles, sino los hombres. Siempre antropocracia, sobre la nomocracia; pero mientras las leyes estén en vigor el que manda ha de someterse a ellas en el tipo-ideal de Estado. Todo Estado propiamente dicho es Estado (formalmente) de Derecho.

c) *Poder legítimo*. Esa pura legalidad formal ha de apoyarse en algún principio legitimador de fondo que justifique la sumisión. Desde el punto de los que mandan hace falta un cierto «confort psíquico», como dice Max

Weber, para impartir órdenes con tranquilidad de conciencia. Desde el punto de vista de los sometidos hace falta un principio supralegal y suprapersonal que les lleva a la obediencia por convicción, a conceder ese «poder de adhesión» de que habla Hauriou.

d) *Poder limitado*. Resulta de lo anterior; pero no por sometimiento del soberano al Derecho divino o natural (lo que es extrainstitucional), sino por organización (aquí la división de poderes) y por incorporación (por creciente participación de los sometidos, al menos como controladores, como democracia dominada, que dice Burdeau).

e) *Separación sociológica de poderes*, que no es la de Montesquieu, sino la que expone Mauricio Hauriou: poder civil separado del poder militar, poder político separado del religioso, poder político separado del económico (30).

f) *Poderes jerarquizados*. «Por la naturaleza de las cosas, sólo el poder frena al poder», decía Montesquieu; pero esa regla áurea de la institucionalización de la autoridad, se desenvuelve en varias direcciones: en la sociológica del propio Montesquieu (equilibrio de fuerzas sociales en cierto momento); en la funcional que ha quedado más tarde al cambiar los hechos sociológicos; en la también sociológica que hemos expuesto en el apartado e), y finalmente, otra vez en la funcional (unida a veces a razones histórico-sociales) de lo que Friedrich llama «niveles de gobierno»: local, provincial, regional, central (el llamado poder «federal» es, en su caso, una forma especial de éste). Como vemos en esta enumeración, confluyen aquí razones funcionales de buena organización y motivos políticos de tensión de fuerzas.

FINAL

Concluimos recordando la frase de Kelsen que abrió estas páginas y todo lo que se ha venido diciendo en ellas. El Estado, lo que se llama así, se entiende mucho mejor analizándole dentro del concepto de *situación* que no personalizándole al estilo del Derecho civil.

(30) Hauriou desarrolla este «constitucionalismo», que es más bien un tipo-ideal especial, siguiendo al Derecho público romano, tal como se expone por Teodoro Mommsen.