

TEORIA Y REALIDAD DE LA SOBERANIA  
Y  
ESPECIAL REFERENCIA EN LA DOCTRINA SOVIETICA

I

*INTRODUCCION*

NECESIDAD DE UN PODER.—A la sociedad le es absolutamente imprescindible la existencia de una autoridad capaz de dirigir a los hombres al logro del fin común. Es necesaria esta potestad porque los hombres dentro de la organización política encontrarían muchas veces contrariados sus intereses particulares frente al interés general de la sociedad con sus múltiples exigencias para el mantenimiento de la convivencia pacífica de los hombres. Ciertamente la naturaleza humana hace posible su conservación y desarrollo dentro de la sociedad, y es esa misma naturaleza la que exige la existencia de esta sociedad sin la cual el hombre no podría desarrollar su propia vida. Síguese de esto que si la sociedad es natural al hombre para su conservación, desarrollo y fines

que cumplir, natural ha de ser también la presencia de un poder capaz de dirigir las voluntades de los ciudadanos muchas veces rebeldes y contrarias a la comunidad de intereses; poder que se justifica no por libre creación de los hombres sino por el propio derecho natural.

Ahora bien, en la sociedad cabe distinguir una enorme variedad de poderes que tienen por misión esta dirección de las voluntades humanas. Cuál es, entre ellas, el poder primero? Cuál es el poder propio del Estado, es decir el poder político? Sánchez Agesta (1) señala una jerarquización del poder del Estado que nos lleva a un punto límite en el que se hace realidad su organización y unidad. Este vértice será la autoridad suprema; poder de poderes que no admite otro igual ni superior a sí mismo.

LA OBLIGATORIEDAD MORAL Y EL PODER.—El poder encierra una serie de elementos que no sólo no se contradicen sino que mutuamente se complementan. Así, este poder supremo no consiste en la acción meramente material, brusca o física sino más bien, por tener como sujetos seres libres e inteligentes, su verdadera autoridad se dirige a la voluntad humana que no debe admitir otro impulso motor de sus actos distinto a su propia conciencia. Pero esta obligatoriedad moral no agota el poder, ya que éste puede imponer sus mandatos de una manera coactiva cuando aquélla falte o sea desconocida. Lo ideal será entonces saber combinar la obediencia y el mandato sin recurrir a la fuerza física o material. Certeramente ha señalado a este respecto que: «Mandar y obedecer son los elementos internos en que se resuelve la acción del poder y están íntimamente ligados entre sí que recíprocamente se engendran» (2). Si efectivamente existe la fuerza física, como de hecho sucede, en el poder político, lo es en tanto que las voluntades de los individuos pueden separarse del bien común, y la sociedad no puede admitir defecciones en el logro de su fin.

(1) SANCHEZ AGESTA: «Lecciones... pág. 479.

(2) SANCHEZ AGESTA: «Lecciones... pág. 430.

SOBERANÍA INTERNA E INTERNACIONAL.—La soberanía o autoridad suprema, equivale a plena libertad de gobierno en los asuntos domésticos sin admitir ingerencias de otros poderes cuya autoridad, en todo caso, dimana de su libre consentimiento. En el orden externo, la autodeterminación es su característica fundamental por la que el Estado no consiente intrusiones de otros ordenamientos jurídicos (3). Conviene señalar ya que cuando hablamos de soberanía, autoridad suprema o poder político queremos indicar un poder caracterizado por esa ilimitación dentro de ciertas competencias que le son propias pero que perfectamente puede coexistir con otros poderes de igual naturaleza y distinto orden. Por ello, poder absoluto no quiere decir arbitrariedad o imposición de una conducta caprichosa ya que partíamos de la base de que el poder sujeta las voluntades de los individuos, no para un fin cualquiera sino para el cumplimiento de la justicia y el bien de los hombres. Poder absoluto es la expresión del poder más alto dentro de la jerarquía de los poderes del Estado, o dicho de otra manera, el poder del propio Estado. Es absoluto en su esfera, en su competencia, y lo sigue siendo al respetar los derechos legítimos que en el orden interno mantienen las instituciones que a su amparo viven, los derechos de los individuos y los del orden natural, por cuanto la jerarquización de los poderes no supone necesariamente la anulación o desconocimiento de los inferiores que tienen una misión que cumplir, siempre y cuando sea ésta legítima y coadyuvante con el poder político al bien común.

En la esfera externa, la consideración de la suprema potestad de los otros Estados es también una cierta limitación por cuanto la soberanía no es patrimonio exclusivo de un Pueblo sino de todos los Estados que persiguen igualmente el logro de una pacífica convivencia en pos del fin último temporal de los individuos. Hay por otro lado unas normas naturales de derecho internacional que obligan a todos los pue-

---

(3) ADOLFO POSADA: «Tratado de Derecho Político». Madrid 1935, págs. 313-389. ed. 5.ª Victoriano Suárez.

blos cuya misión también es la conquista del bien del Universo. Pero del mismo modo que el hombre es absolutamente libre dentro de un cierto orden y no fuera de él, así los Estados tienen poder absoluto que en nada mengua por el reconocimiento de esas normas internacionales.

PERSONA HUMANA Y CUERPO POLITICO. — Desde un punto de vista filosófico creo imprescindible considerar las relaciones de la persona humana con el cuerpo político, y tomar buena cuenta de que aquél participa del Estado y es superior a él en lo que el individuo tiene de eterno y sobrenatural en el fin último a alcanzar. Es un hecho cierto que el hombre está inserto en el bien común que la sociedad persigue, pero sabemos también que en lo que no pertenece al César, tanto la sociedad como el bien común quedan sometidos de una manera indirecta al destino eterno y sobrenatural que es fin de otro orden; un orden que trasciende al mismo Estado. El bien común de la sociedad civil es un fin absoluto dentro de su esfera, un bien que no puede encerrarse en sí mismo desconociendo otros órdenes igualmente lícitos, un bien relativizado por el bien último absoluto sin empaques ni cortapisas, absoluto en abstracto que éste no admite limitaciones por ser el fin propio de todas las cosas.

Sería pecar contra la dignidad humana y el cuerpo político, desconocer estas verdades por cuanto el bien común absoluto de la sociedad tiende necesariamente, de un modo indirecto al logro de esa perfectibilidad y fin último, hacia algo que lo trasciende en todo caso. Si Dios creó al hombre a su imagen y semejanza y le participó de la vida sobrenatural, es lógico pensar que el fin último de las criaturas es el mismo Dios hacia quien se polariza como el bien común que ésta persigue. He aquí, pues, una subordinación indirecta del Estado al fin sobrenatural de los ciudadanos. Sin embargo, esta subordinación, no quiere decir que el Estado sea simplemente un medio para aquella conquista eterna sino más bien, el cuerpo político tiene un fin válido en sí mismo, fin que siendo absoluto lo es en la escala jerárquica de los valores y en el lugar que le corresponde.

UNIDAD DEL PODER.—Este poder del Estado llega a los más recónditos rincones de nuestra existencia social, todo lo regula, todo lo prevé y nada ni nadie puede eludirlo; en todas partes me lo encuentro puesto en práctica por un agente o autoridad que me manda o prohíbe. Sin embargo su esencia, ya que no sus afectos, es totalmente escurridiza y misteriosa; por mucho afán que pongamos en buscarla, siempre damos con organismos e instituciones, elementos parciales y visión fragmentaria del poder.

Entonces cabe pensar si ese poder del Estado es en verdad uno o múltiple, si existe una soberanía o por el contrario son varias dentro del poder estatal. Porque nosotros, creemos en la unidad del poder no obstante los diversos aspectos bajo los cuales se manifiesta. No tratamos aquí del poder individualizador, de un jefe único, sino de la institucionalización del poder con toda esa gama variadísima de gobernantes, organismos e instituciones, relaciones recíprocas. Queremos ver no obstante los diversos aspectos del poder, su verdadera unidad. En este sentido, el Derecho Público no ha llegado todavía a soluciones exactas puesto que unas veces se habla de soberanía, del Poder del Estado o de la autoridad de los gobernantes, dando a estas nociones la consideración de atributo o cualidad tanto de un organismo en particular como de una nación.

Ante este estado de cosas, uno se siente tentado a conformarse con la realidad de los hechos, es decir, con la observación diaria que nos presenta unos gobernantes capaces de detentar la fuerza necesaria para hacerse obedecer. Sin embargo lo tentadora de la proposición, es insuficiente por cuanto la misma observación nos muestra que esas autoridades pasan permaneciendo estable el poder, que esos gobernantes no obran por su libre voluntad sino por otra voluntad que los nombra y podría revocarlos. Esos mismos hechos cotidianos y reales nos enseñan, también, que existe un soberano que no por no gobernar efectivamente, no deja de tener un papel menos importante. Los gobernantes ejercitan un poder, dan órdenes, son obedecidos, pero en la medida en que obren dentro de las atribuciones conferidas por un poder abstracto del que reciben su potestad y legitiman sus actos.

No es por elegancia doctrinal, en el deseo de llevar alguna claridad a los fenómenos que presente el poder, que encontremos siempre ese Poder abstracto como último factor, como unidad del que dimanen todas las demás manifestaciones del mismo. Es la misma realidad quien lo impone.

Burdeau (4) define los gobernantes como «los hombres que encargados de gestionar los negocios públicos, toman decisiones, dan órdenes, y las hacen ejecutar en el sentido que les parece: exigir el buen desempeño de sus funciones». Y son efectivamente ellos con los que más directamente notamos la existencia del Poder, hasta tal punto es esto así que en ocasiones se ha llegado a confundir el Estado con el Gobierno lo que sería muy conveniente de proscribir ya que aquél es diferente, con entidad propia, distinta de sus órganos (5). Y por gobernantes entendemos todos aquellos que de una manera directa o indirectamente participan en la gestión de los negocios públicos, sea los que ponen en práctica las directrices de la nación como los que las estatuyen inicialmente.

Si tomamos un gobierno cualquiera, en situaciones normales se entiende, sus decisiones no encuentran justificación en el hecho de emanar de la voluntad de los gobernantes, ni tampoco la ejecución de esas órdenes pueden nunca legitimarse en un acto de fuerza. Una decisión de las autoridades no es válida en sí, por derecho propio, en virtud de que una persona, órgano del Estado, las haya dictado. Los agentes son instrumentos más o menos idóneos del poder estatal y es cabalmente su misión ponerlos en práctica, accionarlos. Lo que ocurre es que cuando un ciudadano obedece una orden del Gobierno, no acata una decisión de éste o aquél, sino del Estado en cuyo nombre actúa la autoridad; la voluntad del Estado; su legitimidad se justifica entonces por ser órgano del poder supremo.

---

(4) GEORGES BURDEAU: «Le pouvoir politique et l'état». París 1943. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Págs. 422-438. Vid. ídem: «Tratado de Ciencia política». T. II. París 1949, pág. 251.

(5) Cuando se dice que Hitler ha caído del poder, que Eden ha tomado, el poder se ve perfectamente esta dualidad Gobierno, Estado.

De este modo vemos que los dirigentes de la nación pueden adjetivarse de soberanos, pero esto más bien por adulación o costumbre, ya que sobre ellos existe un poder supremo del cual toman carácter e imprimen categoría a sus actos. Y no puede decirse que el poder que indiscutiblemente reconocemos en los gobernantes y ese Poder del Estado sean una misma cosa; ya que por encima de la diversidad de los agentes de negocios públicos está el mismo y único Poder. Los gobernantes actualizan el poder, le dan forma, lo exteriorizan pero no le confieren la vida que de antemano poseía. Un gobierno puede ser monárquico, aristocrático o democrático en al medida que el soberano sea un rey, una minoría o todo el pueblo.

Políticamente, los gobernantes representan un importante papel por ser ellos los encargados de hacer prevalecer la voluntad del soberano, rey, pueblo o nación que los ha designado y sin su consentimiento nada podrían por sí solos. Véase sino en el caso del establecimiento de una constitución. El soberano, tácita o expresamente ha de prestar su consentimiento. Hay aquí, entonces, una clara subordinación de los gobernantes al soberano evidenciada por el hecho de que si aquéllos, confabulándose contra la voluntad soberana quisiesen seguir una política adversa, sus decisiones se anularían y su existencia se vería comprometida por la aparición de una nueva forma de gobierno, portadora de los designios vitales y reales del Soberano.

EXISTENCIA DE LA SOBERANÍA.—La jurisprudencia y la doctrina tienden aún hoy a mantener la palabra de soberanía y su concepto, no obstante los innumerables ataques de que ha sido objeto (6). La soberanía es una realidad tan-

---

(6) A. CAVAGLIERI: «Règles générales du droit de la paix». Recueil, 1929. T. 26. Pág. 321 y ss.

J. M. YEPES: «Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique». Recueil, 1934. T. 47. Págs. 17-38.

J. BASDEVANT: «Règles générales du droit de la paix». Recueil, 1936 T. 58. Págs. 577 y ss. Vid. R. D. I. 1930.

gible que no necesita mayor demostración porque está ahí, existente y vida, como afirmara Frankowski, salida de la misma vida práctica y real y no de las elucubraciones teóricas de un gabinete.

Se ha objetado que es difícil precisar el contenido de la soberanía, que no era posible determinarla, y para obviar dichos inconvenientes se propuso el término «independencia» como si ello fuese el hallazgo definitivo que allanase dificultades y alejase el problema. Pero es ella la que encierra un sentido mucho más negativo que la palabra a quien viene a sustituir.

Por otra parte no hay incompatibilidad entre la soberanía y el derecho internacional; antes bien, se ayudan y complementan al ser éste un sistema de normas que regula las relaciones entre Estados soberanos. Y esto hasta el extremo de que si en el mundo existiese un solo Estado como comunidad política universal capaz de regirse por normas constitucionales, no tendría sentido las normas internacionales cuya esencial misión es la regulación de relaciones entre Estados (7).

Si los Estados no son soberanos —dice André Weis— no hay derecho internacional posible porque el objeto de éste derecho es precisamente poner de acuerdo y conciliar las diferentes soberanías sobre los que él ejerce su imperio.

La soberanía no sólo no es obstáculo al desarrollo y vida del derecho internacional sino que en cierta medida le sirve de soporte y elemento esencial.

Los impugnadores de la soberanía la suponen siempre y necesariamente como potestad absoluta ilimitada, y claro está, admitida esta ecuación no ofrece duda la postura que presentan. Pero sin embargo no está suficientemente claro este carácter por cuanto en los orígenes de la soberanía no se co-

---

(7) VERDROSS: «Derecho Internacional Público». Madrid 1955. Vid. cap. I, trad. A. TRUYOL Y SERRA. Ed. Aguilar.

H. HELLER: «La Soberanía». Berlín 1927, pág. 18. Walter de Gruyter.

DE LOUTER: «La crisis del Derecho Internacional». R. G. D. I. P. París, ed. Pedone, 1919. Pág. 88.



noce una potestad sin límites, más tarde introducida por la práctica y la doctrina de los Estados modernos. Y es que en el campo interno como en el internacional el poder del Estado nunca ha sido ni puede ser absolutamente ilimitado ya que se encuentra imposible para paralizar las fuerzas de un orden diferente como el de la moral, religión, leyes económicas ponga por caso; o bien su actuación está limitada en lo que respecta a los otros pueblos, por el hecho mismo de su coexistencia. Un poder del Estado absolutamente ilimitado sería aquel que pudiese vivir aislado física y espiritualmente o un Estado universal como afirmara Heller. Al ser la soberanía una noción jurídica, en las normas del derecho encuentra su propia limitación.

En este estado de cosas podemos preguntarnos por una soberanía que careciendo de esa cualidad de ilimitación sea no obstante potestad soberana. Puede la soberanía ser limitada? Es necesariamente absoluta?

Todo el mundo sabe que la libertad individual es un derecho sagrado e inviolable reconocido a la persona humana; es una noción absoluta y en este sentido ha sido reconocida sin que el absolutismo de la noción le haga desmerecer. Por otra parte, decir que la libertad es absoluta no quiere expresar una total ausencia de límites impuestos, entre otras razones por el hecho mismo de la convivencia. Y a pesar de ello aceptamos esta facultad inherente a la naturaleza humana con la denominación tradicional de libertad absoluta. Esto es así, porque toda noción jurídica está sometida a las normas del derecho que han de regular la coexistencia entre los hombres o grupos de ellos. Ambos tienen deseos, aspiraciones, intereses personalísimos a veces en contradicción con el ordenamiento jurídico y que sin embargo han de someter sus voluntades a los dictados del derecho, limitando así la esfera de libertad individual. Es decir, que en toda noción jurídica —la soberanía es una de ellas— puede admitirse un sentido absoluto de la noción pero sin trascender la esfera propia de sus competencias.

La soberanía es un poder absoluto —dentro del ordenamiento jurídico— que no reconoce otro igual o superior a él. En este sentido se pronuncia el Consejo Permanente de Jus-

ticia Internacional al decir: «Que todo lo que se puede pedir a un Estado es no traspasar los límites que el orden internacional impone a sus competencias» (8).

En el caso Wimbledon el mismo alto organismo internacional se pronuncia en el sentido de que los tratados entre Estados, por los que nacen obligaciones recíprocas entre ellos no supone un abandono de la soberanía sino antes al contrario, un atributo de la soberanía de los Estados.

Existe un poder supremo, del que dimana toda otra potestad; existe una soberanía como esfera límite capaz de justificar y legitimar los actos propios del complicado mecanismo estatal. Veamos, pues, en qué consiste, qué es eso que llamamos soberanía.

SU RELACION CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.—La existencia o el logro en su día de estas instituciones y organismos, permite a los Estados ser realmente soberanos o por el contrario aniquilan esta noción? La pregunta tiene pleno sentido desde los puntos de vista anteriormente expuestos. Si por soberanía se entiende el poder absoluto de teoría bodiniana, entonces, es perfectamente compatible una organización internacional y el respeto de la soberanía del Estado. Si por el contrario se acepta la teoría espúrea de Bodin, como lo hace la doctrina soviética al considerar la soberanía como poder subjetivo y arbitrario, habría que concluir con la imposibilidad de hermanar ambos campos totalmente diferentes y diferenciados.

El Tribunal de Justicia internacional ha dicho que estas organizaciones supranacionales no destruyen el poder supremo de los países miembros. Y a este respecto conviene distinguir que si la organización que se crea por los acuerdos o convenios es de tal naturaleza que anula la personalidad de las

---

(8) DECRETO EN EL ASUNTO LOTUS. Vid. publicación del C. P. J. I. Serie E, n.º 4, 1927-28, págs. 157-166. Sentencia n.º 9. Una exposición tallada en la Serie C, n.º 13 - II.

ANDRASSY: «La souveraineté et la société des nations». Recueil, 1937. III, pág. 644.

partes para dar origen a un nuevo Estado, habría que admitir la pérdida o mejor la integración de la soberanía de las partes en una sola Unidad. Tal es el caso del Reino Unido que de la fusión de Inglaterra y Escocia se hace un solo reino; la Gran Bretaña (\*). En la vida real es muy difícil poder diferenciar una confederación de una federación; no cabe duda que en la primera los estados miembros gozan de una cierta individualidad, propia para ser regulada por normas internacionales y que la federación logra una integración tal, que podría hablarse con toda propiedad de un único estado que los abarcase a todos. En este caso más que de un derecho internacional, es el derecho constitucional el que rige la vida de esa nueva comunidad, y en consecuencia es sólo la federación quien posee la soberanía. Pero volvemos a repetir que en la práctica es realmente difícil de limitarlo ya que la misma confederación Suiza insensiblemente, pasa a ser un Bundesstaat o unión federal.

INTEGRACION Y SOBERANIA.—Acabamos de hacer referencia a la palabra integración y conviene darle su verdadero significado, que el lenguaje científico requiere para evitar equívocos y malos entendimientos. Se ha aceptado la integración por muchos, como conveniente y necesaria, ya que no supone pérdida de soberanía y en cambio une a los pueblos dándoles una mayor capacidad y poderío. Otros se inclinan por el lado totalmente opuesto y la consideran como nefasta al poder soberano del Estado que por el hecho de tomar parte de aquélla se despoja de su autoridad suprema. Por integración se entiende, también, cualquier transferencia de derechos soberanos, tanto en pequeña escala como en mayor medida, en favor de una organización internacional.

Nosotros creemos que cualquier organización internacional supone siempre el hecho de que sus miembros componentes cedan algunos atributos soberanos en favor de aquélla, y la mayor o menor intensidad de la cesión regula el grado de integración.

---

(\*) F. W. MAITLAND: «La Historia Constitucional de Inglaterra». Cambridge 1931, págs. 311 y ss.

Para que la integración extinga el poder soberano de un Estado se requiere que la cesión de sus derechos supremos sea de tal naturaleza que los agote por completo, que se haga por tiempo indefinido e incondicionalmente, (ya que en caso contrario la integración disminuye la soberanía pero no la anula).

Ahora bien, los organismos que hemos visto, esas comunidades de pueblos, organismos internacionales, hasta qué punto son compatibles con la noción de soberanía? Es posible compaginarla sin que mutuamente se excluyan?

Creemos sinceramente que ambos son posibles y se complementan, ya que nunca los citados miembros ceden la totalidad de sus derechos. La cesión de poderes en beneficio de la Unidad supranacional, supone que los Estados dándose perfecta cuenta de su incapacidad, debida a las nuevas exigencias que los tiempos imponen, transfieren parte de esos atributos que en sus manos no tiene sentido ni razón de ser para pasar a formar parte de una institución superior capaz de coordinar esos derechos en cuya unidad encuentran su verdadera fuerza. En lugar de una variedad de facultades, los Estados conservan únicamente aquellos que pudiéramos llamar útiles para el normal desarrollo y conservación de su personalidad despojándose de otros, sin verdadera misión en los países individuales, por estar superada esa etapa de nacionalismo en favor de la comunidad a quien efectivamente conviene.

De esta manera concluimos, pues, con que las uniones de Estados **no perjudican** ni anulan su soberanía. Lo que ocurre es que determinadas funciones escapan de su competencia para pasar a otra esfera de acción donde recobran toda su caduca vitalidad. Tanto la Nato como la C.E.C.A. y C.E.D. participan de las actividades que antes fueron de la jurisdicción de los Estados soberanos, pero ello no excluye ni agota totalmente el campo de acción donde encuentran el suficiente terreno abonable justificativo de su soberanía (\*).

---

(\*) VAN KLEFFENS: Recueil 1953-I, pág. 126... «la integración puede ser de tal intensidad que destruya la soberanía de los elementos integrantes, pero en modo alguno necesita ser así. Tales organizaciones no han destruído la soberanía de sus miembros».

Entendida la soberanía como lo que efectivamente es, como poder absoluto dentro de su competencia, no solamente las instituciones internacionales son posibles, sino necesarias y respetuosas con la soberanía de los Pueblos miembros. No es posible concebir la Unión de los Estados dentro de la doctrina comunista, por considerar el poder supremo como un arma política en manos de una clase determinada de la que es fiel expresión en un momento dado y movido al compás del tiempo histórico concreto con sus exigencias, de egoísmos partidistas, bien de apetencias incalificables. Los autores soviéticos afirman, en variadas ocasiones, que los Estados de la Unión son enteramente libres de decidir su propio destino por ser realmente soberanos. Esto es cierto; tan cierto es, que está recogida en la Constitución... como verdadera su consideración de letra muerta entre las frías hojas de la ley que la cobija. La práctica, esta suprema verdad, se encarga de mostrar a los ojos del mundo entero qué clase de soberanía es compatible y respetada dentro de la U.R.S.S.

No es en modo alguno la solidaridad la base del Derecho Internacional, pero no cabe duda de que contribuyó en gran medida a su desarrollo al mismo tiempo que plantea el problema de la soberanía de los Estados en su más cruda realidad.

El Profesor Bourquin dice, que los estados hace algunos años no sintieron la necesidad de vivir en comunidad debido a que tanto las exigencias de la vida como los medios de comunicación no estaban lo suficiente desarrollados. Un pueblo podía perfectamente satisfacer sus propias exigencias sin necesidad de acudir al exterior en busca de refuerzos o instrumentos, ya que tanto unos como otros eran escasos y de mínima importancia, fácil de solucionar con los propios medios económicos del país en cuestión. «Hace cien años no había ferrocarriles, ni línea de buques de vapor, ni telégrafos, ni teléfono, ni cables submarinos, ni aviones, ni radio; había diligencias, barcos de madera, viajes interminables llenos de dificultades y a veces de peligros... la industria estaba aún en su infancia, la máquina había sido recientemente descubierta, había pequeños talleres con maquinaria modesta, para abastecer a un público social o regional que determinaba la producción según sus necesidades muy limitadas por cierto, la

industria requería un pequeño capital base, ocupando en general un lugar secundario en la economía del país en la que la agricultura era la principal base económica. La organización política correspondía a las necesidades económicas... la vida internacional era aún rudimentaria y de importancia secundaria. Cada Estado se podía casi proveer de sus necesidades esenciales, si era absolutamente necesario, podía vivir de sus propios recursos, sin peligro de bancarrota. De ahí que para resolver los principales problemas que le acechaban se guiase por la consideración de sus propios intereses. El Estado tenía el poder y la diferenciación suficiente para luchar por los requerimientos de la vida de la comunidad y la noción de la Soberanía encontró un soporte considerable en la independencia de que gozaba cada entidad nacional» (\*).

Frente a este estado de cosas la realidad ha impuesto a los Estados una estrecha fuerza de cooperación y ayudas mutuas imprescindibles. Los tiempos nuevos han traído nuevos métodos y exigencias en el campo social y económico, exigencias que no pueden solventarse con medios propios y exclusivos, sino más bien con la colaboración de los demás Estados capaces de suministrarlos lo que nos falta y de abastecerse de lo que nos sobre. Es esta necesaria interferencia favorecida de una manera extraordinaria por la técnica la que ha hecho posible la existencia real y verdadera de una Comunidad internacional, comunidad que no puede ser posible si por derecho y poder supremo se entiende un conjunto de normas y una autoridad arbitraria y despótica. He aquí el problema de la soberanía en el campo internacional. Por una parte unas relaciones que vinculan a los pueblos como provincias o partes de un ser superior que los trasciende, de otra la perfecta individualidad de los Estados que en la esfera política al menos trata de influir y participar en aquélla desde su concreta personalidad.

Un ejemplo y posibilidad de esta cooperación de los pueblos sin detrimento de su soberanía, lo tenemos en los cada día mayores acuerdos y tratados que vienen a suplir la falta

---

(\*) BOURQUIN: Recueil 1931, págs. 5 y ss. n.º 35.

de medios individuales. En este sentido están los ríos internacionales que han sido objeto de múltiples convenios (\*).

En el Acta final del Congreso de Viena y en los artículos 108 al 117 se mencionan y dan normas generales sobre una serie de ríos como el Rhin, Moselle, Main, Heckar, Scheldt. El mismo Rhin, Paraná, Congo, Danubio, Níger, Oder, Elba, han sido motivo de tratados colectivos, así como los Canales de Suez, Panamá y Kiel. Naturalmente estos convenios y de manera más fundamental las comisiones encargadas de su regulación no suponen el desconocimiento de la soberanía para los Estados interesados.

En otro aspecto y para el logro siempre de un interés o fin común los Estados hacen una serie de concesiones y se obligan por una variedad de tratados en materias de comunicaciones, pesas y medidas, salud e higiene, agricultura, conflicto de leyes, derecho marítimo, narcóticos, trata de blancas, propiedad industrial y literatura, publicación pornográfica, etc.

Lo que tampoco supone restricción del poder soberano de las naciones participantes (\*).

Sin embargo el afán de todos se encontraba en una organización interestatal que garantizase la paz, reconocida y querida por individuos y pueblos como el bien más esencial en el mundo. Este propósito tiene su manifestación en las conferencias de La Haya de 1899 y 1907, pero sus buenos deseos quedaron a mitad de camino como un intento más. Llegado el año 1914 y con él la primera guerra mundial que abate los espíritus y sumerge al mundo en un espantoso caos, hace ver la ingente necesidad de poner en práctica el deseo tantas veces pregonado de una paz internacional permanente. Para ello se trató de la conveniencia de un solo poder ordenador de los pueblos o bien de un principio coordinador, pero durante muchísimos años solamente ha tenido cabida en el mundo el odio, el rencor, la guerra y la muerte.

---

(\*) Vid. J. M. VAN EYSINGA. «Los ríos y los canales internacionales». Biblioteca Visseriana II, 1924, pág. 123-157.

(\*) Vid. R. PICARD. «Las asociaciones libres u obligatorias sobre el aspecto nacional y el aspecto internacional». Recueil 1939, págs. 537-620 número 67.

Un gran historiador y Secretario General de la Liga de las Naciones Unidas, Frank Walters, refiriéndose al Armisticio de 1918, dice que tanto los países participantes en la Gran Guerra como aquellos otros que permanecieron al margen de ella, sintieron en lo más profundo de su ser el fervoroso deseo de una Unión de Estados capaz de imposibilitar futuras guerras. Esta liga de las Naciones tuvo una existencia real adornada de éxitos y fracasos, mirada con amor y con odio por otros, pero una cosa es evidente: tal organismo tuvo efectivo poder y aún cuando su vida fuese efímera ahí queda como ejemplo de algo que fue un movimiento hacia la implantación de un orden político e internacional.

El fracaso de la Liga no se debió a un defecto intrínseco de su constitución sino al mal uso que de ella hicieron algunos Estados miembros, los cuales pretendían valerse de la sociedad de las naciones para satisfacer sus afanes agresivos. No basta con crear o legislar, hace falta sobre todo que los pueblos y los ciudadanos tomen conciencia clara de lo que cualquier organismo o institución supone. Un instrumento no es bueno o malo, en sí mismo sino por el uso a que se le destine. Tiempos después, la crisis económica de 1929 en Norteamérica se dejó sentir en Europa y junto al temor de la implantación comunista y la creciente rivalidad de los Estados hizo pensar en la conveniencia de una integración de los pueblos europeos, este intento de una comunidad Europea no es nuevo. En el siglo XVI y XVII se pretende una especie de federación con el «Grad Desige» de Sully, el ensayo de William Penn para establecer un Parlamento único en Europa y los intentos en la misma dirección del Abad de St. Pierre y y Rousseau. El Conde Codenhove-Kalergi funda el movimiento Pan-Europeo en 1922 del que había de ser su Presidente a título honorífico Aristides Briand; la British Commonwealth, la Unión Panamericana hablan por sí solas del espíritu de las gentes por el logro de un organismo capaz de asegurar la paz internacional. Europa no tiene otra solución ante el acoso comunista; o se federa para hacer frente al coloso o perece en sus garras.

En Francia el Primer Ministro Eduardo Herriot propugna y trabaja por la Unidad Europea que tan buena acogida tuvo



por parte del entonces Ministro de Asuntos Exteriores Alemán, Dr. Stresemann (\*). Así decía en un discurso en la Cámara de Diputados en 1925: «Es mi mayor deseo ver la realización de los Estados Unidos de Europa y si dediqué mis energías a la Liga de las Naciones fue porque en esta organización vi el primer diseño de los EE. UU. de Europa».

Además de los mencionados, hubo otras organizaciones con una misión más humilde, pero no por ello menos importante, como la Unión de Aduanas (\*) y un sin número de grupos o asociaciones internacionales para la paz, que respetan la integridad y la dignidad de los pueblos en el ejercicio soberano de su poder para que con un espíritu elevado de cooperación se forme un solo rebaño bajo un solo Pastor.

UNIVERSIDAD

---

(\*) S. D. BAILEY. «Europa unida». (London 1948), pág. 27.

(\*) H. TRUCHY. «La Unión Aduanera Europea». R.A.D.I. 48. 1934, página 581.

## II

### *IDEA DE LA SOBERANIA HASTA EL SIGLO XVI*

NOCION HISTORICA DE LA SOBERANIA.—Es preciso adquirir una noción clara de lo que se ha entendido por Soberanía si queremos llegar a un conocimiento exacto de su contenido. Y nada mejor para ello que acudir a la Historia en busca de los elementos necesarios para su exacta comprensión. Un autor, Francois (9), ha dicho que es de gran importancia adquirir una opinión correcta en lo que atañe a la naturaleza de la soberanía, pues hay muchos que partiendo de una antigua noción de la misma, ven al Estado soberano como el gran obstáculo en la senda que lleva a la cooperación internacional, y creen que la organización comunitaria de los Pueblos está condicionada a la eliminación total de la soberanía.

Otras opiniones realmente valiosas, (10) nos sirven también como estímulo para acudir a la Historia llenos de ilusión en busca de lo que la palabra ha significado, y fijar con ello el concepto en sus justos límites.

---

(9) J. P. A. FRANCOIS: «Manual del Derecho de Gentes». Zwolle, vol. I, 1949, pág. 158.

(10) Vid. por ejemplo, STRUPP: «Pocas palabras han suscitado... tal confusión». Recueil, vol. I, pág. 291.

Ella nos dice, cómo en un epistolario de San Víctor de Marsella se emplea la palabra «superana» con un claro sentido comparativo pero sin ningún contacto con la autoridad pública (11). Ha sido Ducange (12) el que ha encontrado en un documento posterior al año mil el término *superanus* algo más vinculado a nuestra actual concepción de la soberanía.

En un salterio Anglo-Normando del siglo XII, se emplea la palabra para designar el lugar más alto pero ya en un sentido superlativo, siendo el siglo posterior el que introduce la palabra soberanía con un sentido estrictamente político —suplantada hasta entonces— por «*maior*» y «*superior*». Esto ocurre en Francia por obra de Felipe de Beaumanoir al decir: «*cascuns barons est sovrains en se baronnie*» (13). En Inglaterra se tienen noticias de un libro «*South English Legendary or Lives of Saints*», en el que casi al mismo tiempo que en Francia se emplea la palabra a través de la frase: «*Porque, Señor Rey, vos sois mi soberano y también el Arzobispo*» (14).

No cabe duda de que el término y el concepto de soberanía tienen su más acabada expresión en la época feudal, pero ello no impide que con anterioridad y en el sentido de un orden supremo dentro del ordenamiento jurídico, haya existido la esencia ya que no la palabra.

A) Así en Grecia mostraron gran preocupación por el Estado más no con la soberanía de la que únicamente les importó saber la existencia de un poder supremo y un sujeto para detentarla.

En un primer momento el pueblo heleno se ha visto gobernado por las disposiciones de los dioses o el mandato de los sacerdotes. El orden entonces existente no reconocía otro

(11) *Juxta via superana que vadit ad Artiga*. E. Guérard. *Documenta Inédits*, vol. I, pág. 292, cit. por VAN KLEFFEN. *Recueil*, pág. 2.

(12) DUCANGE, CAROLUS DU FRESNE, SEIGNEUR, «*GLOSSARIUM ad scriptores mediae et infimae latinitatis*». París 1733, pág. 866.

(13) Vid. BEAUMANOIR «*Contumes du Beauvaisis*». París, ed. Salmon, fasc. 24 y 30.

(14) Serie de textos ingleses primitivos, 1.887, pág. 74, vol. I.

origen, siendo por tanto su gobierno teocrático (15). Pero para llegar al comienzo de la ciencia política es preciso acudir a las polémicas sofisticadas sobre la subjetividad de las cosas del mundo, estado, política, cuyo valor estriba en la mayor o menor utilidad que reporte al individuo, y al sentido objetivo que de todo lo externo al hombre tienen Sócrates, Platón y Aristóteles y a través del cual conciben una conciencia universal, objetiva, que es fuente y raíz de la razón cuyo fin estriba en la conquista de la verdad y la bondad, y da paso a la idea del Estado como comunidad, razón y justicia que logra y mantienen la vida espiritual con el equitativo reparto de los hombres, atendidas sus cualidades y capacidad, en los diversos extractos sociales, uno de los cuales --el de los filósofos-- detenta el supremo poder. Sin embargo el hecho de que una clase social sea la portadora del poder no quiere decir en modo alguno que la autoridad esté disociada del pueblo o Estado. En Grecia la comunidad es una unidad y, como tal, abarca íntegramente a los individuos, que siendo las partes de un todo no reconocen esa dualidad de la doctrina del derecho natural, individuo y Estado, sino por el contrario se afirma la identidad de comunidad e individuos, siendo éstos tales en la medida que sirven al Estado, y sus derechos personales son derivaciones de aquél como único cauce del derecho. No en balde la forma democrática de gobierno se ajusta en Grecia perfectamente a su concepto del Estado (16). La comunidad es el pueblo mismo y es el soberano. Esta idea del Estado comporta la sumisión total del individuo al Estado pero no porque alguien que no es él mismo le obligue a ello, sino más bien por su participación natural en la comunidad, ya que el pueblo organizado es el Estado.

B) Por su parte, Roma tampoco muestra una excesiva afición por una doctrina de la soberanía. En realidad ello es debido a sus afanes imperialistas por lo que poco a poco van

---

(15) Ver por ejemplo FUSTEL DE COULANGES «La Ciudad Antigua». Madrid 1931, libro III, cap. XI: la ley, traducción Giges Aparicio, pág. 268.

(16) Vid. VILLOUGHBY: «Las teorías políticas del Mundo Antiguo». Nueva York, 1903, pág. 61.

desapareciendo todos los Estados soberanos que la circundan. Sin embargo, conoció la noción como lo demuestra la definición más antigua hasta ahora conocida del poder soberano, debida a Proculo (17): «Liber autem populus est is, qui nullius alterius populi potestati est subiectus, sive is foederatus est, item sive aequo foedere in amicitiam venit, sive foedere comprehensum est, ut is populus alterius populi maiestatem comiter conservaret; hoc enim adüicitur, ut intellegatur, alterum populum superiorem esse, non ut intellegatur, alterum non esse liberum; et quemadmodum clientes nostros intelligimus liberos esse, etiam si neque autoritale, neque dignitate, neque ut virt boni nobis praesent, sic eos, qui maestatem nostram comiter conservare debent liberos esse intelligendum est».

## EDAD MEDIA

En la Edad Media, la sociedad y muy particularmente la occidental, participa de una misma cultura a través de la cual se encuentran unificados todos los que tiempos más tarde habrían de ser naciones o pueblos diferenciados. La soberanía aparece plenamente perfilada en una época en la que el sentido de unidad estaba latente y sostenida en la tenaz y duradera tradición romana de un Emperador y un Imperio, y por otra parte en el entendimiento de que hay una fe, una Iglesia y un Papa como cabeza visible de ella. De este mundo unificado comienzan pronto a desprenderse partículas atomizadas que a sí mismas se proclaman independientes, autónomas y soberanas. Estas unidades más pequeñas reciben el nombre de Estados, en los que una autoridad dentro de la jerarquización de todos los poderes ocupa el lugar de preferencia, la cúspide (18).

(17) Digesto 19-15-7 pr. Ed. ENRIQUE VICENTE, traducido y publicado por Bartolomé Agustín Rodríguez. T. III, Madrid 1878.

(18) SANCHEZ AGESTA: «Lecciones... pág. 479.

Frente al resurgimiento de estas unidades soberanas se oponen tres factores principalmente:

1.—La autoridad pontificia que a través de la unidad del mundo cristiano veía erigirse su poder temporal como centro principal de la organización política, disponiendo de reinos y coronas (19). El mantenimiento de la unidad medieval fue el sentido universalista de la Cristiandad. La fe, esperanza y caridad, como dijera el consejero Alcio a Carlomagno, une a todos los hombres en un mismo fin y todos se encuentran sometidos a la autoridad papal para el logro de la dicha eterna del mismo modo que el Emperador ha de conducir a los hombres a la felicidad terrena.

2.—También la idea de un Imperio que encuadrara los pueblos cristianos ha hecho peligrar el poder supremo de los reyes. Muy bien ha dicho Jellinek: «La teoría oficial que ha predominado en la ciencia del derecho público hasta la Reforma hace integrarse de jure todos los Estados cristianos en el Imperio romano. O estrictamente hablando, es el Emperador quien reina; él sólo puede dictar leyes, en él están la plenitud de los poderes. Con un conocimiento elevado de la vida real, la idea de la superioridad del imperio sobre todos los poderes seculares es mantenida hasta una época en la que el imperio no es más que una sombra» (20). Los tratadistas medievales toman como cosa propia el derecho romano. Barbarroja mencionaba a Valentiniano y Justiniano como predecesores suyos, y la esfinge del Emperador de Bizancio se adoptaba en las monedas de los diversos estados. Aquí la tradición supera y vence a la realidad de los hechos manteniendo el espíritu de unidad durante muchos años todavía.

3.—Finalmente un nuevo factor trata de menoscabar la autoridad real. El feudalismo con su organización tan pecu-

(19) PAUL VIOLLET: «Historia de las instituciones políticas y administrativas en Francia». París, 1890-1903, III vol. pág. 44.

GIERKE: «El Derecho alemán de los gremios». III, pág. 527.

SUKIENNICKI: «La soberanía de los Estados en el derecho internacional moderno». París, 1927, pág. 28 a 58. Pedone.

(20) JELLINEK: «Principios de Derecho Constitucional». Berlín, 1929. página 442. 3.ª ed. Julius Springer.

liar y distintiva, que rompe la unidad del Estado e impone en las relaciones entre monarcas y vasallos los elementos típicos del derecho privado. De este modo y manera los súbditos quedan obligados hacia el rey por simples relaciones contractuales, que en nada se diferencian de las sostenidas por los vasallos principales con los demás vasallos.

De las luchas empeñadas con estos poderes triunfa la monarquía hasta tal punto que el monarca recaba para sí el ejercicio pleno del poder sin sometimiento a una instancia superior que pueda menoscabarlo. El Rey no depende de nadie, del mismo modo que su poder no reconoce limitación alguna. La soberanía que es el nombre que recibe esta potestad superior viene a significar la condición existencial del monarca; su situación respecto a los poderes tanto espirituales como temporales.

INGLATERRA. Han existido pueblos que en ningún momento de su historia aceptaron sumisión o vasallaje respecto a otros poderes. Así por ejemplo, Inglaterra rehusó someterse a la autoridad papal hasta que empujado por los acontecimientos históricos Enrique II (s. XII), recibe la corona de manos del Papa a quien rinde homenaje (21). En 1366 el Parlamento inglés desconoce definitivamente la supremacía de la Santa Sede que no obstante en esos casi doscientos años fue más formal que efectiva. Se puede afirmar que Inglaterra se mantiene separada e independiente, como Estado soberano, pese a las ataduras que en alguna época de su historia —bien escasa como hemos visto— se vio obligada a reconocer.

FRANCIA.—En el orden espiritual Francia jamás reconoció esa supremacía, y en sus relaciones con el Imperio queda liberada en los años 936-73 con el reinado de Otto el Grande.

ESPAÑA.—Por lo que afecta a España no se tienen noticias de que nuestra Patria haya estado sometida a Emperador

---

(21) LANFRANC DE CANTERBURY, citado por ZIMMERMANN. «Crisis de la Organización Internacional al fin de la Edad Media. Recueil, 44. (1933). pág. 363.

o Papa. Por el contrario, como el sabio Alfonso (1284) afirmaba con orgullo: **NON HABEMOS MAYOR SOBRE NOS EN EL TEMPORAL**, que confirmaba a los reyes españoles como monarcas soberanos (22).

ITALIA.—Lo mismo podemos decir de algunas ciudades italianas que en vista de la opresión a que estaban sometidas por príncipes feudales, más atentos a sus intereses personales que al bien de sus pueblos, cometían toda clase de abusos y tropelias ante la ineficacia del poder imperial. Con el pensamiento puesto en este debilitamiento de la autoridad imperial surge un sentimiento de independencia que habría de llevarles bien pronto a la total soberanía. Incluso por caminos extralegales, estos grupos autónomos incipientes, centralizaron su propia administración, eligiendo los magistrados y promulgando las leyes por las que habían de regirse en los asuntos internos y externos.

Alarmado el Emperador Federico I reunió en una Dieta (1138), la imperial de Roncaglia, en virtud de la cual podían esas ciudades gozar pacíficamente de los privilegios conquistados legalmente, mas no así de los obtenidos por la fuerza o usurpación. Las ciudades del norte de Italia, con Milán a la cabeza se unen en la Liga Lombarda y se aprestan a la lucha con el Emperador que se ve en la necesidad de firmar la paz de Constanza (1183) con el reconocimiento de la soberanía que ella implicaba.

De este breve resumen histórico sacamos la conclusión que los Estados soberanos no son un producto exclusivo del Renacimiento y la Reforma. En la Edad Media, lo acabamos de ver, se conoce la existencia de Estados autónomos e independientes que como Inglaterra, Francia, España y las ciudades italianas pueden calificarse de soberanas (23).

(22) Siete Partidas, I, tit. I, 1. XV.

(23) Vid. El excelente resumen de GASPARE AMBROSINO en «Reseña Italiana de Política y Cultura». Noviembre 1952, pág. 493-94. También BÉ-MONT «Europa Medieval». New York 1902, pág. 208 y ss.



La soberanía, que es una, se manifiesta como los lados de una misma cara. En este sentido puede hablarse de una soberanía interna y otra externa o internacional. Cuando el Digesto define una nación libre, como aquella que no está sometida al poder de ninguna nación, hace clara diferencia al orden internacional. Pero hay una segunda parte y es aquella en la que la potestad suprema se orienta hacia adentro, a la regulación de sus propios asuntos; el poder que tiene en cuenta los asuntos internos de los pueblos.

En un documento de fines del siglo XII se dice: «El rey no está sometido a nadie» (24). Hay en este texto una cierta identidad con la expresión del Digesto, y en ambas se afirma la no dependencia, sin tener en cuenta el aspecto interno de la cuestión. Esteban de Tournai, en el siglo XII, es quien nos habla de una soberanía interna, al decir - comentando un Decreto de Graciano - que el rey tiene igual potestad en su reino que el emperador en su imperio: autonomía plena, poder omnimodo, legislativo, ejecutivo y judicial.

### *ESTUDIOS DE LA SOBERANÍA EN ESTA EPOCA*

La disputa entre Papas y Emperadores ha hecho que la Edad Media no sea pródiga en estudios de este concepto. Sin embargo cabe señalar dos intentos de formulación de una doctrina sobre el particular por insignes autores, como Marino de Caranamico y Santo Tomás de Aquino.

a) El tratado de Marino de Caranamico (siglo XII) es expresión del pensamiento legal de su época (25). Expone este autor unos ejemplos de probada sutileza en los que analiza las relaciones del rey de Sicilia y el Emperador para concluir que aquél es un monarca libre, soberano en su reino.

(24) FR. CALASSO: «I glossatori e la teoria della sovranità». Milán, 1951, pág. 22, n.º 36. «Li roi ne fient de nului fors de Dieu et de lui».

(25) Proemio para el Libro de la Constitución de Federico II, Emperador y Rey de Sicilia, X. (Reimpreso como un anexo a Calasso), op. cit.

Un rey libre —dice— es igual que un Emperador, ya que hace las leyes como éste, como el Emperador tiene la potestad de que en su reino se obedezcan sus órdenes y se impongan sus mandatos, hacen justicia, usan las mismas insignias y las relaciones con la Iglesia son iguales. El Emperador tiene determinados atributos que le hacen ser soberano. Si un Rey posee estas mismas atribuciones en su reino, como el Emperador en el suyo, lógicamente habrá que afirmar que aquél es de igual manera soberano.

b) Santo Tomás (siglo XIII) (26), da un sentido diferente a su doctrina. No se apoya en el Derecho Romano, que no ignora, sino en la teología cristiana y en Aristóteles. Es conveniente señalar lo que el profesor Barcia Trelles decía en 1927 en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: «Las ciencias en la Edad Media no habían sido sistematizadas en la forma de una serie de materias claramente definidas, y que la teología era el denominador común para todos los problemas (27). El Santo de Aquino, sin emplear la palabra soberanía, ofrece una teoría original sobre el poder supremo que llama «principatus». Los Estados son partes de un todo, dice, miembros de la comunidad universal con un derecho divino y natural al que habrán de ajustarse el ordenamiento positivo de los Estados. Así aparece la comunidad perfecta, con una autoridad plena y una misión que cumplir: El logro del bien común. Los atributos de estos Estados en su aspecto interno son el poder legislativo, la facultad de imponer cargas y tributos con los que poder sufragar los gastos originados por el fin perseguido, concluir los tratados de paz, declarar la guerra, perseguir y castigar los delitos y sus trasgresiones. Aún hoy, el eco poderoso de estas facultades resuena en los Estados modernos. Por lo que toca a su lado externo todos ellos son iguales e independientes. Contrario

---

(26) «Summa Theológica». Madrid 1947-9150, ed. Católica, trad. y anotaciones por los PP. Dominicos bajo la presidencia del Excmo. y Rvdmo. Sr. Dr. Fr. Francisco Barbado Viejo. «De Regimine Principum». Sevilla 1864, ed. Izquierdo. Trad. Carbonero y Sol.

(27) BARCIA TRELLES: Recueil 17-1927, pág. 127.

a la supremacía Papal o Imperial, Santo Tomás muestra un claro sentido individualista.

En esta misma dirección están los escritos de Juan de París y Pierre Dubois. «Creo --dice este último-- (28) que no hay persona cuerda capaz de creer probable que al final de los siglos pueda suceder que un solo monarca en todo el mundo administre los asuntos temporales y a quien todos deban obedecer como superior».

Lutero, por otra parte, halaga a los príncipes alemanes, y fomenta el sentido de autonomía e independencia, constituyendo la Reforma un movimiento separatista al servicio de los Estados nacionales y soberanos. Con el Renacimiento y la Reforma se afirma la autoridad individual de los Pueblos que sólo habrían de admitir como superior a Dios, en teoría al menos. Con el descubrimiento de América surge nuevamente el espíritu imperialista con la pretensión del Emperador a los territorios descubiertos y el derecho del Papa a asignarlos (29).

### *INFLUENCIA DEL DERECHO NATURAL*

El espíritu de unidad de la Edad Media y la idea de un imperio universal con el Emperador o el Papa a la cabeza, habían recibido un duro golpe por obra y gracia de una mente esclarecida, humilde y original de Francisco de Vitoria. Pero no obstante, dicha realidad no desaparece del mundo de

---

(28) P. DUBOIS: «De la Recuperación de Tierra Santa». París, 1891, ed. Langlois. Colección de Textos para el estudio y enseñanza de la historia, pág. 63.

De igual manera Marsilio de Padua y Juan de Jandun en «Defensor pacis». Guillermo de Occam niega la supremacía de la Santa Sede y solicita la autonomía de los Estados individuales.

(29) De cómo fueron rechazadas estas pretensiones, de una vez para siempre por el gran teólogo Francisco de Vitoria, es una materia interesante expuesta en el año 1927 por el profesor Barcia Trelles en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Recueil, pág. 128.

los vivos, sino que, adormecida algunos años, vuelve a despertar con nuevos bríos y arrollador empuje. Esta nueva idea de universalidad la trae el derecho natural como derecho inmutable que la razón impone a todos los hombres sin distinción.

Durante mucho tiempo —seguimos a Van Kleffen— (30) ha persistido la idea de un derecho inmutable y perenne, impuesto por la mente humana y obligatorio para todos. En la «Antifona» de Sofocles, la heroína dice: «Un edicto, aunque sea promulgado por un Poder que tenga el derecho legítimo de legislar, no puede dar al hombre la fuerza suficiente para que rompa los decretos divinos, no escritos e inmutables porque son eternos y no hay quien pueda saber lo remoto de su origen».

Qué otra cosa supone esta referencia sino es la supremacía de un ordenamiento jurídico? No hay rey ni autoridad ni ser humano que no sienta el imperio de estas normas universales en la conciencia de todos los hombres, que a todos une en un mismo destino y de cuya validez nadie puede dudar.

Pero aún hay más, y es que el P. Vitoria (31) declara en el párrafo 13 de la tercera Relección de Indias que las naciones mismas sienten la ligazón impuesta por el derecho natural. Aquí la naturaleza de las cosas impone ciertas restricciones a la potestad soberana que por ese mismo hecho no puede adjetivarse de absolutamente soberana. Dicho de otra manera, la soberanía que es el poder ilimitado está sometida a limitaciones procedentes del derecho natural. Ilimitado es este poder y de una manera total, completa, en cuanto obra dentro del campo propio de sus competencias, pero limitado desde el momento mismo que trata de superarlas, ya que exis-

---

(30) VAN KLEFFEN: «Soberanía en el Derecho Internacional». Recueil, 1953. T. II, pág. 46.

(31) FRANCISCO DE VITORIA: «Relecciones de Indias y del Derecho de la Guerra». Versión española por el Marqués de Olivart, ed. Academia Madrid 1928. España-Calpe. «La ley, pues, que la razón natural ha establecido entre todas las naciones... se llama derecho de naciones».

te un orden trascendente, normatividad natural, bajo cuyo imperio viven los hombres y las naciones.

La doctrina del P. Vitoria encuentra rápidamente adeptos, como Michel de L'Hospital (1507) que concibe el derecho natural por encima de la comunidad universal y de los Estados miembros que la componen (32).

Otro gran teórico de la soberanía, Bodin (1530) siente también la idea de una comunidad internacional cuando expone su doctrina del poder supremo. Para él, las Repúblicas no pueden vivir totalmente aisladas las unas de las otras sino más bien en armonía y concordia. En Jean Bodin se encuentran teorías que guardan una estrecha relación con las del P. Vitoria. Sostiene que el poder del príncipe no tiene límites y que la soberanía, es el poder mayor sobre ciudadanos y súbditos y no está sujeto a derechos (33), entendiéndolo por tales las leyes particulares que gobiernan la República y que de él emanan y a las que no está sometido. Pero dicha potestad está limitada por la normatividad divina y el derecho natural, ya que ambos son consustanciales a la comunidad política de la humanidad a la que el monarca con sus súbditos y su reino pertenecen en calidad de miembros.

Analiza, después, los atributos que califican a la soberanía en el orden interno considerando de ellos como el más importante, el derecho a declarar la guerra y hacer la paz (34).

De esta manera, tanto en Francisco de Vitoria como en Bodin, pasando por Michel de L'Hospital, la soberanía es un poder ilimitado en su esfera pero siempre acotado por el derecho natural y divino que le imponen determinadas limitaciones al tener que ajustar su voluntad soberana a la normatividad trascendente.

(32) «Así como el mismo sol brilla en París y extiende su luz y calor sobre Roma y Constantinopla, así también la justicia divina y el derecho natural son los mismos entre los salvajes de América y los cristianos de Europa». Citado por A. Gardot, Jean Bodin, Recueil, 1934. T. IV, pág. 560.

(33) JEAN BODIN: «Les six livres de la Republique», con una apología de René Herpin. Lyon, 1593. Vicenti, cap. VIII.

(34) Rep. I, cap. X: que es una de las más grandes señales de la majestad.

Sin embargo no ha sido la soberanía aceptada siempre en este sentido, encajada en los justos límites de su esfera de acción. Desgraciadamente otras consideraciones legales han llevado al ánimo de la soberanía la idea de un poder ilimitado, danente arbitrario.

### *NUEVO ASPECTO DE LA SOBERANIA*

La Soberanía en un primer momento se presenta como la cualidad del poder para designar el grado más elevado de éste; un poder sí, pero supremo, completo que habían de reconocer para sí los monarcas frente a la autoridad de los Señores en sus dominios y a la de Papas y Emperadores en el exterior. Así, pues, soberanía significa que dentro del Estado con toda su gama variadísima de poderes, sobresale uno por encima de todos los demás, originario y supremo por no derivar de otro ni reconocer superior a él.

Sin embargo si nos fijamos en algunas Declaraciones de Derechos veremos inmediatamente que la soberanía no es ya aquella cualidad del Poder estatal, sino que ahora se unifican y confunden impersonalizándose. Soberanía no es cualidad del poder sino ese mismo poder (35).

He aquí entonces un cambio realmente importante: La soberanía en un primer momento viene a ser una simple cualidad del poder del Estado para convertirse después en elemento esencial del Estado con el que se identifica, al mismo tiempo que se despersonaliza por no ser el rey sino la nación, el pueblo o el Estado el detentador del poder político.

No obstante la calificación subjetiva del poder soberano como cualidad personal del monarca, presenta aquélla un segundo aspecto que pasamos a examinar. La suprema potestad no es sólo un atributo del príncipe o gobernante, sino que

---

(35) DECLARACION DE LOS DERECHOS de la Constitución Francesa de 27 de octubre de 1946: art. 3. «La Soberanía pertenece a la nación».

existe una soberanía, entendida como entidad lógico abstracta susceptible de apropiación. Es decir, de una parte tenemos un soberano como persona física confundido e indentificado con el supremo poder, y una soberanía de otra, objetivamente considerada y susceptible de apropiación. La soberanía apreciada de una manera objetiva es la cualidad del Estado cuya principal manifestación afecta al orden externo o internacional, habiéndose afirmado por renombrados autores que la soberanía subjetiva se circunscribe al orden interno de los pueblos, a su organización, división o unidad del poder. Considerada la soberanía de manera estática, como siendo o estando, es el Estado que se afirma frente a los demás Estados y al ordenamiento jurídico internacional.

De esta exposición no deducimos nosotros una doble soberanía correspondiente con los conceptos objetivos y subjetivo. Por el contrario, afirmamos que la soberanía participa de ambos puntos de vista, pero tomada aquélla en su aspecto unitario, como una misma realidad apreciada desde lados diferentes. Lo que ocurrió fue que en un primer momento el príncipe o gobernante agotó o al menos así se creyó, todo el campo político, vinculándose en él la potestad suprema. Sólo más tarde apareció la idea moderna del Estado como entidad independiente, recabando para sí la soberanía que habría de ser ejercida por personas físicas, capaces de poner en movimiento todo el aparato estatal.

### *SIGNIFICADO DEL CARACTER ILIMITADO DE LA SOBERANÍA*

La soberanía en su doble dirección de libertad y autonomía interna que no reconoce superior a él dentro de sus fronteras pudiendo gobernarse como mejor le parezca, y en su aspecto externo como tal independencia respecto a los demás Estados, es potestad soberana. Autoridad absoluta en cuanto puede obrar libremente sin sujeción a otro poder que no puede

existir sobre ella; absoluta, también por el hecho de no estar limitada en ningún aspecto, siempre que obre rectamente puesto que jamás puede significar en modo alguno un poder absolutamente ilimitado capaz de realizar toda clase de actos, como expresión de la voluntad libre del príncipe debido al capricho y la arbitrariedad. Soberanía absoluta es autoridad suprema que en cuanto persiga un fin justo y se encuadre dentro de sus cauces no reconoce límites, siendo en este sentido expuesto, es decir, en su competencia, ilimitado. En la Edad Media se concebía al derecho compuesto por la Ley divina, natural y humana, quedando el príncipe sujeto por esta última, a las normas divinas y naturales (36). Se admitía que el rey no estaba sujeto a leyes, que de él procedían y sí a los otros dos órdenes con quienes habría de ajustar su conducta en el ejercicio y creación del derecho. He aquí como la potestad soberana queda sometida a un orden transcendente que la limita y encauza. Pero es que además existen unas normas esenciales en la vida de los pueblos, aquellas que sirven de cimentación a las instituciones políticas y que limitan en cierto sentido la potestad soberana de los reyes, por su condición de estáticas, estables y permanentes. Son las leyes fundamentales del reino que ni los mismos soberanos pueden variar (37). Para algunos autores, hablar de poder absoluto equivale a arbitrariedad, ilimitación caprichosa, tiranía en muchos casos. Nosotros creemos con Orban que la soberanía del Estado es perfectamente compatible con otros órdenes diferentes (38).

---

(37) VERDROSS: «La unidad del aspecto universal del derecho». Viena 1948. Springer.

(37) A. ALEMAIRE, «Las leyes fundamentales de la monarquía francesa después de los teóricos del antiguo régimen». París 1907.

(38) «La soberanía del Estado, dice, se concilia perfectamente con el imperio de la divinidad, que dicta al hombre sus preceptos por medio de las luces de la razón y de la religión natural; es compatible con la soberanía de la Iglesia, que apoyándose en los títulos del Derecho Divino positivo, reivindica para sí, en los Estados cristianos el ejercicio de los derechos que implica la misión de que la ha investido su inmortal Fundador». Cit. por el P. Izaga. «Elementos de Derecho Político». Barcelona 1952, pág. 142. Bosch.



Ni la independencia del poder es tan absoluta que no reconozca que en el libre ejercicio de sus facultades existan leyes morales conforme a las cuales está obligado a obrar, ni tan esencial que no pueda limitarse, bien por la ordenación de un poder superior, bien por su propia voluntad. El carácter absolutista en el sentido expuesto es extraño a la noción histórica de la soberanía que ha nacido como poder supremo, ilimitado y absoluto dentro de su esfera de acción enmarcado dentro de unos límites permitidos y necesarios.

### *BASE FÍSICA DEL PODER SUPREMO*

La ley divina, el orden natural y las leyes constitucionales son las fronteras dentro de las cuales se admite el poder absoluto como facultad ilimitada de querer y obrar. Pero también limita su esfera de acción la base física sobre la cual se ejerce, ya que la soberanía es eminentemente territorial.

La soberanía sólo logra su eficacia real merced a la exclusividad en su esfera territorial. De aquí las limitaciones a que se vio sometida la Santa Sede en la guerra del 14 por no tener su soberanía una concreción territorial (39).

De igual modo, muestra el esencial carácter de territorialidad de la soberanía el hecho de que la creación de una nueva forma política que rompa y supere los moldes del Estado, cuya gestación parece ser el sentido político del actual acontecer histórico, se realiza en torno del concepto de gran espacio como nuevo modo de ser de la territorialidad de la soberanía (40). Este mismo carácter se expresa también en la

---

(39) Véase LE FUR, «La Santa Sede y el Derecho Internacional». París 1930. Sirey.

(40) Vid. CARL SCHMITS, «El concepto del Imperio en el Derecho» R. E. P. Madrid 1941, pág. 83-101, n.º 1, trad. Conde.

participación que el territorio tiene en la distribución o polarización de las funciones o competencias que implican ejercicio de soberanía. En efecto, las llamadas formas de Estado no son más, si bien se mira, que las diversas formas de organizar el poder en cuanto se atiende a su ordenación territorial.

En repetidas ocasiones se ha señalado al territorio como causa de la organización del Estado. Así se ha dicho, v. g. que el federalismo o unitarismo están calcados con frecuencia en los relieves del suelo; o se ha afirmado que la democracia directa exige un territorio de escasa extensión, pues como dice el documento clásico de El Federalista: «El límite natural de una democracia es aquella distancia del punto central que permite a los ciudadanos más apartados acudir a las asambleas con la frecuencia necesaria para las funciones públicas» (41).

Pero aparte de estas consideraciones lo que aquí nos interesa subrayar es el papel que el territorio juega en las llamadas por la doctrina clásica, formas de Estado, las cuales son, como acertadamente señala Ruiz del Castillo, el resultado del modo de ordenar la distribución territorial de las competencias del Poder.

Al tratar de fijar el órgano titular de la soberanía y el modo de ejercicio de la misma, surge la posibilidad de soluciones diversas, concentrando aquélla en un solo órgano de naturaleza personal o colectiva, o dividiendo y distribuyendo las diversas funciones que implican soberanía entre diversos órganos, creando consiguientemente diversas esferas de competencia. Resultado de los diferentes modos de ordenación de las competencias políticas en cuanto a su distribución orgánica, son las distintas formas de gobierno.

Pero esta ordenación del poder puede hacerse no ya desde el punto de vista de la competencia, sino desde el punto de vista de la jurisdicción política o esfera territorial en que el órgano ejerce su competencia.

---

(41) Cit. por Simmel, Sociología IX, «El espacio y la sociedad». Rev. O. Madrid 1931, pág. 67.

Aparece entonces el territorio como factor decisivo en la ordenación del poder. En todos los casos, el territorio limita la autoridad suprema, por cuanto únicamente se puede hacer efectiva dentro de sus propios linderos (42).

---

(42) Bladstone, después de afirmar categóricamente que el poder y la jurisdicción del Parlamento son tan trascendentales y absolutos, que no pueden ser restringidos por ningún límite en todas las materias concernientes a las personas y las cosas, añade, siendo el derecho natural tan antiguo como la humanidad y dictado por el mismo Dios, tiene naturalmente una fuerza superior a toda otra. Vid. G. Pelayo, «Derecho Constitucional Comparado». Madrid 1953, pág. 164. Rev. Occidente, 3.ª ed.