

## Capítulo 6. **El Estado, el Pueblo y la Nación.**

### **1. El estado como actor internacional: una aproximación crítica al concepto.**

Ya hemos tenido ocasión de referirnos al general y profundo arraigo alcanzado por el paradigma *del Estado* entre los internacionalistas. Ciertamente ello encuentra una explicación y justificación en el hecho de que los Estados siguen constituyendo una categoría, dentro de los actores internacionales, fundamental para una adecuada comprensión de la Sociedad Internacional. Con todo debemos ser conscientes del riesgo y limitación que entraña la adopción de una perspectiva puramente estatalista, en lugar de sociológica, del mundo internacional. Este riesgo es tanto mayor, cuanto que al internacionalista ya no le es posible desconocer la presencia y la participación de otros muchos actores internacionales distintos del Estado, ni tampoco la existencia de fenómenos mucho más profundos de las relaciones internacionales de los que el propio Estado no es sino una de sus manifestaciones más consagradas.

En línea con lo apuntado por POULANTZAS, podemos afirmar que los análisis realizados por los internacionalistas, en relación con el concepto del Estado y su papel como sujeto activo de la realidad internacional, ha seguido dos tendencias netamente diferenciadas: una *corriente formalista* y una *corriente materialista*.

La corriente formalista se caracteriza por la consideración del Estado como una entidad jurídica, política y social dotada de personalidad propia, independiente, neutral y desprovista de historicidad. También es común a esta corriente doctrinal, el establecimiento de una radical separación entre el Estado y la sociedad, en virtud de la cual se desconectan las dimensiones político-institucionales, atribuidas al Estado, de la dinámica socio-económica propia de la sociedad. Por último, estos autores establecen también una separación, más o menos radical, entre los fenómenos nacionales y los fenómenos internacionales, en cuya línea divisoria emerge el Estado como instrumento de conexión y vinculación entre ambas dimensiones de la realidad. Sin duda, los más claros y representativos defensores de este formalismo estatalista, los encontramos entre los iusinternacionalistas, para quienes el Estado podemos definirlo, siguiendo a VERDROSS, como:

*«Una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna a sí misma plenamente, no tiene sobre ella ninguna autoridad terrenal que no sea el Derecho Internacional Público está unida por un ordenamiento jurídico efectivo y se halla organizada de tal manera que puede participar en las relaciones internacionales».*

No obstante, entre los propios iusinternacionalistas, existen diferencias de grado en cuanto al protagonismo concedido al Estado así concebido. Así, mientras que JELLINEK considera que el propio Derecho Internacional Público es un conjunto de normas reguladoras de las relaciones interestatales que emanan directamente de la «voluntad» de los propios Estados, para los juristas anclados en la consideración y aceptación del Derecho Natural, el Estado aparece como una realidad dotada de personalidad jurídica, con evidente y ficticia equiparación con la capacidad jurídica atribuida por el ordenamiento estatal a las personas físicas, principales destinatarios de ese Derecho Natural.

Es obvio que semejante concepción del Estado facilita la construcción de una teoría y una praxis jurídica internacional, al convertir al Estado en sujeto de derechos y obligaciones en el contexto internacional. No pretendemos negar la validez, e incluso

la necesidad, para el Derecho Internacional Público de semejante concepción del Estado, pero rechazamos cualquier intento de extenderlo o trasladarlo al campo científico de las Relaciones Internacionales, en cuyo seno la importancia y significación de principios y elementos sociológicos y político-económicos son equiparables, y si cabe, superiores a la de las normas jurídicas internacionales, y respecto de los cuales esta concepción formalista del Estado resulta claramente limitativa y distorsionadora del análisis.

Afortunadamente, no han faltado voces autorizadas que, desde el propio campo del Derecho Internacional, se han alzado frente a estas visiones simplistas del Estado. En este sentido CARRILLO SALCEDO ha escrito:

*«Todo grupo social se diferencia de los demás grupos y adquiere clara conciencia de sí mismo por su contacto con el exterior, y en este sentido, el rol del Estado-nación ha consistido tanto en el establecimiento del orden interior del Estado como en la protección del grupo estatal, frente a lo que los sociólogos denominan elementos exteriores al grupo, es decir, los otros estados, los grupos ideológicos, culturales, etc. La relevancia del grupo ideológico en las relaciones internacionales contemporáneas es, desde luego, indiscutible, y es cierto que desde una perspectiva sociológica, no es correcto reducir lo internacional a lo interestatal, ya que en la esfera social e histórica que es la de las relaciones internacionales en su conjunto, la preponderancia del Estado, en cuanto grupo primario de la sociedad internacional no excluye la concurrencia de otros actores y factores. Pero en la esfera jurídica, dicha reducción es más rigurosa, porque en ella el Estado-nación ha logrado, sin duda, un papel casi determinante».*

Esta posición sostenida por CARRILLO es compartida por otros iusinternacionalistas que abogan por un análisis más sociológico, tanto del mundo internacional como de las normas jurídicas que lo regulan. Entre ellos, podemos citar a LANDHEER, CHAUMONT, y entre nosotros, a AGUILAR NAVARRO, MIAJA DE LA MUELA, GARCIA ARIAS, TRUYOL SERRA, GONZALEZ CAMPOS, y ya directamente vinculados a la investigación y enseñanza de la disciplina de las Relaciones Internacionales, a MEDINA ORTEGA, MESA GARRIDO y ARENAL MOYUA.

Pero entre los teóricos de nuestra disciplina, encontramos también no pocos seguidores de esta visión formalista del Estado. Para tales autores, el Estado se configura como institucionalización del poder y de la capacidad coercitiva de la sociedad, cuya expresión interna es el derecho nacional y cuya expresión internacional es el recurso a la guerra, pero de una sociedad integrada por una diversidad de grupos con intereses y comportamientos contrapuestos o antagónicos, respecto de los cuales las instituciones y órganos estatales actúan como árbitros neutrales y desinteresados. Autores como MORGENTHAU, DEUTSCH, MERLE, COULOUMBIS o BRUCAN, destacados doctrinarios de corrientes teóricas, tan diferentes como el realismo político norteamericano, el análisis de sistemas o el análisis neomarxista, comparten sin embargo, una similar concepción formalista del Estado, cuya formulación más expresiva (y contradictoria) la encontramos en MORGENTHAU cuando escribe:

*«El Estado no es más que otro nombre para la organización compulsiva de la sociedad, para el orden legal que determina las condiciones bajo las cuales la sociedad puede emplear su monopolio de la violencia organizada para la preservación del orden y la paz.*

*(...)*

*En gran parte, la violencia organizada de las sociedades nacionales es neutral con referencia a las demandas en conflicto de los grupos sociales, en tanto permanezcan dentro de los límites del derecho y utilicen medios pacíficos.*

*(...)*

*En verdad, la organización compulsiva de la sociedad no puede ser completamente neutral, pues como hemos visto, el orden legal que hace cumplir no es completamente neutral y no puede menos que favorecer el "status quo" al cual debe su existencia. Si es amenazado, el «status quo» puede contar con el apoyo de la fuerza compulsiva de la sociedad.*

*Sin embargo, la característica peculiar de la organización compulsiva de las sociedades es que tienen un prejuicio en favor «del 'status quo', pero en gran medida no un prejuicio en favor de un 'status quo' en particular».*

Si hemos tomado esta cita de MORGENTHAU para sintetizar la concepción formalista del Estado, no es porque constituya la excepción, sino que, por el contrario, este autor es un exponente representativo y coherente de esta posición doctrinal y de las deformaciones teóricas en las que se incurre siguiendo esta línea de pensamiento.

En efecto, ante todo, la consideración del Estado como expresión centralizada e institucionalizada del poder coactivo de la sociedad suscita no pocas objeciones, ya que implica o presupone la existencia de una sociedad unificada y estable, en la que el conflicto y la contestación social se mantiene de forma marginal, dentro de los límites jurídicos y organizativos sobre los que se fundamenta la propia existencia estatal. Esta premisa que es aceptable cuando nos referimos a unidades estatales, configuradas a partir de sociedades desarrolladas económica y culturalmente, con instituciones políticas y jurídicas maduras y con una tradición histórica de pertenencia a determinadas realidades estatales, no se corresponde, en cambio, con la realidad social que presentan la gran mayoría de los estados que componen el mundo internacional.

La mayor parte de los estados que conforman la periferia del sistema internacional, incluso algunos de los estados del centro, se encuentran establecidos en un marco social inestable y conflictivo en el que lo característico es la existencia de grandes sectores de la población sometidos a formas de explotación alienantes; económica y culturalmente, y que tratan de legitimarse, en favor de unas minorías, mediante instituciones jurídicas y políticas que conforman el núcleo de tales estados. Son también sociedades que han estado sometidas, durante décadas o siglos, a una dominación y colonización extraña a su propia base social, y que han accedido a su independencia estatal muy recientemente, en muchos casos, de forma violenta y traumática. Contemplar al estado como una emanación espontánea de la voluntad social y que desempeña sus funciones de forma neutral ante el conflicto interno que fracciona y divide a estas sociedades, es cuando menos pintoresco, por no calificarlo de flagrante burla para la tragedia existencial de estos pueblos, y desde luego conduce a una incapacidad intelectual para conocer y comprender aspectos básicos del mundo de los estados.

Los continuos conflictos bélicos y revolucionarios que fraccionan la estructura interna de la mayor parte de los Estados de la periferia; los antagonismos interclases o de naturaleza étnica, lingüística o religiosa en que se debaten de modo casi permanente las sociedades africanas, asiáticas o latinoamericanas, y que contribuyen a paralizar, en ocasiones, o a acentuar la crisis de las instituciones estatales; los golpes y pronunciamientos militares en los que los ejércitos se transforman de instrumentos para la defensa del Estado, frente a agresiones exteriores, en instrumentos de represión de la conflictividad político-social interna, todo ello no son excepciones al modelo estatal propuesto por doctrinarios de la visión formalista del Estado, sino que por el contrario, son la norma que obliga a una profunda revisión de los presupuestos contenidos en tales modelos.

Además, una parte importante de los internacionalistas que siguen esta corriente, introducen un segundo elemento distorsionante de sus *análisis*, consistente en asociar, de manera indisoluble, el *Estado* a la *nación* para dar paso al concepto de *Estado-nación*. Como tendremos ocasión de demostrar, más adelante, semejante asociación resulta inadecuada habida cuenta que el concepto de nación hace referencia a una realidad sociocultural bien delimitada que, aunque relacionada con el Estado, no puede quedar restringida a su ámbito. En efecto, en la actualidad existen grupos nacionales que se encuentran repartidos entre diferentes estados, tal vez el caso más destacable sea el de la nación alemana distribuida entre la República Federal de Alemania, Austria y Polonia. Análogamente, existen estructuras estatales que albergan en su seno diversas naciones como ocurre con Yugoslavia que aglutina a las naciones servia, croata, eslovena y macedonia, así como a minorías nacionales albanesa, búlgara y rumana. Por todo ello, creemos necesario proceder a una superación de esta visión formalista del Estado, por lo demás obsoleta y disconforme con la mayoría de las realidades estatales de nuestros días.

Frente a las visiones simplistas y alienantes de la corriente formalista, se ha ido configurando otra corriente doctrinal que, desde presupuestos más profundos y comprometidos ideológicamente, ha tratado de redefinir el concepto y el papel del Estado en el contexto de la sociedad internacional, es *la corriente* que denominamos *materialista*, que arranca de los trabajos y aportaciones de MARX y ENGELS sobre el origen y naturaleza del Estado capitalista moderno.

En otra parte hemos abordado la evolución que en el pensamiento marxista y postmarxista experimenta la concepción del Estado como instrumento de poder y dominación de unas clases por otras.

Para MARX la configuración y análisis del Estado debe partir de la consideración de los vínculos que se desarrollan entre las relaciones de producción, que imperan entre los individuos pertenecientes a una determinada comunidad social, y las formas de organización social y política cuya máxima expresión es el Estado. Únicamente a partir de la investigación dialéctica entre ambas formas de vinculación societaria (la económico-productiva y la político-social) cabe llegar a comprender al Estado capitalista, por encima de especulaciones teóricas. En el capítulo I de su famosa obra, *La Ideología alemana*, MARX escribe:

*«Nos encontramos, pues, con él hecho de que determinados individuos que se dedican de un determinado modo a la producción, contraen entre sí estas relaciones sociales y políticas determinadas. La observación empírica tiene necesariamente que poner de relieve en cada caso concreto, empíricamente y sin ninguna clase de embarcamento y especulación, la relación existente entre la, estructura social y política y la producción. La estructura social y el Estado brotan constantemente del proceso de vida de determinados individuos; pero de estos individuos, no como puedan presentarse ante la imaginación propia o ajena, sino tal y como realmente son; es decir, tal y como actúan y como producen materialmente y, por tanto, tal y como desarrollan sus actividades bajo determinados límites, premisas y condiciones materiales, independientes de su voluntad».*

Esta idea sobre la necesidad de contemplar la relación imperante entre la estructura socio-política y las formas de producción real que caracterizan a todo grupo social, induce a MARX a interrogarse sobre el proceso mediante el cual se alumbra el Estado. Le obliga también a cuestionarse la fundamentación social del mismo, así como la realidad que se oculta bajo el mecanismo de identificación del *interés individual* con el *interés general*, tal y como es determinado por la colectividad estatal. Las observaciones que sobre estos temas realiza MARX destacan netamente por su

rigurosidad y realismo, frente a las realizadas, sobre idénticas cuestiones, por los defensores del formalismo estatal.

Según MARX, el Estado constituye la expresión política, la forma de organización política de la sociedad civil, pero no de cualquier tipo de sociedad civil, sino precisamente de la sociedad en la que existe una desigualdad de poder entre la clase dominante, la burguesía, y la clase dominada, el proletariado. El Estado constituye, pues, la forma de organización política de la sociedad, acorde con los intereses de la clase dominante.

*«Como el Estado es la forma bajo la que los individuos de la clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda sociedad civil de la época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes se objetivan a través del Estado y adquieren a través de él la forma política. De ahí! la ilusión de que la ley se basa en la voluntad y, además, en la voluntad desgajada de su base real, en la voluntad libre. Y del mismo modo, se reduce el derecho, a su vez, a la ley».*

Pero el Estado, contemplado desde la perspectiva de la plasmación política de los intereses de la clase dominante, sirve tanto para conceptualizar al Estado capitalista como al Estado socialista, según que la clase dominante sea la burguesía o el proletariado. Ahora bien, MARX, a diferencia de las corrientes doctrinales dominantes, tendrá una particular preocupación por señalar las diferentes realidades sociales y económicas a las que corresponde cada una de estas formas estatales, al tiempo que subrayará la necesidad de comprender cómo en el seno mismo de cada formación estatal se encuentra el germen antagónico que conducirá a la superación de dicha formación estatal por otra superior, hasta llegar a la sociedad comunista en la que el Estado desaparece como tal realidad institucional de poder.

La obra de MARX abrió una vía nueva para desarrollar los análisis sobre el Estado, en tanto que realidad política, tanto nacional como internacionalmente. Por esta vía han discurrido no pocos teóricos de las relaciones internacionales, alumbrando de este modo una nueva visión del Estado y de las relaciones interestatales.

Entre las principales aportaciones realizadas por estos teóricos del materialismo con relación al Estado vamos a referirnos particularmente a dos de ellas. El concepto de *deformación social* y el concepto de *sistema de deformaciones sociales*.

GONIDEC aborda el tratamiento del concepto de formación social y su relación con el Estado. Para este autor el análisis profundo de la realidad estatal impone la evaluación de la formación social sobre la cual se articula todo Estado.

*«(...) Es necesario, para alcanzar la esencia misma del Estado, para descubrir su naturaleza profunda, tener presente la naturaleza de la formación social. Por consiguiente, el concepto de formación social es el que nosotros retendremos como criterio de la tipología de los estados.*

(...)

*Para precisar el concepto de formación social, es necesario partir de la constatación, válida para todas las épocas, de que toda sociedad, cualquiera que sea, se caracteriza por la existencia de un modo de producción dominante, que se articula en dos elementos interdependientes, indisociables el uno del otro: de una parte, las fuerzas productivas, de otra, las relaciones de producción.*

(...)

*El conjunto de ambos elementos, base económica de un lado y superestructura de otro, constituyen una formación socio-económica, más brevemente una formación social. (.)*

*Pero el Estado, como totalidad, puede y debe ser considerado como una formación social que engloba tanto las instituciones, aparato jurídico-político, como también otros elementos de la superestructura y de la base económica».*

Así comprendido, un Estado viene definido y condicionado, tanto en su estructura como en su actuación internacional, por la conjunción de su base de producción y de su sistema político. La existencia de una formación social como elemento fundamental del Estado permite, a su vez, la generación de vínculos interestatales desarrollados a partir de idénticas o similares formaciones sociales entre varios estados. De este modo, y enlazando con el citado concepto SAMIR AMIN ha expuesto y desarrollado el concepto de *sistema de formaciones sociales* para poder explicar las vinculaciones, pero también las diferencias, que el panorama internacional presenta, respecto del panorama intraestatal. A este respecto, SAMIR AMIN escribe:

*«Varias sociedades constituyen un sistema de formaciones sociales cuando las relaciones que ellas mantienen entre sí son lo suficientemente densas para que las oposiciones y alianzas de clases no puedan ser analizadas al nivel de cada una de ellas, sino que deban ser consideradas al nivel global del sistema.*

(...)

*Hemos propuesto el concepto de sistema de formaciones sociales cuando las oposiciones y las alianzas de clase en un miembro, en un Estado, reaccionan significativamente a las oposiciones y alianzas de otro. En caso contrario, estas formaciones son autónomas».*

Como hemos podido apreciar, las distintas tendencias doctrinales que han surgido, en torno a la consideración del Estado, se caracterizan por privilegiar alguno de los rasgos definidores de la comunidad estatal, en ocasiones de manera excesivamente simplificadora, para desde ellos tratar de explicar su actuación en el mundo internacional.

En general, podemos definir al Estado como: *toda comunidad humana establecida sobre un territorio y con capacidad para desarrollar sus funciones políticas y económicas, mediante la generación y organización de relaciones simultáneas de poder y de solidaridad que institucionaliza en su interior y proyecta hacia el exterior.*

De esta definición se desprende, muy claramente, que el Estado debe contemplarse a partir de la conjugación de cuatro series de variables que convergen y se oponen mutuamente. Una primera serie de variables viene determinada por la correlación entre el *poder* (dominación) y la, *solidaridad* (cooperación). En segundo término, en el Estado se estructura una segunda serie de variables, las que se refieren a las *relaciones políticas* y a las *relaciones económicas*. Un tercer lugar lo ocupa la correlación entre los fenómenos y *actuaciones internas del Estado y sus actividades exteriores*. Por último, la realidad estatal debe contemplarse también desde el juego recíproco entre la *dimensión territorial* y la *dimensión funcional* que debe desempeñar. El análisis del Estado, o mejor de cada Estado, debe extraerse del estudio y ponderación de cada una de estas series de variables y del lugar que ocupan en la formación y evolución del Estado, perder la perspectiva de su consideración significa condenarse de antemano a la deformación del conocimiento de los hechos y realidades que conforman la estructura y dinámica estatal.

Ante todo, cabe decir que la génesis de todo Estado está asociada a la existencia de una población establecida sobre un territorio definido, por lo que inevitablemente la posición y capacidad de actuación internacional de un Estado estará condicionada por esa base geográfica. STOJANOVIC ha acuñado la expresión *sociedad territorial global* para indicar:

«El conjunto de personas agrupadas en virtud de una serie de vínculos e intereses recíprocos dentro de un territorio determinado».

Toda sociedad territorial global organizada desde la perspectiva política constituye, para este autor, un Estado que adquiere así una doble dimensión, por una parte, en tanto que realidad territorial, y por otra, en tanto que entidad política.

Por lo que se refiere a la primera de estas dos dimensiones, es obvio que una parte importante de las competencias asumidas y desarrolladas por el Estado, tanto interna como internacionalmente, derivan de su realidad espacial. En efecto, las potencialidades económicas y demográficas de cada país están condicionadas por la extensión y naturaleza de su territorio. Además, la base espacial contribuye a definir físicamente la esfera de las relaciones internas, de las internacionales, a través de la determinación de las barreras político-territoriales que son las fronteras. Obliga también al Estado a garantizar y defender la integridad territorial del espacio sobre el que se asienta la población de ese Estado. En definitiva, como ha puesto de manifiesto ARON, el *espacio* constituye uno de los fines permanentes que persigue todo Estado por medio de su política exterior, a la par que una de las causas generadoras de las relaciones con otros estados. Esta idea es también expresada por STOJANOVIC cuando afirma:

«La territorialización de las sociedades global es provocada un tipo específico de contradicción que, en último análisis, conduce al fenómeno esencial del que pueden surgir las relaciones internacionales. La ocupación política de la tierra y su delimitación de otras zonas ocupadas del mismo modo crea una interdependencia entre los estados globales, toda vez que en ningún territorio aislado pueden concurrir todos los recursos naturales que un país, en su conjunto, ofrece al hombre para el desarrollo de la producción material».

Pero por importante que sea la dimensión territorial del Estado, no se agota en ella la realidad estatal, puesto que una parte apreciable de las competencias estatales se orienta, directamente, al desempeño de ciertas funciones básicas para la subsistencia de la sociedad. Entre las funciones estatales más relevantes cabe mencionar las de naturaleza política y las de naturaleza económica, que son, sin duda, las causantes de la génesis del Estado. Pero junto a las anteriores, cabe mencionar otras funciones, igualmente significativas, desde la óptica internacional. Por ejemplo, la *función de representación* de la sociedad, frente a otras colectividades organizadas, diferentes del Estado, y que operan en el marco de la sociedad internacional.

También cabría hablar de la *función de producción de normas jurídicas*, reguladoras de la convivencia entre los individuos o entre las diversas colectividades estatales. La *función de creación y participación* en diversos actores internacionales, tales como las Organizaciones Internacionales Gubernamentales. Garantiza el *mantenimiento y evolución de las bases culturales* definidoras de la identidad de la propia población estatal y, en fin, un sinnúmero de funciones no menos significativas.

Como veíamos, entre las funciones principales del Estado hay que destacar la *función política* y la *función económica*. Ambas se encuentran interrelacionadas desde los orígenes de las formaciones sociales estatales, pues éstas no son sólo la expresión de una determinada organización política reguladora de las relaciones entre los individuos que las integran sino también la plasmación de la organización productiva de la sociedad.

Ahora bien, el Estado tomado como unidad política expresa y traduce la voluntad de una colectividad de organizarse y operar en el marco internacional de forma independiente y soberana, es decir, sin hallarse sometida a poderes diferentes o

superiores de la propia colectividad estatal. Desde esta perspectiva, el principio de soberanía del Estado no es sino la traducción jurídica de una voluntad social previa que tiene como objetivo la independencia decisional y normativa (independencia política) y que trata de alcanzarse y mantenerse mediante la constitución del Estado.

A tenor de la naturaleza de las relaciones políticas que se generan en el seno de los estados, en virtud de las cuales ciertos individuos o grupos ocuparán ciertas instituciones y desempeñarán determinadas funciones aceptadas o impuestas al resto de la colectividad social, se configurará también el panorama de las relaciones entre los distintos estados. En efecto, cada Estado intenta reproducir y trasladar las instituciones y relaciones políticas, en las que descansa y de las que es su máxima expresión, más allá de los límites sociales y territoriales que le son propios. Al actuar de este modo, los estados terminan configurando una forma específica de ordenación de la sociedad internacional en la que necesariamente deben conjugarse dos tendencias contrapuestas: una *tendencia anárquica*, en virtud de la cual cada Estado intenta afirmarse como entidad política independiente, con exclusión de la ingerencia o intervención de los demás estados en sus decisiones, e igualitaria en el plano internacional. Una segunda *tendencia organizativa* por la que cada Estado aspira a implantar una orden internacional que promueva y asegure las relaciones con los demás estados, ya sea mediante la constitución de imperios o a través de la gestación de los organismos internacionales en los que delega una parte de sus competencias y poderes, ya sea mediante el establecimiento de normas jurídicas o por el recurso a la coacción y al conflicto bélico.

Pero los estados y las relaciones entre los estados se ven afectadas también por las funciones económicas asumidas por éstos. Es incuestionable que las comunidades estatales han desempeñado y gozado de competencias económicas cuya amplitud ha variado considerablemente a lo largo de la historia, pero que siempre se han plasmado en una serie de órganos e instituciones estatales. El origen de esta función económica del Estado radica en el hecho de que una parcela fundamental de las relaciones entre los individuos y los grupos sociales las constituyen aquellas que afectan a la producción de los bienes y servicios necesarios para la vida, y por tanto, en la medida en que el Estado se erige como suprema fórmula de organización de una colectividad, resulta necesario que asuma también la regulación, control y ejecución de ciertas actuaciones económicas.

La protección, fomento y control del intercambio comercial, la potestad de imponer los gravámenes e impuestos, la facultad de gobernar las relaciones financieras (acuñación de moneda, monopolio de explotación y acumulación de metales preciosos, etc.), son competencias que se aprecian en las comunidades estatales desde la antigüedad hasta nuestros días.

Por tanto, la fusión en el seno del Estado de estas dos funciones básicas, la dominación del hombre por el hombre y la dominación de los bienes por el hombre, ha contribuido a convertir al Estado en el actor fundamental del sistema de relaciones internacionales, siendo el establecimiento del sistema económico capitalista y la formación del Estado moderno la máxima expresión de esta fusión político-económica, cuya consagración, en el marco de una sociedad internacional de ámbito universal, se producirá durante los dos últimos siglos a través del proceso de colonización imperialista realizado por las potencias europeas.

Esta aseveración válida para cualquier período histórico de la evolución del Estado, adquiere toda su plenitud en el panorama interestatal de nuestros días, precisamente porque ante la emergencia de nuevos actores políticos (movimientos de liberación, internacionales de partidos políticos, organizaciones intergubernamentales,



etc.), y económicos (empresas multinacionales) con capacidad de intervención en los asuntos internacionales, el Estado sigue constituyendo el sujeto internacional más significativo, al gozar, frente a estos nuevos actores internacionales, de una capacidad funcional general y, sobre todo, de unas competencias exclusivas para ejercer esa función general de organización de las sociedades.

Ello nos remite al análisis de una tercera correlación de variables características de la formación estatal: la *variable de poder* (dominación) y, la *variable de solidaridad* (cooperación).

Ciertamente, *el Estado constituye la comunidad históricamente más evolucionada de organización y legitimación de las relaciones de dominación político-económicas.*

Esta constituye la dimensión que más ha atraído la atención y el análisis de los teóricos (juristas, politólogos, sociólogas, economistas, etc.), incluidos los internacionalistas, que han abordado el tratamiento del Estado. Las raíces de la configuración del Estado como centro de poder y dominación hay que buscarlas tanto en la naturaleza psíquica del hombre como en su componente de sociabilidad que favorecen la desigualdad como base para la dominación. Pero con independencia del origen y las causas que generan la consagración, en las estructuras estatales, de las relaciones de poder, es lo cierto que esta es una característica consustancial a toda forma de organización estatal, y como tal debe incorporarse al estudio de la misma.

Este poder del Estado, que internamente se encuentra institucionalizado y normalmente legitimado, puede llegar a plasmarse en un poder coercitivo internacional a través de la guerra cualificando sustantivamente al Estado respecto de otros muchos actores internacionales que carecen de semejante poder.

No obstante lo anterior, el poder no basta por sí mismo, para definir al Estado ya que también descansa, en igual o mayor medida, en la existencia de relaciones de solidaridad (cooperación) tanto internas como internacionales, sin cuya presencia resultaría inviable la formación estatal. En efecto, el ejercicio del poder, en situaciones extremas del poder coactivo, no basta para garantizar la estabilidad y permanencia de los órganos e instituciones estatales. La Historia está llena de ejemplos en los que el poder despótico y la dominación tiránica han conducido a la quiebra y desintegración de ciertos estados, a veces multiseculares. Hasta cierto punto, esta es una consecuencia inevitable de la propia relación de poder, pues como ha señalado GODELIER:

*«Estimamos que todo poder de dominación se compone de dos elementos indisolublemente unidos que le confieren su fuerza y su eficacia: la violencia y el consentimiento. Y creemos que de estos dos componentes del poder, la fuerza más decisiva no es la violencia de los dominadores, sino el consentimiento de los dominados».*

Naturalmente, el poder ejercido por los gobernantes de un Estado exige un cierto *grado de legitimación que transforme el poder dominador en autoridad aceptada*, lo que resulta imposible de alcanzar sin el concurso del resto de la sociedad, es decir, de los gobernados que únicamente aceptarán la dominación impuesta por la autoridad estatal en la medida en que se identifiquen con quienes la ostentan y con las finalidades que mediante la sumisión a esta autoridad se pretenden alcanzar, lo que lleva al grado de efectividad que demuestran los gobernantes para lograr los fines deseados o la habilidad para convencer al resto de la sociedad de que tales finalidades se han alcanzado, aspecto en el que entran en juego las ideologías políticas así como determinadas instituciones (partidos políticos, medios de

comunicación de masas) para influir en la opinión de la mayoría de los gobernados. Conviene añadir que desde esta perspectiva, las relaciones de poder-solidaridad que se desarrollan en el seno del Estado son alienantes (enajenantes) tanto para los gobernantes como para los gobernados. Ello es así porque ninguno de ambos sectores sociales goza de una total independencia y autonomía decisional y operativa, pues ambos se interfieren y limitan mutuamente aun cuando sea mayor, obviamente, la autonomía efectiva de los gobernantes.

La conflictividad inherente a las relaciones de dominación dentro del Estado, son en gran parte compensadas por el desarrollo de relaciones de solidaridad, lo que facilita el mantenimiento de una estabilidad dinámica de las estructuras estatales que intenta consagrarse mediante el ordenamiento jurídico (constitucional y ordinario), y cuya quiebra termina por desencadenar procesos violentos de trastocamiento del aparato estatal y de los sectores dominantes. Esta dialéctica entre las relaciones de dominación y solidaridad en que se sustenta la organización estatal ha sido destacado por DEUTSCH cuando define al Estado como:

*«(...) una organización para la imposición coercitiva de decisiones u órdenes, que resulta practicable debido a los hábitos de obediencia existentes entre la población. Tal coacción organizada es un instrumento de finalidad general. Puede servir para reforzar cualquier decisión u orden, en la medida en que la mayoría de la población obedezca o sea posible persuadirla para que lo haga».* (El subrayado es nuestro). Esta correlación entre poder y solidaridad afecta también a la actuación internacional del Estado, bien de modo directo o bien indirectamente. De modo indirecto en la medida en que un adecuado equilibrio interno favorece lo que ARON ha llamado «potencial de movilización» de un Estado, es decir, la capacidad de un Estado para disponer de todos sus recursos, humanos y materiales, en la ejecución de ciertas actuaciones exteriores de forma estable y duradera.

También se propicia con este equilibrio interno, una efectiva representatividad del Estado por el gobierno que será aceptada y reconocida por los restantes actores internacionales, en la medida en que no surja y se desarrolle una contestación generalizada, en el seno del Estado, a dicha representatividad.

Junto a los anteriores ejemplos de influencia indirecta de la relación poder-solidaridad en la actuación exterior de los estados, cabe mencionar la influencia directa ejercida por la tendencia estatal a proyectar, en el marco internacional, la estructura de relaciones internas. En este sentido cabe afirmar que tampoco en el seno de la sociedad internacional las acciones y objetivos de los estados pueden descansar exclusiva o predominante en el recurso a las relaciones de poder o dominación. Como apuntaremos al hablar de las grandes potencias y las superpotencias, resulta obvio que el protagonismo y hegemonía de un Estado en el mundo internacional depende no sólo de su poder o influencia sino del reconocimiento y sumisión, por los demás estados, a ese poder.

En una etapa como la actual, en la que el poder político, militar y económico de dos estados universales o superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) es auténticamente mundial y no tiene precedentes en la historia de la Humanidad, también se pone de manifiesto la denominada «paradoja del poder», es decir, la paradoja de que ese poder, al menos en el terreno militar nuclear absoluto, no conduce a una relación de hegemonía y dominación absoluta respecto de los demás estados de la Tierra, sino que favorece una mayor igualdad y equilibrio entre todos los estados, tanto en condiciones pacíficas como bélicas, y por tanto induce a una cierta solidaridad interestatal. Pero incluso entre ambas superpotencias la dinámica de la disuasión político-militar descansa tanto en la carrera armamentista como en un cierto compromiso mutuo de no agresión, salvo en situaciones verdaderamente

extraordinarias, al tiempo que esta dinámica disuasoria no interfiere en el desarrollo de unas relaciones de dominación-solidaridad en otros terrenos como el económico, ideológico, etc.

Por último, debemos hacer mención expresa de la correlación que vincula a la dimensión político-económica interna del Estado con aquella otra que el Estado desarrolla con referencia a su entorno exterior. En efecto, como ya hemos expuesto, todo Estado se constituye por la consolidación de unos vínculos político-económicos entre los miembros de una sociedad asentada sobre un territorio que permiten diferenciarla de otras colectividades estatales distintas con las que necesariamente se relaciona. Ello nos muestra que la dimensión interior y la dimensión exterior de un Estado no son más que los dos aspectos de una misma realidad estatal sólo abarcable desde la consideración conjunta de ambos.

Es ya un lugar común, pero no por ello menos certero el sostener la interdependencia entre la política interior y exterior de cada Estado, en virtud de la cual no sólo las actuaciones de los diversos miembros de la Sociedad Internacional afectan a la estructura de ésta, sino que también generan mutaciones en la vida interior de las comunidades estatales, y análogamente, toda alteración de las relaciones político-económicas interiores de cada Estado terminan por repercutir, en mayor o menor medida, de acuerdo con la importancia de ese Estado en la jerarquía internacional, en el panorama de la vida internacional.

Dicho lo anterior, conviene añadir que cada vez más el protagonismo de los acontecimientos internacionales sobre el mundo interno del Estado se deja sentir con creciente importancia sobre el proceso contrario. En efecto, a diferencia de otros períodos históricos, durante los dos últimos siglos se constata un fenómeno que podemos calificar como: *efecto descompensación*, que opera en favor de un peso creciente de lo *internacional sobre lo intraestatal*, que está obligando a una redefinición de las funciones y competencias tradicionalmente atribuidas al Estado, y algunas de las cuales están asumidas por otros grupos sociales nacionales y/o internacionales, cuando el efecto descompensación operaba en sentido inverso, es decir, concediendo un mayor peso a lo nacional sobre lo internacional.

Algunos de los grandes problemas que se plantean en el seno de los estados y que atraen una parte nada despreciable de los recursos y políticas gubernamentales, no son más que la simple expresión nacional de problemas que gravitan sobre toda la Humanidad y que, por tanto, no lograrán ser plenamente resueltos a nivel interno de las comunidades estatales más que de forma parcial y transitoria. Ello no autoriza a pensar, como señalan algunos autores, que estamos asistiendo al ocaso histórico de esta institución, sino tan sólo a pensar en la necesaria reordenación de una parte de las estructuras y funciones tradicionales de éstos.

## **2. Los conceptos de Pueblo y Nación.**

La visión del mundo de los estados quedaría, sin embargo, incompleta, si no procediésemos a un tratamiento de las dos formas fundamentales de agrupación humana, de sociedad, de las que emana el Estado y sobre las que éste opera, al menos en una consideración histórica moderna, es decir, sin una referencia explícita y detallada de *los pueblos y las naciones*. Desde luego, no es nuestra pretensión cerrar aquí y ahora un largo debate, que desde diversas ciencias y supuestos ideológicos se vienen manteniendo desde hace más de siglo y medio, y que tal vez resulta enriquecedor que siga vivo. Nuestro afán es el de dar una visión general del problema de conceptualización de ambas realidades sociales y señalar algunas ideas que

puedan servir para una mejor comprensión de las características propias de cada una de ellas.

Ante todo es importante señalar que la utilización de los términos de *pueblo* o *nación* no debe ser considerada como una mera cuestión semántica desconectada de la realidad sociológica que pretendemos describir y referir con cada una de estas expresiones. Esta parece ser la posición adoptada por RUILOBA cuando afirma que:

*«Desde nuestro punto de vista, la misma inconcreción de que adolecen los conceptos de nación y pueblo impide, en efecto, que se pueda establecer una diferencia esencial entre ellos. Son únicamente matices y connotaciones diversas los que acompañan distintamente a uno y otro término.*

(...)

*Pero la problemática sustantiva que plantea la definición de ambos es la misma».*

En efecto, tanto el pueblo como la nación son términos que responden a realidades sociales distintas, con diverso grado de consolidación interna y, por consiguiente, con desigual capacidad de actuación en el ámbito internacional, aunque en el transcurso de la historia contemporánea ambos conceptos hayan estado tan estrechamente asociados en los documentos políticos y en las obras científicas que su diferenciación haya podido y pueda parecer, a los ojos de muchos autores, carente de fundamento e irrelevante.

En términos generales podemos establecer, siguiendo a AMENGUAL, tres grandes períodos o etapas en la evolución experimentada por el concepto de pueblo durante los dos últimos siglos.

#### *Primera etapa: El pueblo como entidad jurídico-política*

En esta primera fase, que se desarrolla teórica y prácticamente durante la Revolución Francesa, se expresan, bajo el término de pueblo, dos ideas sustantivas complementarias. Ante todo, el pueblo contiene una idea niveladora e igualitaria, en virtud de la cual bajo este término se afirma la idea de igualdad y libertad entre todos los ciudadanos que integran una colectividad con unos límites histórico-geográficos comunes (nación) y una organización política propia (Estado). En este sentido, cada individuo adquiere significación jurídica (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789) y política (soberanía popular), en tanto que parte de un mismo pueblo. Esta visión igualitarista y abstracta del pueblo como conjunto de ciudadanos que permitió históricamente atacar la estructura estamental del antiguo régimen, en beneficio de una estructura clasista particularmente propicia para la clase media burguesa y que facilitó el sometimiento de los monarcas absolutistas a los representantes de la voluntad popular, ocultaba, a su vez, una nueva forma de dominación concreta e histórica: la dominación política de la clase burguesa, cuya expresión más evidente será el establecimiento de la *democracia por voto censitario*, en virtud de la cual la cualidad de ciudadano se adquiere previa demostración de un determinado nivel de renta o de propiedad de bienes inmuebles, como fórmula de selección y elección de los representantes del pueblo.

Pero el término pueblo contiene también una segunda connotación, no menos significativa que la anterior y perfectamente conectada con ella, a saber: el pueblo en tanto que realidad socio-política sólo existe en toda su plenitud en la medida en que logra consolidarse como nación y como Estado. En efecto, un pueblo incapaz de articularse como una colectividad histórica, como una nación, y de organizarse como una entidad política independiente, como un Estado, no pasa de ser una mera amalgamación de individuos absolutamente pasiva e incapaz de un protagonismo internacional. Como apunta AMENGUAL:

«Si la nación es la unidad consciente y la voluntad refleja de ser pueblo unido, el Estado es la estructuración jurídico-política de esta unidad como tal. Así surgen los estados nacionales, como unidades de ciudadanos iguales y libres que borran del mapa las otras demarcaciones fundamentales en los poderes de los señores: principados, condados, señoríos, etc. Nacionalidades que porque se afirman gracias a la estructura estatal, a veces fueron entendidas como idénticas con los estados, cosa que otra vez nos muestra la abstracción con que se entendía al Estado, abstracción que cristalizó en el centralismo».

#### *Segunda etapa. El pueblo como unidad cultural*

La segunda fase destacada por AMENGUAL se desarrolla durante la primera mitad del siglo XIX al amparo de ese movimiento cultural característico denominado romanticismo.

Lo más significativo de esta etapa es el énfasis que se pone en destacar la dimensión cultural propia del pueblo, en tanto que principal vínculo de unificación e integración entre todos los individuos libres e iguales que constituirían un pueblo.

El pueblo aparece, de esta manera, como una realidad social diferenciada y viva, con un alma o espíritu propios y distinto de los de sus miembros, a la vez que en clara tensión con la estructuración formalista y despersonalizada del Estado, cada vez más centralista y burocratizado.

Esta visión del pueblo, muy frecuentemente confundida con la de la nación, surge de la constatación de una comunidad cultural, entre todos los individuos de un mismo pueblo, que desarrolla su dinámica propia a partir de la conjugación de ciertos elementos objetivos (comunidad étnica, lingüística, religiosa, etc.) o subjetivos («espíritu del pueblo»).

#### *Tercera etapa. El pueblo como masas populares*

La propia evolución económica-política de las sociedades europeas durante el siglo XIX hizo que la clase social marginada de la visión burguesa del pueblo y del Estado irrumpiese en la escena política, social y económica de forma conflictiva y que tratase de afirmarse, como tal clase social, en gran medida por su oposición a la burguesía. La teoría marxista clásica, al situar a las clases sociales, y al conflicto interclasista, en el corazón mismo de la sociedad, permitirá el desarrollo de una nueva concepción del término pueblo.

En efecto, el marxismo parte de la consideración del pueblo como realidad social integrada, fundamentalmente, por el proletariado, es decir, por el conjunto de las masas trabajadoras (obreros y campesinos) a las que hay que agregar todos aquellos grupos que aun perteneciendo a la burguesía apoyan directa y objetivamente al proletariado (artistas, intelectuales, etc.). Así considerado, el pueblo se identifica con las masas populares trabajadoras, precisamente porque son éstas, y no la burguesía dominante y opresora, las auténticas forjadoras del desarrollo histórico de las sociedades. En consecuencia, la clase burguesa aparece a los ojos del marxismo clásico no como una clase integrada en el pueblo, sino como la clase que se impone y domina al pueblo que adquiere toda su plenitud, como realidad social, en la medida en que es capaz de afirmarse y liberarse, a través de la revolución, de la dominación burguesa. Es desde esta perspectiva y significado del pueblo desde donde deben interpretarse algunos términos acuñados en la doctrina marxista, tales como *dictadura del proletariado*, *democracia popular*. Finalmente, cabría subrayar que debido a la importancia y significado concedido al concepto de pueblo por MARX, que se asimila frecuentemente al de nación, no será hasta STALIN cuando empiece a desarrollarse de forma apreciable una teoría del significado y alcance de) concepto de nación.

A estas tres etapas señaladas por AMENGUAL, cabría agregar una corriente actual que podríamos calificar de *funcionalista*, de acuerdo con MARSAL ARGELET, y que se encuentra ampliamente difundida entre sociólogos y politólogos de inspiración anglosajona, uno de cuyos más representativos exponentes es KARL DEUTSCH. Para este autor, el concepto de pueblo cabe definirlo en los siguientes términos:

*«Un grupo de personas con hábitos complementarios de comunicación.*

*(...)*

*Lo esencial para constituir un pueblo es que sus miembros compartan una comunidad de significados en sus comunicaciones, de modo que puedan comprenderse en forma efectiva en un amplio ámbito de diferentes temas. Es evidente que una lengua común, aunque no sea indispensable, ayuda mucho para esta finalidad, y resulta decisiva la existencia de una cultura común que proporcione los significados comunes».*

Como tendremos ocasión de demostrar más adelante, al referirnos a la nación, esta definición del concepto de pueblo le incorpora elementos que son propios de las naciones, por lo que nada tiene de extraño que la definición que aporta este autor para las realidades nacionales resulte claramente arbitraria y discutible.

Más rica e interesante resulta la concepción del pueblo que establece CHAUMONT, cuando nos indica que la realidad social del mismo se desarrolla paralelamente a la toma de conciencia por sus miembros de su condición de dominados por otras colectividades, así como a la necesaria lucha por la liberación que debe derivarse de esta toma de conciencia. Para expresarlo con las propias palabras de este autor:

*«... Un pueblo que no lucha por su existencia no es más que un aglomerado de clases o de personas, incluso si en su seno, la comunidad territorial, de lengua, de cultura, etc., es indiscutible...»*

*El afloramiento en el ámbito de la percepción colectiva del carácter intolerable de las apropiaciones y alienaciones inmediatas puede ser denominada la "toma de conciencia" de un pueblo. Esta toma de conciencia es inherente al combate, en el sentido de que sin combate no hay toma de conciencia, y sin toma de conciencia no hay combate. Estos son dos aspectos del mecanismo de la ideología. Así, la toma de conciencia y el combate tienen necesariamente un contenido político; pero la ideología política no es un fin en sí. **la libertad es el objetivo de la liberación, única explicación posible de los cambios o distancias políticas de algunas naciones tras la liberación».***

CHAUMONT nos señala en esta cita dos elementos que son consustanciales con la idea de pueblo, por un lado la necesidad de que se desarrolle una *conciencia política común*, y por otro, el que esta conciencia política común genere una *actuación colectiva* de la mayoría de los miembros del grupo, orientada hacia la consecución de una liberación de las relaciones de dominación político-económica, respecto de otros grupos exógenos (otros estados, naciones o pueblos).

A la luz de estas consideraciones, podemos decir que *un pueblo es aquel grupo social que ha desarrollado unos vínculos de agregación colectiva entre sus miembros como resultado de su conciencia de identidad política común y de la actuación orientada a traducirla en una entidad estatal propia o independiente.*

Según esta definición, el concepto de pueblo se diferencia netamente de otros términos próximos, como son los de *población* y *grupo étnico*. En efecto, la población es el conjunto de individuos establecidos en un territorio determinado, sea cual sea su grado de organización social y la naturaleza de las relaciones interindividuales que

puedan existir. La etnia, por su parte, se conforma como conjunto de individuos cuyas relaciones vienen determinadas por factores naturales preestablecidos, generalmente de naturaleza biológica o de sangre. En ambos casos se aprecia que el conjunto de individuos no logra configurarse como un grupo social organizado y activo, con conciencia grupal diferenciada, y mucho menos con conciencia política propia.

Lo propiamente definidor del concepto de pueblo es la conjunción de tres elementos básicos:

- a) Su configuración como grupo social organizado agregativamente y diferenciado de otro tipo de agrupaciones sociales menores a las que puede comprender y en las que puede apoyarse (clases sociales, tribus, grupos étnicos, lingüísticos, religiosos, etc.)
- b) El desarrollo de una conciencia política propia como núcleo ideológico de vinculación entre sus miembros, conciencia que suele generarse a partir de la constatación de la dependencia y alienación sufrida por los miembros del pueblo en beneficio de otra colectividad dominadora ajena a él.
- c) La acción, en ocasiones armada y violenta, destinada a consagrar la existencia del pueblo a través de la creación o participación política plena en una estructura estatal independiente, es decir, su tendencia a convertirse en Estado.

Aun cuando suele ser habitual la adscripción de( pueblo a un área territorial definida, éste no es un requisito indispensable para el surgimiento de una realidad popular, como lo demuestra claramente el caso del pueblo palestino, aunque evidentemente sí constituye un elemento condicionante para la consecución del objetivo básico a que aspira todo pueblo, es decir, su conversión en unidad estatal independiente. Y ello es así porque el vínculo de agregación entre todos los miembros de un mismo pueblo no descansa, a diferencia del Estado, en la coparticipación territorial, sino precisamente, en la identidad política común, en la aspiración y en la lucha por crear un Estado en el que el pueblo vea reconocidos sus intereses y derechos políticos y económicos.

Análogamente, la existencia de vínculos lingüísticos, étnicos o religiosos pueden favorecer y facilitar la génesis de un pueblo en la medida, como apunta DEUTSCH, en que permiten una mayor comunicación entre sus miembros en ámbitos no estrictamente políticos, pero que pueden potenciar el proceso de agregación societaria, pero tampoco ello constituye una condición o requisito necesario para la formación de una colectividad popular. Por el contrario, son las ideologías políticas y los grupos de naturaleza política los que resultan fundamentales para desarrollar la conciencia política común y garantizar la acción popular, sea por medios pacíficos o armados; en consecuencia, la formación de partidos políticos o movimientos de liberación tienen una función catalizadora básica en la gestación del pueblo.

Junto a los pueblos cabe apreciar también en el panorama internacional y en el mundo de los estados la existencia de otras formas de agrupación social no menos significativas, nos referimos a las *naciones*.

La gran mayoría de los autores que han abordado el tratamiento de la nación coinciden en destacar la naturaleza cultural e ideológica de los vínculos nacionales. Así, en la clásica definición establecida por STALIN se define a la nación como:

«... *Una comunidad estable, históricamente constituida, de lengua, de territorio, de vida económica y de formación psíquica, que se traduce por la comunidad de cultura*».

En la misma línea se expresan otros muchos autores de corrientes ideológicas no marxistas como LEWIS:

*«La nación es, por tanto, un sistema de relaciones culturalmente determinado. Análogamente COULOMBIS y WOLFE apuntan a la diferenciación entre los conceptos de Estado y nación:*

*«Las expresiones "nación" y "Estado" son conceptualmente muy distintas, aunque se las emplea en forma indiferenciada con mucha frecuencia. La nación es un concepto histórico fundado en la identidad cultural que comparten personas individuales; el Estado es una unidad política definida en función de población, territorio y un gobierno autónomo».*

Podemos pues afirmar el concepto de nación diciendo que es: *aquella colectividad que ha alcanzado la integración cultural entre sus miembros, en el transcurso de un proceso histórico común, y gracias a la cual goza de una capacidad de actuación y relación con otras colectividades internacionales, así como de una autonomía funcional, interna garantizada por la identificación entre los individuos y la nación.*

Según esta concepción del término nación cabe deducir sus principales elementos:

*a) Grupo social integrado culturalmente*

La nación constituye un tipo particular de agrupación social, debido a que el elemento de vinculación e integración entre sus miembros está constituido por la cultura. Ciertamente entre los elementos que componen la cultura común de una sociedad nacional son importantes los aspectos económicos y políticos, pero conviene tener muy presente otros muchos elementos culturales, no menos importantes y significativos que aquéllos, como son la lengua, la religión, la singularidad étnica, la tradición artística, las costumbres sociales, etc. Tener presente la pluralidad de elementos que conforman la base cultural de una sociedad resulta necesario si se pretende comprender adecuadamente las raíces y las finalidades de toda nación, evitando los riesgos de asimilar el concepto nacional tan sólo con alguno de tales elementos". Desde luego, el concepto de nación no puede asimilarse a la idea de DEUTSCH, según la cual:

*«Si una porción significativa de los miembros de un pueblo trata de obtener el control de alguna parte sustancial de la maquinaria de coacción y gobierno -tales como los consejos municipales, juntas escolares o legislaturas provinciales- los denominamos una nacionalidad. Si logran apoderarse de recursos significativos de coacción sobre una amplia superficie -es decir, si habitualmente obtienen el control de un Estado- lo llamamos una nación, y por lo común se llaman de esta manera a sí mismos. Una nación es, entonces, un pueblo que controla un Estado».*

Resulta obvio que el grupo nacional se constituye a partir de la vinculación cultural, que DEUTSCH establece para el pueblo, con independencia del grado de participación en los órganos y estructuras de poder del Estado. Las naciones subsisten como tales grupos sociales integrados al margen de su pertenencia a uno o varios estados, así como de su coexistencia con otras naciones en el seno de una misma realidad estatal. La problemática de las relaciones entre el Estado y la nación pasa por otros parámetros a los que me referiré en el apartado siguiente, baste con señalar, por ahora, que la problemática estatal afecta a la nación en la medida en que como veíamos, los elementos político-económicos de la vida de una sociedad forman parte de un bagaje cultural, que sin embargo no se agota en ellos.

*b) Experiencia histórica común*



La formación de una comunidad nacional requiere siempre un largo período histórico, durante el cual se va gestando y transmitiendo la cultura entre los miembros de todos aquellos grupos sociales de los que surge la nación. Esta experiencia histórica, forjada por los individuos de una sociedad en trance de constitución nacional, y que se convierte en parte integrante de su propia cultura, transmitida y desarrollada de generación en generación, tiene una especial importancia para lograr la consolidación de la integración cultural de todos los miembros de la nación, y con ella, la perpetuación del propio grupo nacional.

Semejante proceso resulta obvio que no puede alcanzarse de forma inmediata o a corto plazo. En el transcurso de ese proceso de gestación de la nación que, eventualmente, no se ha culminado plenamente, nos encontramos con una forma de agrupación social en la que los vínculos culturales no están plenamente desarrollados, pero que, sin embargo, permiten un cierto grado de organización, estabilidad y actuación colectiva; tales grupos constituyen lo que denominamos *nacionalidades*, que pueden ser definidas como naciones en proceso de formación histórica.

#### *c) Autonomía funcional interior y exterior*

La nación, en tanto que grupo social integrado, goza de una capacidad de actuar colectivamente, tanto respecto de sus miembros como en relación con otros grupos o actores internacionales. Semejante capacidad es la base que permite el desarrollo de una historia común, a la par que también es consecuencia de esta última, ya que sólo en la medida en que una colectividad nacional logre consolidar sus vínculos culturales y mantenerlos en el tiempo, a través de un acto de permanente autoafirmación, tanto contra las tendencias desintegradoras internas como frente a la presión de otras colectividades exteriores, podrá subsistir como tal nación y evitar su desintegración.

No cabe, por tanto, considerar que la nación constituye una realidad social permanente e inmutable una vez se alcanza su constitución. Por el contrario, la nación sólo permanece como tal en la medida en que mantiene viva la lucha por su existencia y en la medida en que esta lucha constituye, en sí misma, una prueba palpable de la realidad nacional. No obstante, la autonomía nacional opera, fundamentalmente, en la esfera de la cultura, ya que es la cultura el vínculo comunitario del que surge la nación. Ello significa que las naciones son particularmente sensibles a las relaciones de dominación en el ámbito cultural por parte de otras colectividades, por ser la dominación cultural (lingüística, religiosa, étnica, artística, etc.) la que más directamente afecta a la propia subsistencia de la nación.

Por la misma razón, la mayor influencia ejercida en la esfera de las relaciones internacionales por las colectividades nacionales no se desarrolla en el terreno político-económico, aunque no quepa excluirlo, y a pesar de que es el que más ha atraído la atención de los investigadores sociales, sino en el ámbito cultural, es decir, en el ámbito de las relaciones de comunicación y de la ideología de los diversos actores internacionales. Esta influencia de internacionalización cultural, realizada históricamente por un reducido número de comunidades nacionales, ha contribuido eficazmente a desarrollar las posibilidades de una auténtica comunicación internacional en nuestros días, condición necesaria, aunque no suficiente, para permitir la formación de opiniones públicas internacionales, pero constituye simultáneamente la mayor dificultad para permitir el desarrollo de una auténtica comunicación universal tecnológicamente posible.

#### *d) Naturaleza personal*

La nación, a diferencia de otras formas de agrupación social, alcanza su estabilidad, integración y capacidad de actuación autónoma, debido a la identificación que suscita en los individuos, entre su realidad personal y la realidad nacional. En

efecto, el fundamento último del poder de toda nación radica en el hecho de que sus miembros individuales han interiorizado, a través de sus procesos de aprendizaje y socialización, los vínculos culturales comunes forjados históricamente durante sucesivas generaciones. En la medida en que tales vínculos culturales se transforman en una parte importante de la personalidad, consciente e inconsciente, de cada individuo, éste termina por asociar su propia existencia a la existencia del grupo nacional, en el límite puede llegar a aceptar la necesidad de su sacrificio personal por salvaguardar la existencia nacional.

Esta naturaleza personal, propia de la nación, le permite subsistir a los cambios estatales y territoriales que puede sufrir a lo largo de su historia, y le permiten también incorporar y trascender las transformaciones funcionales impuestas por la vida económica, política o tecnológica. En ello radica la auténtica fuerza de la nación para enfrentar la dinámica histórica y los conflictos con otros grupos sociales, pero conviene decir, al mismo tiempo, que ésta es una de las motivaciones más poderosas por las que una nación tiende a generar e imponer una ideología nacionalista, de raíces agresivas y expansionistas, a otras colectividades nacionales o populares.

La nación, por tanto, no puede ser analizada más que desde la consideración de su doble naturaleza, social y cultural, que no implica una relación de necesidad con la existencia de otras formas de organización social, como puede ser el Estado. Desde esta perspectiva, la concepción del Estado-nación no tiene más validez que la que aportan los casos, siempre excepcionales, en los que tal vinculación entre ambas colectividades se ha producido históricamente. No podemos aceptar tampoco la tesis de CHAUMONT, según la cual «.. *Resulta exacto que la nación, al igual que el aparato del Estado, posee una naturaleza ideológica. Entendemos por ello que cumple la doble función de toda ideología: función interna de unificación, que sirve para enmascarar y, a veces, superar las contradicciones; función externa de simbolización, frente a las colectividades extranjeras. Pero el contenido de la ideología nacional no es el mismo que el contenido de la ideología del aparato del Estado: mientras ésta última expresa, organiza y justifica una determinada estructura económica y social, la ideología nacional traduce y sacraliza las exigencias económicas de un pueblo. La nación es, por tanto, un concepto ideológico, en cuanto superestructura de un pueblo*».

La consideración de la nación desde la óptica de su naturaleza ideológica-cultural, referida a una realidad social previa, el pueblo, supone desconocer la naturaleza social propia de que goza toda nación. Contemplar la nación como la simple expresión de la cultura de un pueblo, aunque supone un avance notable respecto de la concepción estado-céntrica, significa incapacitarse teóricamente para descubrir y comprender que una de las cuestiones más dramáticas a las que tienen que hacer frente muchos de los pueblos que han alcanzado su independencia política, tras siglos de colonialismo, es la de su falta de identidad cultural propia, la carencia de unos valores genuinos con la psicología y aspiraciones colectivas de esos pueblos y, por tanto, la necesidad de ir creando y defendiendo históricamente esos vínculos culturales propios, frente a los intentos de neocolonización cultural de las antiguas metrópolis, en ocasiones por medio del recurso al único vínculo eficaz existente entre los miembros de esos pueblos, es decir a través de las estructuras estatales. La nación no es únicamente una ideología, es también una realidad social a la que muy pocos pueblos han logrado acceder en el transcurso histórico.

### **3. La relación entre el Pueblo, la Nación y el Estado.**

Del análisis realizado en torno a los conceptos de pueblo, nación y Estado, se desprende claramente que si bien tales conceptos no pueden ser objeto de una

asimilación o identificación automática, tampoco cabe considerarlos como realidades sociales absolutamente inconexas y dispares.

El Estado constituye una forma de organización, históricamente más evolucionada, de las relaciones político-económicas de una comunidad territorialmente definida mediante la conjugación del poder y de la solidaridad. Por ello, el Estado contribuye a la satisfacción de un importante número de las necesidades (materiales y psíquicas) básicas tanto de los individuos, tomados aisladamente, como de los grupos sociales. Nada tiene de extraño, por tanto, que el Estado sea la forma de organización a la que aspiran los pueblos para consolidar plenamente su propia existencia y la identidad política común que une a sus miembros. Todo pueblo aspira, en definitiva, a dotarse de una estructura estatal independiente o a participar en un Estado ya constituido en condiciones de garantía de sus intereses y objetivos políticos propios. Pero de lo anterior no cabe deducir que la existencia de un pueblo, en tanto que particular forma de agregación socio-política, desaparezca tras la constitución del Estado subsumida o absorbida por la estructura de éste último.

Si bien la nueva estructura orgánica estatal, como expresión de unas determinadas relaciones político-económicas, puede llegar a asumir una parte importante de los vínculos que se desarrollan entre los miembros de una colectividad popular, nunca puede llegar a borrarlos definitivamente, en todo caso puede llegar a transformarlos, precisamente porque, como ya hemos señalado, la existencia y actividad del Estado se desarrolla dialécticamente, ya sea mediante la dominación y la cooperación, ya sea en el interior o hacia el exterior, lo que impide una plena identificación entre el pueblo, con los diversos grupos que lo conforman, y el Estado.

Precisamente porque el Estado no puede llegar a borrar las diferencias político-económicas y las desigualdades que subyacen en el seno de todo pueblo, acentuándolas con frecuencia, resulta erróneo llegar a la idea de que tras la constitución del Estado el pueblo desaparece como actor internacional relevante. Tal conclusión olvida que todo pueblo mantiene viva su capacidad de retomar su protagonismo político al margen, por encima o en contra de la organización estatal, porque como afirma ENGELS en su inconclusa obra *El papel de la violencia en la historia*:

*«En política no existen más de dos fuerzas decisivas: la fuerza organizada del Estado, el ejército, y la fuerza no organizada, la fuerza elemental de las masas populares».*

En efecto, aunque es patrimonio habitual del Estado organizar, movilizar y representar al pueblo interna e internacionalmente, ésta no es una facultad exclusiva de la institución estatal. El pueblo es, con frecuencia, organizado, movilizad y representado por otros grupos paraestatales, entre los que destacan los *partidos políticos* y los *movimientos de liberación*, y en ocasiones incluso por ciertos dirigentes o personalidades que gozan de un liderazgo populista o «caudillaje».

El protagonismo internacional de los pueblos, que sometidos a largos períodos de colonización lucharon por lograr su independencia estatal, terminó finalmente, por ser reconocido jurídicamente en la memorable Resolución 1.514/XV de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 14 de diciembre de 1960, bajo el título de *Declaración sobre la independencia de los pueblos coloniales*, y en cuyo punto 2 se afirma: *«Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su estatuto político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural».*

La titularidad jurídico-internacional de los pueblos ha ido progresivamente afirmándose en conjunción, y a veces en competencia, con la reconocida titularidad jurídica de los estados como prueba irrefutable de la diversidad de realidades socio-políticas que ambos representan. En efecto, como una consecuencia del derecho de los pueblos a la libre determinación surgirán otros derechos fundamentales referibles a los pueblos, tales como *el derecho de los pueblos a la soberanía permanente sobre los recursos naturales*, reconocido por la Resolución 1.803/XVII de la Asamblea General de las Naciones Unidas y recogido en el artículo 1, 2.º del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y también del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ambos en vigor y de los que España es parte. Finalmente en esta línea cabría mencionar la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos*, aprobada en Argel el 4 de julio de 1976, y en la que aparecen recapitulados en 30 artículos los principales derechos de los pueblos (derecho a la existencia, derecho a la autodeterminación política, derechos económicos de los pueblos, derecho a la cultura, derecho al medio ambiente y a los recursos comunes, derechos de la minorías, y garantías y sanciones) en clara similitud con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Si no cabe aceptar una desagregación de las colectividades populares por el hecho de que éstas alcancen el objetivo de la constitución o inserción en una estructura estatal independiente conviene pues comprender que la actividad popular es fruto de la iniciativa organizadora, movilizadora y representativa, que en determinadas condiciones pueden llegar a alcanzar los denominados *movimientos de liberación* antes mencionados. El protagonismo alcanzado por tales *movimientos de liberación* en el proceso descolonizador y revolucionario que domina la historia de la sociedad internacional durante el presente siglo, ampliamente estudiado por EDMOND JOUVE, radica precisamente en el papel que tales organizaciones político-ideológicas han desempeñado como núcleos de agregación y movilización de diversos tipos de agrupaciones sociales (etnias, tribus, clases sociales, etc.), en torno a unos programas políticos de independencia o de transformación revolucionaria de las estructuras político-económicas imperantes, hasta llegar a engendrar nuevas realidades colectivas en la esfera internacional a las que venimos denominando bajo el término de pueblos.

Precisamente porque tales *movimientos de liberación* catalizan la voluntad de independencia política de los pueblos colonizados y/o explotados, el reconocimiento de la identidad política propia de esos pueblos va asociado, generalmente, al reconocimiento internacional de los *movimientos de liberación*, ya sea por parte de los estados o por parte de organismos internacionales. El caso más significativo, aunque no es ciertamente el único, lo constituye la concesión del estatuto de observador a la Organización para la Liberación de Palestina, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 22 de noviembre de 1974. Con anterioridad, en 1972, el SWAPO (South West African People Organization) había sido invitado como observador ante el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, así como en el Comité de Descolonización. En otros foros internacionales el reconocimiento de los movimientos de liberación ha sido también una constante desde los comienzos de la década de los 70. Así, por ejemplo, la Organización para la Unidad Africana (OUA) había reconocido ya en 1973 un total de 12 movimientos de liberación.

El reconocimiento internacional de los *movimientos de liberación* aun siendo, efectivamente, un instrumento político-diplomático muy importante para el afianzamiento de un pueblo en su lucha por la independencia, constituye también un instrumento de legitimación del liderazgo interno de tales movimientos ante sus respectivos pueblos, factor a considerar a la hora de comprender las características y conflictos que dominarán la vida política una vez los pueblos hayan culminado su independencia con la formación del nuevo Estado.

Un correcto análisis y comprensión del papel desempeñado por los movimientos de liberación, tanto en el plano interno como internacional, en la formación y actividad de los pueblos en tanto que actores, resulta necesario si deseamos alcanzar una representación aproximada de la mayoría de los problemas y conflictos que inciden en la sociedad internacional de nuestros días. Desde luego, no cabe aceptar análisis como los de COULOUMBIS y WOLFE cuando equiparan a los movimientos de liberación como la OLP o el IRA irlandés con organizaciones terroristas; aquí conviene recordar que aun cuando los movimientos de liberación recurren al conflicto armado (guerras de liberación y/o guerras revolucionarias) y, en ocasiones, a actividades subversivas o terroristas, su acción se encuentra respaldada y protegida por la mayoría del pueblo al que efectivamente representan y movilizan en tales acciones.

Las organizaciones estrictamente terroristas son aquellas que además de recurrir a actos subversivos violentos carecen de una representatividad y apoyo popular generalizado, lo que les impide, a diferencia de los movimientos de liberación, el poder recurrir a acciones de naturaleza estrictamente política o diplomática, nacional o internacionalmente. Por último, no está de más subrayar que los actos terroristas no son monopolio exclusivo de las organizaciones políticas ilegales o clandestinas, según los casos, como los movimientos de liberación, pues cabe también referirse al *terrorismo de Estado*, cuya legalidad formal no anula ni legitima el carácter represor y manifiestamente contrario a la voluntad y derechos de los pueblos.

Es oportuno mencionar que el Derecho Internacional ha tipificado, con relación al derecho de los pueblos a su existencia, y a partir de las experiencias de la Segunda Guerra Mundial, el delito de *genocidio* que demuestra abiertamente la existencia de ese terrorismo de Estado a que nos referimos. En efecto, el *genocidio*, término acuñado por el jurista polaco LEMKIN, significa el exterminio sistemático de un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Como tal delito ha sido regulado por la *Convención sobre Prevención y Castigo de los Delitos de Genocidio*, cuya entrada en vigor se produjo el 12 de enero de 1951 y que ha sido ratificada por la casi totalidad de los estados miembros de las Naciones Unidas. En esta Convención se considera genocidio, según el artículo II:

*«En la presente Convención se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) la matanza de miembros de un grupo; b) lesión grave de la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial; d) medidas destinadas a impedir el nacimiento en el seno del grupo; e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo».*

La dialéctica consustancial a las relaciones entre las colectividades populares y los estados no agota, sin embargo, el panorama de nuestro análisis. Junto a ellas hemos de considerar también el papel desempeñado por las relaciones entre la *nación* y el Estado que, si bien en algunos aspectos presenta similitudes con lo referido para los pueblos, posee algunos rasgos singulares.

Ante todo, la nación constituye una realidad social integrada, en la que los vínculos que unen a sus miembros descansan en la identidad cultural gestada y consagrada a través de la historia. Como lo ha señalado magistralmente GARCIA PELAYO:

*«A diferencia del pueblo, la nación no es una entidad natural sino una entidad creada por la historia, que desde la esfera natural ha ascendido a la de la cultura, a la capacidad de determinar su existencia y de crear su futuro. Es decir, la nación es el resultado del ascenso de un pueblo desde la inconsciencia histórica a la conciencia histórica, desde la necesidad a la autodeterminación, desde la actuación por causas a la actuación por motivos y con arreglo a fines planeados. Al revés que el Estado, la nación no está necesariamente vinculada a un territorio, aunque ciertamente, pueda estarlo, no es una entidad territorial, sino personal. Al Estado le es inherente la soberanía, la coerción externa; a la nación -que es un orden constituido por participación, que es una comunitas y no una societas- le es inherente la autodeterminación».*

Cabe afirmar pues que los conceptos de *nación* y *Estado* no son excluyentes ni asociables *por necesidad*, puesto que hacen referencia a realidades sociales distintas. Una nación puede coexistir en el seno de un mismo Estado con otras naciones o pueblos, al igual que subsiste, aunque se encuentre participando de diversas estructuras estatales. Ello es así porque la organización estatal no afecta, en principio, más que la esfera de las relaciones político-económicas, que aun siendo una parte sustancial del sustrato cultural de una nación no lo agotan en absoluto.

Pero si el mantenimiento y desarrollo de la dimensión político-económica que la nación, como cualquier otro grupo social posee, requiere su participación en el marco de las estructuras estatales, esta realidad no llegará a condicionar la organización y vida de la nación, más que en un supuesto muy concreto, a saber: *cuando la supervivencia de la cultura propia de una nación se ve amenazada directamente por la acción de otros grupos sociales, nacionales o no, que monopolizan los órganos del Estado o estados en los que participa dicha nación.*

En tales condiciones, la nación para preservar su existencia y la identidad cultural que le es consustancial, aspirará a superar la dominación cultural, que a través de la organización y actuación del Estado se le impone, mediante la constitución de un Estado independiente, de raíces nacionales, o la modificación radical de la estructuras estatales imperantes. Es pues la opresión cultural que pone en crisis la existencia nacional, la que estimula la gestación de una ideología política, orientada a alcanzar la independencia político-económica respecto de un determinado Estado, ideología a la que se le denomina bajo el término *nacionalismo*. *El nacionalismo es pues la ideología política que vincula o asocia incondicionalmente la existencia de una nación con la de un Estado independiente, en cuyo seno el grupo nacional sea exclusivo o, al menos, dominante.*

Desde luego no cabe afirmar que toda nación, por la simple razón de su existencia, resulta ser nacionalista. RENOUVIN ha distinguido correctamente entre el *sentimiento nacional* y el *nacionalismo* como exaltación discriminatoria del sentimiento nacional respecto de otros grupos nacionales; por la misma razón, no cabe sostener la tesis de DEUTSCH, según la cual la nación es aquel pueblo que logra controlar un Estado, aunque ciertamente existen poderosas razones político-económicas que favorecen la discriminación nacionalista, es decir, la tendencia de una nación a dominar y discriminar a otros grupos culturales, mayoritarios o minoritarios, recurriendo al aparato de coerción del Estado.

Cuando en el seno de un grupo nacional se dan las condiciones, internas y/o externas, que propician el desarrollo de un sentimiento nacionalista, que aspira a lograr la constitución de un Estado-nación independiente, éste tiende a ser capitalizado políticamente por un grupo, partido político o movimiento de liberación nacional, que tratará de ocupar y monopolizar las nuevas estructuras de poder estatal

apoyándose y movilizándolo al grupo nacional. En este sentido el papel de los *movimientos de liberación nacional* o, simplemente, de *los movimientos nacionalistas* es muy similar al analizado para las colectividades populares, con la diferencia de que los grupos nacionales son mucho más coherentes y estables internamente, lo que les concede una mayor capacidad de acción político-económica para concluir con éxito el proceso de su independencia estatal. Pero *los movimientos nacionalistas* son grupos políticos que actúan también potenciando la discriminación nacional una vez logran constituir el Estado-nación independiente respecto de todos aquellos grupos culturales minoritarios que comparten o coexisten con el grupo nacional mayoritario en el seno de dicho Estado. En este sentido, los movimientos nacionalistas se convierten, a su vez, en los agentes de dominación política de una nación respecto de otros grupos sociales ajenos a la misma, y como tales han desempeñado un protagonismo nada despreciable en el proceso de desarrollo de los estados nacionales.

Los estados con una organización centralista propiciaron esta tendencia a la dominación del grupo nacional que lograba el control del aparato estatal respecto de todas aquellas naciones o nacionalidades (naciones en formación) que se encontraban sometidas o incluidas en el marco político-territorial de tales estados. En conjunción con la dominación político-económica ejercida por la nación dominante en tales estados, se fue generalizando una dominación cultural orientada a implantar la cultura de la nación dominante como la cultura oficial del Estado plurinacional; es en esos momentos cuando los grupos nacionales dominados desarrollan su aspiración nacionalista para defenderse de los intentos desintegradores propiciados por la nación dominante en concurso con el aparato estatal. La historia del siglo XIX en el continente europeo es, en gran medida, la historia de las aspiraciones independentistas en numerosos grupos nacionales que culmina con la descomposición, tras la Primera Guerra Mundial, de los imperios plurinacionales como el Turco o el Imperio Austro-Húngaro en varios estados independientes (Austria, Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia), realidad reconocida y recogida ya en la Declaración del presidente norteamericano Woodrow WILSON, formulada el 8 de enero de 1918 en los puntos 10 y 12, y con carácter general, en el punto 5.

Por el contrario; la organización descentralizada del Estado, ya sea mediante la fórmula federal o confederal, favorece la coexistencia de una diversidad de grupos nacionales en el seno de un mismo marco estatal, al permitir a cada nación gozar de un cierto grado de autonomía política a través de la cual preservar y defender su identidad cultural, al tiempo que se reservan al Estado aquellas funciones político-económicas fundamentales que garantizan la unidad administrativa y territorial, tanto en el interior como hacia el exterior.

En una organización estatal descentralizada aún cuando un grupo nacional llegue a controlar los órganos básicos del poder del Estado, federal o confederal, verá dificultada su capacidad para llegar a dominar culturalmente a los restantes grupos nacionales, gracias al control ejercido por éstos de los órganos de poder de los estados federados o confederados.

Finalmente, cabe decir que junto a las relaciones existentes entre los pueblos y los estados de una parte, y las naciones y estados de otra, existe también una relación dinámica y dialéctica entre las colectividades populares y nacionales. Un pueblo puede llegar a configurarse como una nación en la medida en que su existencia histórica como colectividad le posibilite ir generando unos vínculos de integración cultural propios que trasciendan el marco limitado de las relaciones políticas y económicas. Análogamente, la realidad nacional no es una situación a la que se accede y que garantiza indefinidamente, la integración social entre sus miembros. Por el contrario al igual que por un lento proceso de integración cultural, se puede lograr la

transformación de un pueblo en colectividad nacional, también puede generarse mediante un proceso de desintegración o pérdida de la identidad cultural propia, la transformación de una nación en una colectividad popular. En realidad, semejantes procesos de transición entre ambas formas de agrupación social (pueblos y naciones) son los que dominan el panorama de las estructuras sociales internas y de las relaciones exteriores de los estados, y en estos procesos de ordenación y alteración de las sociedades inciden, de manera muy particular, no sólo las transformaciones experimentadas por las fuerzas políticas o los factores de producción de tales sociedades, sino también las modificaciones experimentadas en las ideologías y valores dominantes en las mismas.

#### **4. Elementos fundamentales del Estado.**

Una vez hemos logrado delimitar y precisar el concepto de Estado y su naturaleza diferenciada de los de *pueblo y nación*, así como las relaciones que existen entre estas tres formas de organización social, resulta posible ya proceder a una determinación de los elementos fundamentales del Estado en tanto que actor internacional.

En general, se puede afirmar que existen una serie de elementos básicos que caracterizan al Estado y nos permiten diferenciarlo de otros actores internacionales. Tales elementos podemos agruparlos en dos categorías:

*1. Elementos materiales o sociológicos*

- a) Una población.
- b) Un territorio definido.
- c) Una organización político-económica.

*2. Elementos formales o jurídicos*

- a) La soberanía estatal.
- b) El reconocimiento como sujeto internacional.

Realicemos algunas breves consideraciones sobre cada uno de estos elementos estatales. Ante todo hemos de advertir que algunos de tales elementos, en la medida en que afectan a la capacidad de acción internacional, no sólo de los estados sino también de otros actores internacionales, pueden ser *analizados* como *factores* generales que condicionan la génesis, naturaleza y evolución de las relaciones internacionales, y que como tales factores pueden ser objeto de un tratamiento analítico diferenciado del que realicemos aquí con relación al Estado.

*La población*

Resulta obvio que puesto que el Estado es una forma específica de organización social de las relaciones, las características que presenten los individuos que forman parte de esa sociedad afectará a sus posibilidades de intervención en los asuntos internacionales. Sin duda, los rasgos que más directa y significativamente afectan a la estructura estatal vienen determinados por la existencia de uno o varios grupos populares y de uno o varios grupos nacionales.

Pero el número también influye en el protagonismo internacional del Estado, como veremos en el capítulo siguiente. Para llegar a alcanzar la cualidad de gran potencia o de superpotencia, un Estado debe contar con una población elevada que permita garantizar un poderío militar y económico susceptible de fundamentar su hegemonía exterior frente a otros estados.



Tan importante como la cantidad demográfica es la calidad de la población, es decir, el grado de desarrollo cultural y científico, la cualificación técnica y la capacidad productiva de esa población, pues de ello depende en gran medida la potencialidad estatal para desarrollar una acción exterior, e interna, eficaz para el logro de sus objetivos estatales.

Junto a las características cuantitativas y cualitativas de la población estatal, conviene conocer claramente su distribución territorial (densidad de población, grado de concentración urbana, etc.), así como sus características psicosociales (valores e ideologías predominantes), pues todo ello contribuye a formar el perfil demográfico y sociológico sobre el que operan las estructuras estatales.

Finalmente, no se puede desconocer que las poblaciones de los estados gozan de una cierta movilidad, no sólo interna sino también internacional. Los movimientos de emigración o inmigración de mano de obra de unos países a otros, al igual que en la actualidad los movimientos turísticos, inciden muy directamente en las relaciones básicas de un Estado, especialmente en las relaciones económicas, sociales y político-diplomáticas.

#### *El territorio*

El territorio o espacio nacional de un Estado, aunque debe estar claramente definido gracias a una delimitación fronteriza respecto de los estados vecinos, no puede contemplarse como una realidad espacial estática. En efecto, el ámbito geográfico propio de un Estado puede cambiar, ampliándose o reduciéndose, en el transcurso de los siglos. Es más, la aspiración a lograr la ocupación territorial, primero, y político-económica, más tarde, por ciertos estados ha sido uno de los fines que más directa y permanentemente han influido en la política exterior de los estados y, por tanto, en las relaciones internacionales.

El marco espacial de un Estado lo podemos, a su vez, dividir en tres subespacios con características, regulación y efectos diversos:

- el espacio terrestre;
- el espacio aéreo;
- el espacio marítimo;

Respecto del espacio terrestre, el Estado ejerce su soberanía y competencias sobre todo el territorio específicamente delimitado por sus fronteras, y no sólo sobre la superficie terrestre sino también sobre el subsuelo y cuantos recursos mineros y energéticos contenga.

Ahora bien, este principio general presenta algunas excepciones y matizaciones que conviene dejar bien sentadas. En primer lugar, el espacio terrestre de un Estado puede presentar discontinuidades más o menos significativas, en virtud de las cuales el ejercicio de las competencias territoriales del Estado pueden verse dificultadas por la existencia de zonas terrestres pertenecientes a estados distintos.

Esta es la situación de los denominados *enclaves* o *exclaves* (según se contemplen desde el punto de vista del Estado en el que están establecidos o del Estado al que pertenecen) que son zonas geográficas que perteneciendo a un Estado se hallan situadas en el territorio de otro Estado diferente. En la actualidad existen numerosos enclaves fruto en unos casos del pasado colonial de los estados en los que se encuentran establecidos y en otras situaciones de la Segunda Guerra Mundial o, incluso, de conflictos posteriores. Ejemplos de enclaves lo constituyen Gibraltar en el territorio español; Ceuta y Melilla en el territorio de Marruecos; Berlín Occidental en el territorio de la República Democrática Alemana; Hong-Kong en el territorio de la

República Popular China; el canal de Panamá en el territorio panameño; la base militar de Guantánamo en Cuba, etc.

Más problemática resulta la situación de aquellos estados divididos territorialmente por la interposición de un territorio estatal diferente, como por ejemplo el caso de Pakistán entre su independencia en 1947 y su definitiva división en dos estados diferentes (Pakistán y Bangla Desh) en 1971, período en el que se hallaba dividido en dos zonas territoriales (Pakistán Occidental y Pakistán Oriental) separadas por el territorio de la India, pero integradas política y administrativamente en un solo Estado. Análogamente se encuentra el caso del Estado de Alaska como estado federado de los Estados Unidos de América, pero separado territorialmente por Canadá.

Todas estas situaciones, irregulares desde el punto de vista estrictamente espacial, son diferentes de otras situaciones aparentemente próximas, como por ejemplo la de aquellos estados que gozando de la plena soberanía sobre su territorio conceden unos derechos preferentes de utilización y/o explotación de ciertas parcelas de su espacio terrestre a otros estados o entidades privadas extranacionales. En esta segunda situación se encuentran los casos de utilización y establecimiento de fuerzas militares de un Estado en las bases y territorios de otro Estado, ya sea en virtud de arrendamiento de las bases o por simple concesión unilateral del Estado-huésped mediante tratado. Del mismo modo hay que considerar los casos de concesión de licencias de prospección y/o explotación de los recursos mineros o energéticos existentes en el subsuelo de un Estado a compañías extranjeras. En ambos supuestos los estados que conceden tales derechos lo hacen en el ejercicio de su soberanía sobre el espacio terrestre y sin que las concesiones de utilización y/o explotación de su territorio supongan, en principio, ninguna merma de esta soberanía por cuanto el Estado puede en todo momento retirar tales concesiones y recuperar la ocupación efectiva de todo su espacio terrestre.

Otra cuestión importante y de gran actualidad, vinculada con el espacio terrestre, la constituye la denominada plataforma continental, es decir el lecho marino que desde la costa se adentra en las aguas marítimas adyacentes. Esta cuestión, que analizaremos más detalladamente en otro capítulo, adquiere relevancia en virtud de los recursos mineros o energéticos existentes en dicha plataforma. Desde la Convención de Ginebra de 1958 se seguía el principio de que puesto que no existía discontinuidad territorial entre el espacio terrestre ribereño y el lecho marino contiguo, la soberanía del Estado sobre los recursos de la plataforma continental era plena e idéntica a la que poseía sobre el espacio terrestre con independencia de la extensión de esta plataforma continental que, en algunas ocasiones, rebasaba las doce *millas del mar territorial*. En la actualidad, y según la regulación establecida por la Convención sobre Derecho del Mar de 1982 en su parte VI, se ha adoptado la decisión ecléctica de considerar que la soberanía estatal sobre la *plataforma continental* se extiende hasta las 200 millas marinas cuando la plataforma continental geológica goza de una extensión igual o inferior a esta distancia, en tanto que coincidirá con la extensión geológica de la plataforma continental cuando ésta excede de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base de la costa (casos de Argentina, Australia, Canadá, India, etc.).

Respecto al espacio aéreo, la Convención de París de 1919 establecía en su artículo 1.º la soberanía «completa y exclusiva» de todo Estado sobre su espacio aéreo atmosférico. Este principio ha permanecido incólume en las décadas posteriores, concediendo a los estados total facultad de control de sus respectivos espacios aéreos, sólo susceptible de limitarse mediante acuerdos expresos entre dos o más estados. A diferencia de la soberanía estatal sobre los espacios marítimos que

presenta una serie de limitaciones jurídicas derivadas del Derecho Internacional constitutivo o convencional, la Convención Aérea de Chicago, firmada el 7 de diciembre de 1944, terminó consagrando este principio a pesar de los intentos de Estados Unidos por introducir las denominadas «*cinco libertades del aire*» como (imitaciones generales a la soberanía aérea estatal.

El hecho de que estas libertades no fuesen aceptadas de forma genérica sino a través de acuerdos específicos entre cada Estado, contribuyó significativamente al reforzamiento de la soberanía territorial de los estados en detrimento del desarrollo de la aviación civil internacional.

Por último, el espacio marítimo completa el marco espacial en el que se desarrolla la soberanía y los poderes del Estado. Los cambios acaecidos en la regulación jurídica internacional sobre el espacio marítimo, a la luz de la citada Convención de 1982, nos permiten sintetizar el espacio marítimo de los estados en cuatro zonas o ámbitos espaciales distintos:

1° El mar territorial: Está integrado por las aguas y el espacio comprendido en las 12 millas marinas contadas a partir de las líneas de base de la costa. En el mar territorial la soberanía estatal es plena con algunas limitaciones generales establecidas con carácter excepcional, como por ejemplo el derecho de paso pacífico de buques de cualquier Estado por dicho mar territorial.

2° La zona contigua: Espacio marítimo que prolonga hasta 24 millas marinas las competencias y soberanía del Estado ribereño de forma cualificada para ciertos fines, como, por ejemplo, persecución y represión del contrabando, derecho de inspección fiscal y aduanera, etc.

3° La plataforma continental: A la que ya nos hemos referido con anterioridad.

4° La zona económica exclusiva: Formada por un espacio marítimo de 200 millas marinas, coincidente por término medio con la plataforma continental, en cuyas aguas el Estado ribereño goza de un derecho de explotación económica de sus recursos vivos o no. La zona económica exclusiva concede, por tanto, la soberanía y competencias de utilización, ordenación y explotación de los recursos y materias naturales existentes en las aguas que se sitúan por encima de la plataforma continental (pesca, producción de energía por movimientos de las mareas, establecimiento de instalaciones y estructuras de exploración o explotación económica de los fondos, etc.).

El conjunto de estas cuatro zonas constituyen, por tanto, el ámbito espacial marítimo de los estados ribereños, considerándose, en principio, el resto del espacio marítimo o *Alta Mar* como *patrimonio común de la humanidad*, y por tanto no sujeto a la competencia o soberanía exclusiva de ningún Estado particular.

#### *La organización político-económica*

Junto a la población y el territorio, el tercer elemento material que nos permite definir al Estado, en su calidad de actor internacional, es la organización político-económica. Por lo general, los autores hacen referencia exclusiva a la organización política representada por el gobierno del Estado, pero aun cuando esta fórmula de identificación entre Gobierno y Estado es cuestionable, lo verdaderamente significativo es el hecho de que tales autores olvidan el alcance que las relaciones económicas y su institucionalización en ciertos órganos posee para la comprensión del Estado y de su actividad internacional.

En efecto, junto a las múltiples y tradicionales distinciones entre los estados a tenor de su organización jurídico-política (régimenes autoritarios -dictatoriales o de partido único- y democráticos -monarquías y repúblicas-) se sobrepone otra distinción, no menos significativa, a tenor de las estructuras económicas estatales y de su grado

de desarrollo (estados de economía de mercado o capitalistas y estados de economía planificada o socialistas; estados desarrollados y estados subdesarrollados). El análisis de los elementos del Estado implica, además del conocimiento de las formas específicas de organización política y económica, un estudio profundo del papel desempeñado por ciertos órganos cualificados del Estado, especialmente de las administraciones Civil y Militar, y sus conexiones con ciertos *grupos de presión* internos. Por ejemplo, las conexiones existentes en los Estados Unidos entre los sectores industriales y la Administración Militar, denominado por el Presidente EISENHOWER bajo el término «*complejo militar-industrial*», analizado pormenorizadamente por SENGHAAS. Por último, también resulta significativo el análisis del papel desempeñado por los partidos políticos y la opinión pública, como actores relevantes en la definición de la acción estatal tanto interna como internacional.

#### *La soberanía del Estado*

El principio de la soberanía del Estado, en términos estrictamente jurídicos, podemos definirlo con GONIDEC como *la exclusividad, autonomía y plenitud de la competencia* del Estado. *La exclusividad de la competencia* significa que únicamente aquellas autoridades y órganos facultados por el ordenamiento jurídico-político como representativos del Estado gozan de la cualificación para ejercer las competencias habitualmente reconocidas a todo Estado, tanto por el ordenamiento interno como internacional. A tenor de este principio, cualquier otra entidad, grupo social o individuo perteneciente a un Estado se encuentra incapacitado para actuar, obligando en términos jurídicos y políticos internacionales en nombre del Estado, más allá del Gobierno o de los órganos de la Administración estatal.

La autonomía de la competencia viene a representar la absoluta y total libertad de decisión atribuida a los órganos estatales, libertad de decisión que no reconoce más condicionamientos y limitaciones, al menos desde la perspectiva jurídica, que aquellos asumidos por el propio Estado a través de sus representantes. Acorde con la autonomía de la competencia, entendida como facultad o derecho de todo Estado, se encuentra la obligación de no intervenir en los asuntos internos de los estados, reconocida en el artículo 2.6 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por último, la plenitud de la competencia supone el explícito reconocimiento de que ningún tema, cuestión o campo de actuación permanece excluido de la acción o intervención estatal. Con ello se reconoce una primacía del Estado, respecto de cualquier otro grupo social interno o internacional, para asumir las funciones de actuación, regulación y control respecto de las diversas relaciones que surgen tanto en el ámbito de su jurisdicción interna como en la esfera internacional.

Desde luego, el principio de la soberanía estatal, considerado en términos jurídico-políticos constituye uno de los elementos más significativos del Estado y, por la misma razón, debe ser abordado de una forma histórico-dialéctica al igual que la propia realidad estatal de la que participa.

En efecto, si es cierto que en la actualidad una de las principales armas jurídico-internacionales con las que cuentan los pueblos dominados que han accedido recientemente a su independencia es, precisamente, la noción de soberanía, como lo demuestran, entre otros documentos, las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativas a la Soberanía permanente sobre los Recursos Naturales (1.803/XVII y 2.158/XXI); la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los estados, y protección de su independencia y soberanía (2.131/XX); la Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los estados, de conformidad con la

Carta de las Naciones Unidas (2.625/XXV), así como otras muchas, no es menos cierto también que el principio de soberanía estatal ha sido utilizado, y sigue siéndolo, por las grandes potencias para amparar y proteger el dominio ejercido sobre extensas áreas geográficas y numerosos pueblos, y que la descolonización no se ha consumado en virtud de la soberanía estatal sino más bien a pesar de ella.

#### *El reconocimiento del Estado*

Para que un Estado pueda gozar plenamente de su soberanía en el plano internacional y, por tanto, para que pueda ejercer plenamente su cualidad de sujeto de derechos y obligaciones internacionales debe lograr el reconocimiento de los demás estados que integran la sociedad internacional. El reconocimiento, pues, es *el acto o actos en virtud del cual los estados existentes en la sociedad internacional, en un momento histórico determinado, admiten la existencia de un nuevo Estado y establecen vínculos jurídicos internacionales con él.*

Desde luego el reconocimiento de un Estado, si bien plantea algunas cuestiones jurídicas muy importantes, sobre todo respecto a la sucesión de estados y las obligaciones y responsabilidades que debe asumir el Estado sucesor, respecto de los actos realizados por el Estado predecesor, no se agota en su dimensión jurídica. El reconocimiento posee una dimensión política no menos trascendental, pues detrás del acto jurídico del reconocimiento de un Estado se encuentra la legitimación de una nueva realidad política estatal y, por consiguiente, en la decisión de los estados existentes de reconocer o no un nuevo actor estatal, influyen no sólo motivaciones de derecho o jurídicas, sino también motivaciones de hecho o políticas.

Es cierto, como ha señalado TRUYOL, que el principio de efectividad, es decir, la existencia de una comunidad políticamente independiente de forma efectiva y eficaz en el panorama internacional, ha contribuido a matizar la discrecionalidad de que gozan los estados a la hora del reconocimiento, pero no es menos cierto que dicho principio no ha logrado desterrar la libertad de que goza cada Estado para reconocer, antes o después, o no reconocer a otro Estado. El caso del no reconocimiento español del Estado de Israel es un ejemplo paradigmático de esta aseveración. Esa discrecionalidad en el reconocimiento de un Estado, que está muy directamente influida por motivaciones políticas, económicas, ideológicas, históricas, etc. (generalmente las antiguas potencias metropolitanas han sido muy reacias a reconocer la independencia de sus colonias), tendrá una mayor o menor eficacia política internacional en función del número y potencialidad de los estados que, recurriendo a ella, decidan optar por el reconocimiento o no de la nueva realidad estatal, y de esta forma los estados que configuran la sociedad internacional influirán muy directa y sustancialmente en las posibilidades de consolidación, interna e internacional, de unas comunidades políticas estatales siempre inestables en sus comienzos.

Junto a todo lo expuesto conviene también dejar bien sentado que el reconocimiento de un Estado, aunque muy próximo y en ocasiones difícil de separar en la práctica, es perfectamente distinguible teóricamente del reconocimiento de un Gobierno. Por reconocimiento de un Gobierno entendemos el acto en virtud del cual los estados de la sociedad internacional, representados por sus respectivos gobiernos, admiten la legitimidad de la representación jurídico-política ejercida por ciertos órganos o autoridades de otro Estado, y eventualmente, de los cambios o alteraciones que se pueden producir en estos últimos.

La distinción entre ambos tipos de reconocimiento es una consecuencia de una distinción conceptual previa, la que existe entre Estado y Gobierno, ya que si bien un Estado presupone la existencia de unos órganos de poder legítimo, de un Gobierno,

no se agota en él. Evidentemente, todo acto de reconocimiento de un Estado lleva implícito el reconocimiento de un Gobierno, el que ejerce las funciones estatales legítimamente, pero en cambio, no todo reconocimiento de un gobierno implica el reconocimiento de una nueva realidad estatal. En efecto, cambios políticos internos (sean o no revolucionarios y se realicen de forma pacífica o violenta) pueden conducir a un trastocamiento del orden jurídico-político de un determinado Estado y, consiguientemente, a una alteración de la estructura orgánica del Estado, así como de los grupos que participan en ella y la dominan.

Desde luego tales acontecimientos, aun cuando se desarrollan en la esfera interna del Estado, tienen unas implicaciones y efectos internacionales evidentes que obligan a los miembros estatales de la sociedad internacional a determinar sus posiciones jurídico-políticas con respecto a la nueva configuración orgánica del Estado, de cuya existencia y subjetividad jurídica internacional no existe cuestionamiento alguno, pero sí respecto de la capacidad y legitimidad de las autoridades que deben representarle internacionalmente.

Gran parte de lo que afirmábamos respecto a la discrecionalidad en el reconocimiento de un Estado es aplicable, salvando las diferencias, al reconocimiento de un Gobierno y aquí, más que en el caso del Estado, pesan las motivaciones políticas, económicas, ideológicas, etc. mucho más que las estrictamente jurídicas. El reconocimiento de un Gobierno se convierte, de esta forma, en un instrumento jurídico de ingerencia política en los asuntos internos de un Estado, sobre todo en los momentos en que todavía no se ha impuesto plenamente la nueva realidad de poder pero ya el Gobierno legal no controla de forma eficaz y sustancial los instrumentos de poder del Estado, lo que es muy frecuente en los casos de golpes de Estado y procesos revolucionarios. También aquí la historia reciente de nuestro país nos aporta ejemplos paradigmáticos, como la sistemática negativa de México a reconocer al Gobierno franquista, surgido tras la guerra civil de 1936-1939, en favor del reconocimiento del gobierno republicano único legítimo representante del Estado español, a juicio de las autoridades mexicanas, y ello a pesar del reconocimiento general de los países del Gobierno franquista.

En definitiva, la simbiosis entre los elementos materiales y formales atribuidos al Estado, nos permiten comprender el alcance y significación que un análisis y estudio dialéctico de los actores estatales impone para una correcta comprensión del mundo internacional.