

Pero no hay duda alguna de que hay Estados en los que no existe esta unidad de sus elementos; de aquí nace una forma de descentralización que no corresponde á ninguno de los tipos de que nos hemos ocupado hasta ahora, sino que es preciso formar un nuevo tipo tomando por base materiales empíricos. Quien se ocupe de alguna de estas formaciones, incurrirá en las mayores contradicciones si pretende incluirlas en los conceptos de escuela existentes en el Derecho Político. Vamos á intentar echar una ojeada de conjunto sobre los casos más importantes que se suelen presentar.

1. Hay Estados cuyo territorio y pueblo no forman una unidad de Derecho Público. Este caso se presenta cuando hay cambio de dominación, separación de un territorio ó conquista de un Estado; basta con que el país conquistado entre á formar parte del territorio del conquistador. Tales territorios, que no pertenecen ya al Estado anterior, ó han perdido su carácter de Estado, no forman parte aún del Estado conquistador desde el punto de vista del Derecho Político. Más bien puede decirse que, mediante un acto de Derecho Internacional, el Estado conquistador tiene la facultad de apropiarse aquellos territorios; pero para llevar á cabo la incorporación, es necesario siempre un acto particular del Derecho Político; jamás tiene lugar *ipso jure*. Ambos actos, la adquisición del territorio y la incorporación, pueden ser temporalmente separadas de un modo sensible la una de la otra. Así, por ejemplo, en virtud de la paz de Viena de 30 de Octubre de 1864, fué el Schleswig-Holstein cedido por Dinamarca á Prusia y Austria; pero su incorporación á la monarquía prusiana tuvo lugar mediante la ley prusiana de 24 de Diciembre de 1866, ratificada mediante la patente real de 12 de Enero de 1867. Alsacia-Lorena fué cedida por Francia á Alemania en los días de la ratificación de los preliminares de la paz de Versalles (2 de Mayo de 1871); pero por la ley del imperio de 9 de Junio de 1871 fué declarada

Alsacia-Lorena una parte del imperio alemán, y sus habitantes ciudadanos del imperio. En el intervalo, estos territorios, aun cuando no forman por sí Estados, tampoco están incorporados á ningún otro; de suerte que quedan en una situación suspensiva, que puede durar largo tiempo; así lo prueba la situación actual de la Bosnia y Herzegovina (1). Ambas provincias turcas, colocadas bajo la administración de Austria-Hungría, no forman parte ni del territorio del Estado austriaco ni del húngaro, y sus ciudadanos no tienen ni ciudadanía austriaca ni húngara. Pero á pesar de que Turquía conserve la soberanía sobre ambas provincias, este poder de dominación ó de soberanía, en virtud de la cesión que han hecho del poder de gobierno á Austria-Hungría, carece de todo contenido de Derecho Público; de modo que estas provincias, con respecto al imperio turco, parecen territorios independientes con súbditos propios, máxime por ser Austria-Hungría la que las representa en el exterior. Su relación con el imperio turco tiene, pues, esencialmente la significación exclusiva de Derecho Internacional, la de impedir que Austria-Hungría se las incorpore á uno de sus dos territorios sin el asentimiento de la Puerta y de las demás potencias signatarias del acta del Congreso de Berlín.

Las conquistas hechas conforme al Derecho Internacional, pueden estar también separadas de los territorios del conquistador. Buen ejemplo son de ello los territorios alemanes pro-

(1) (Al publicarse la segunda edición de esta obra aún no se había llevado á cabo la anexión á Austria-Hungría de la Bosnia-Herzegovina, sobre la que Europa simplemente había confiado á aquélla, en el Congreso de Berlín, una misión administrativa, pero reservando de derecho la soberanía al sultán. La anexión fué hecha pública por tres rescriptos imperiales y reales de 7 de Octubre de 1908 y una proclama al pueblo de las dos provincias anexionadas.—*N. del T.*)

tegidos, los que están sometidos á la soberanía del imperio alemán y no forman una parte del territorio del imperio tal como éste es descrito por la Constitución. Pertenecen al imperio, pero no son una parte de él; es decir, desde el punto de vista de los principios, en un sentido de Derecho Político, son para el imperio territorios extranjeros (1). Los individuos pertenecientes á los territorios protegidos no son, pues, ciudadanos del imperio alemán. Se les puede conceder tal ciudadanía del imperio, mas para ello es necesario un acto administrativo del imperio alemán. El indígena no naturalizado, ó cualquier otro miembro de un territorio protegido del Estado, es y permanece extranjero para el imperio.

Los territorios protegidos tienen, pues, dos de los elementos esenciales del Estado: territorio propio y súbditos propios, y, sin embargo, están muy distantes de ser un Estado (2). No tie-

(1) El punto de vista dominante encuentra hoy la oposición de Köbner, *Deutsches Kolonialrecht*, en *Kohlers Enzykl.*, II, página 1.090, el cual afirma que los territorios protegidos no son territorios extranjeros, sino países agregados; sólo que desde un punto de vista de Derecho Político, país extranjero es todo el que no pertenece legalmente al territorio del imperio, como hace notar muy acertadamente Laband, II, pág. 278.

(2) Rehm, *Staatslehre*, pág. 264, considera los territorios protegidos como Estados no soberanos, construídos según la teoría del Estado objeto. (Véase el tomo I de esta obra, pág. 206.) Este punto de vista es insostenible, aun prescindiendo de las contradicciones que implica la falta de un concepto unitivo de Estado para una época determinada de la cultura. Ante todo, falta á los territorios protegidos un poder independiente de Estado, tanto objetiva como subjetivamente, pues la soberanía sobre los territorios protegidos descansa exclusivamente en una ampliación de la competencia del poder del imperio, para lo que está autorizado éste de una manera general por la Constitución misma (art. 11). Así, pues, el poder que se manifiesta en los territo-

nen los elementos que caracterizan á la personalidad del Estado (1). El poder del Estado sobre los territorios protegidos descansa exclusivamente en el del imperio (2).

rrios protegidos no es un poder separado del del imperio, sino la unidad del poder de éste. Si se acepta, como quiere Rehm, que los territorios protegidos tienen un poder independiente, se cae en contradicciones insolubles. Los territorios protegidos no tienen personalidad internacional precisamente porque carecen de personalidad estatista, faltándoles, por tanto, justamente la nota que, según Rehm, caracteriza al Estado. Además, entre Estados, incluso entre uno soberano y otro no soberano que le esté sometido, sólo puede existir, en virtud de su carácter estatista, una relación internacional, que no puede darse entre el imperio y los territorios protegidos. Asimismo necesitaría la modalidad internacional del territorio protegido manifestarse exteriormente de algún modo; por ejemplo, el imperio necesitaría poder declarar exclusivamente la guerra en su calidad de soberano del territorio protegido, pero en ninguna parte se ha declarado el derecho de guerra del territorio protegido idéntico al del imperio, etc. Contra la doctrina de Rehm se revuelve, prescindiendo de otras cosas, el más importante principio fundamental metodológico: *praeter necessitatem principia non sunt multiplicanda*. Para evadirse de mi hipótesis de los fragmentos del Estado, es preciso aceptar sus tres géneros de Estado, y además un cuarto tipo mixto (pág. 171), en el que van unidos elementos fundacionales y de carácter corporativo.

(1) Mediante la ley del Estado de 30 de Mayo de 1892, se les ha concedido personalidad jurídica patrimonial y, por consiguiente, subjetividad de derecho público. Esta capacidad jurídica limitada descansa en un tipo de fundación, no sobre un tipo corporativo (véase *Staatsfragmenten*, pág. 19), y de ningún modo eleva los territorios protegidos á la dignidad de Estados. Otro tanto pasa con la Alsacia-Lorena y su fisco. (*Staatsfragmenten*, pág. 32.)

(2) Esta es la doctrina dominante. (Véase G. Meyer, *Die Staatsrechtliche Stellung des deutschen Schutzgebiete*, 1888, pági-

2. Hay miembros del Estado que poseen órganos cuya naturaleza y funciones son enteramente iguales á las de un órgano de aquél, pero que no son en sí órganos del mismo, sino de la corporación territorial de que se trata, insertos en la organización del Estado. Estos órganos son rudimentos de un poder estatista independiente. Tales rudimentos pueden ser de tal importancia que sugiera dudas el determinar si las corporaciones territoriales tienen ó no un carácter de Estado. Desde el punto de vista político, los Estados que poseen formaciones de esta suerte no se suelen considerar como unitarios, sino como federales, como unión real ó confederación de Estados. A causa de su importancia, conviene fijar su naturaleza jurídica.

El caso más importante es aquel en que los territorios tienen órganos particulares legislativos. Esto ocurre con una parte de las colonias británicas, especialmente el Canadá, las tierras del Cabo y las colonias de Australia, que han sido dotadas por el Parlamento británico de Constitución propia (1). Tienen Parlamento propio, que no es órgano del imperio británico, sino de las colonias, que ofrecen un carácter corporativo. Además, el

na 87; del mismo, *Staatsrecht.*, pág. 206; Laband, II, pág. 277; Haenel, *Staatsrecht.*, I, pág. 844 y sigs.) Sobre la situación de las sociedades coloniales y jefes de las razas indígenas, véase G. Meyer, *Staatsrecht.*, I, pág. 487 y sigs. Se pueden considerar los territorios protegidos como objetos de la soberanía del imperio, en tanto que con esto se quiera expresar la falta de un poder público independiente en los territorios protegidos. Los habitantes de un territorio protegido no son de ningún modo meros objetos de dominación, pues su personalidad es reconocida y protegida. La teoría jurídica que considera el Estado como objeto, no encuentra aquí aplicación.

(1) Véase especialmente Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, 2.<sup>a</sup> ed., London, 1894, y además Dicey, *Introduction*, pág. 98 y sigs.

reino y regiones de Austria han recibido, por la Constitución de 26 de Febrero de 1861, una legislación especial, que tiene para ellos el carácter de las leyes fundamentales del Estado. Conforme á éstas, participan las dietas de cada región en la legislación del mismo. En Austria hay especialmente dos géneros de leyes: leyes propias de cada región y leyes del imperio; estas últimas no se encuentran, como ocurre en Alemania, en una relación de preferencia sobre las primeras, sino que ambas tienen el mismo valor. En Alsacia-Lorena la comisión nacida del voto de las asociaciones comunales de este territorio influye en la labor legislativa de la región, del modo y manera como podría hacerlo una representación popular, y las leyes de aquella región son dadas por el kaiser con el asentimiento del *Bundesrat* y de la comisión de la región (*Landesausschuss*) (1).

En todos estos casos no pueden considerarse los órganos legislativos de que se trata, ni como comunales ni como órganos del Estado. El proceso legislativo es un proceso estatista, y to-

(1) Sobre el carácter de Alsacia-Lorena como territorio, véanse las detalladas observaciones que he hecho en *Staatsfragmenten*, pág. 31 y sigs., y de acuerdo conmigo G. Meyer, *Staatsrecht.*, pág. 204, N. 7. Laband, II, pág. 203, considera que la concepción de Alsacia-Lorena como un fragmento de Estado puede valer como un concepto político, pero no para la dogmática del Derecho Político; y, sin embargo, sólo esta doctrina es capaz de evitar el que se encierre la constitución del imperio bajo conceptos que no pueden explicar su naturaleza jurídica sin violencia. Rosenberg, *Hirths Annalen*, 1903, pág. 904 y siguientes, está de acuerdo esencialmente conmigo. [Con posterioridad, en Junio de 1911, se ha publicado la ley constitucional de Alsacia-Lorena dada por el imperio, ley que cambia la situación política de Alsacia-Lorena en el imperio y su organización interior. El texto puede hallarse en la *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, número de Julio-Agosto-Septiembre 1911.—N. del T.]

dos los órganos que colaboran en él son órganos del Estado (1). Las leyes de una región no se pueden comparar con los estatutos locales de un municipio, puesto que aquellos proceden del poder del Estado. Los Parlamentos de estos territorios participan, como órganos del Estado, en el proceso de la legislación del territorio mismo (2). No son órganos directos del Estado, sino que pertenecen á la región. La dieta de Bohemia no es órgano del Estado austriaco, sino de Bohemia. Los Parlamentos de las regiones son, por tanto, órganos de igual valor que los órganos del Estado, pero no son órganos del Estado mismo, sino de la región; son, pues, miembros de una organización estatista rudimentaria (3) de la región de que se trata.

A estos órganos legislativos pueden añadirse otros; por ejemplo, puede existir un gobierno particular, un organismo particular de autoridad y una constitución especial de los tribunales de justicia. Que tales órganos son órganos del Estado y no de una asociación municipal, resulta evidente, puesto que se ocupan de asuntos que inmediatamente competen al Estado. Pero

(1) Este principio es hoy *communis opinio*. El carácter de los Parlamentos particulares no ha sido hasta ahora objeto de una investigación fundamental.

(2) Si se niega esto, no puede menos de llegarse, para ser consecuente, á la opinión de Mischler, *Osterreichisches Staatswörterbuch*, II, pág. 582, según el cual los diversos Parlamentos del reino austriaco ejercitan la autonomía legislativa, al mismo tiempo que participan en la legislación del Estado; que las leyes de las diversas regiones austriacas sean leyes del Estado, nadie lo pone en duda. (Véanse observaciones más amplias en *Staatsfragmenten*, pág. 28 y sig.)

(3) Por esto la aplicación del concepto de órgano del Estado á tales órganos de la región (*Land*) está completamente justificada, y no tiene fundamento la objeción de Rosenberg, en *Hirths Annalen*, 1903, pág. 492, de que órganos del Estado sólo éste puede tenerlos.

no son órganos del Estado total, pues sus funciones, á causa del fundamento y situación que les asigna la Constitución, no caen dentro de su competencia. La característica de estos órganos de región radica en que todo *imperium*, ejercitado como tal por la región, supone la actividad común de órganos del mismo y del poder del Estado soberano. Las leyes de la región son sancionadas por el poder del Estado, y las autoridades de aquél son establecidas por el Estado ó en su nombre. Lo peculiar de una región dotada de órganos propios, es que en ella son necesarios dos géneros de órganos públicos que proveen á las funciones del Estado, en tanto que las funciones del municipio pueden ser atendidas exclusivamente por órganos municipales y las del Estado por órganos de éste. En la región no cabe nunca que los órganos se pongan en actividad sin el concurso de los del Estado, mientras que éstos sólo en casos determinados han menester de la colaboración de aquéllos (1). Así, las colonias británicas inglesas tienen un gabinete responsable tan sólo ante las cámaras legislativas de las colonias, tri-

(1) Rehm, pág. 170, no encuentra en las colonias británicas, á pesar de la organización independiente de éstas, nada que les separe del tipo de una provincia. Sin embargo, el poder del Estado inglés y el de sus colonias está en la misma relación que el poder del imperio y el de los territorios protegidos, con la diferencia de que los derechos del poder central inglés son más limitados que los que corresponden al imperio. ¿Por qué, pues, en un caso acepta que existe Estado y en el otro no? Si el Camerón es un Estado, también habrá de serlo el Canadá; y por el contrario, si al Canadá y á la actual federación de Australia se les da el carácter de provincias, los territorios protegidos alemanes y dependientes no pueden ser designados con igual calificativo. Pero si se estatuye en tales casos una distinción tan diametralmente opuesta de la realidad política, podríamos preguntarnos de nuevo para qué sirve la jurisprudencia, si tiene algún valor práctico ó sólo significa un juego de conceptos.

bunales de justicia propios, ejército propio y propia marina de guerra (1).

Tales países tienen siempre Constituciones particulares, que les son dadas por los Estados dominantes. En muchos casos toda modificación en la Constitución del país sólo es posible mediante la conformidad del órgano legislativo del mismo.

3. La desorganización de un Estado puede ser tanta, que se llegue á dudar si sus miembros tienen jurídicamente un carácter estatista. Este es el estado actual de las cosas para la Croacia eslava en Hungría y la Finlandia en el Estado ruso (2). Croacia no sólo tiene Parlamento propio, que colabora en la legislación de la región, sino gobierno propio, á cuyo frente está el *Banus*, responsable ante el Parlamento; tiene sus tribunales propios, independientes de los de Hungría, que juzgan según leyes croatas. La regulación de sus relaciones con Hungría y de los asuntos comunes de todos los países de la corona de San Esteban, son objeto de una doble ley húngara y croata, que concuerdan en el contenido y exigen que toda modificación en las relaciones del Derecho Público de Croacia, con respecto á Hungría, necesite el consentimiento del Parlamento croata. Al gran principado de Finlandia, cedido por Suecia á Rusia en virtud de la paz de Fredrikshamn del 17 de Septiembre de 1809, le ha sido concedido mediante el libre acuerdo del emperador Ale-

(1) Sobre la organización provincial peculiar del Canadá, véase Munzo, *The Constitution of Canada*, 1889, cap. IV. Sobre la nueva constitución australiana, véase especialmente la obra citada de W. H. Moore. Sobre esta Constitución ha influido especialmente la americana. Literariamente han influido sobre América la obra de Bryce y la de Burges, muy influida á su vez por la ciencia alemana. Esta obra la hubimos de citar ya en el tomo primero, pág. 83, nota. Véase Moore, pág. 64 y 65.

(2) Véanse más detalles sobre Croacia y Finlandia, en *Staatsfragmenten*, pág. 35 y sigs.

jandro I, y á pesar de su incorporación al imperio ruso, la más amplia autonomía. La antigua Constitución de este país, que data de la época en que era una parte integrante del Estado sueco, recibió la confirmación del emperador, así como el título que hasta ahora ha gozado de gran principado de Finlandia. En virtud de su Constitución, Finlandia tiene territorio propio, súbditos propios, que no son al mismo tiempo súbditos del Estado ruso. Toda la administración es enteramente finlandesa, á excepción de los asuntos exteriores y cuestiones militares, que le son comunes á Rusia. Croacia y Finlandia, por próximas que se encuentren en su estructura á la de un Estado, no son tales Estados, porque sus más altos órganos, los monarcas, se identifican con los de los Estados que los dominan. Sus Constituciones son una parte de la Constitución general del Estado á que pertenecen, y, por tanto, están protegidos contra una modificación ordinaria. Hacer otra cosa equivaldría á una violación de la Constitución (1).

(1) En la abundante literatura internacional que ha nacido con motivo de la opresión de Finlandia por Rusia, han sido muy atacadas y discutidas mis observaciones y afirmaciones sobre este asunto. Así, por ejemplo, Delpech, *La question finlandaise, Revue générale de droit international public*, 1899, página 564 y sigs.; Despagnet, *La question finlandaise*, París, 1901, pág. 69 y sigs.; Michonel y Lapradelli, *La question finlandaise*, París, 1901, pág. 73 y sigs.; Getz, procurador general del Estado de Noruega, *Das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Finnland und Russland*, 1900, pág. 35 y sigs. El fin manifiesto de estos escritos, así como de otros (véase la literatura citada por mí en *Staatsfragmenten*), es fundar el derecho de Finlandia contra Rusia en el carácter estatista de aquélla. Pero ninguna de estas obras responde á una cuestión que ofrece la situación del emperador de Rusia, y es: ¿qué principio jurídico prohíbe al zar de Rusia someter al principado de Finlandia—separado políticamente de Rusia—al que no puede declarar la guerra por el

4. El nombre que conviene para todas estas formaciones es el de región (*Land*), tanto más cuanto que es usado á menudo en el lenguaje oficial de los Estados de que tratamos. Se puede definir *Land* (en cuanto fragmento de un Estado) como aquella parte de un Estado que, frente á éste, posee elementos estatistas independientes (territorio, pueblo, órganos de Estado), y se diferencia, á causa de ello, de lo que es meramente parte ó miembro de un Estado (por ejemplo, asociaciones municipales); pero carece de un poder estatista independiente que descansa en su propia voluntad. Atendiendo á la importancia jurídica y política con relación al Estado dominante, hay que distinguir dos formas principales de regiones.

La primera es la de *regiones anexionadas*, las cuales tienen una existencia política separada, en cuanto no toman parte alguna en la vida del Estado dominante. Este es el caso de todos los territorios protegidos y colonias á las que no se les reconoce participación alguna en la representación particular del Estado en general, y cuya administración está separada de la del Estado, al punto de que no parece parte integrante de éste, sino

---

medio coactivo que él considere, según el arbitrio de su autoridad soberana, que exigen los intereses del imperio ruso? Si Finlandia es un Estado, entonces éste tiene que estar jurídicamente protegido contra las acciones de violación constitucional del monarca finlandés, y de ningún modo contra los ataques de Rusia, la cual, conforme al amplio círculo de acción que el Derecho Internacional deja á la política, está facultada en determinadas circunstancias para destruir la existencia misma de un Estado unido á ella de un modo permanente. Según la opinión que he mantenido, una conducta semejante por parte de Rusia habría de ser considerada como violación anticonstitucional. Sea esto expresamente afirmado, pues en los círculos oficiales rusos se ha invocado, con harta dolor mío, mis puntos de vista para justificar el sometimiento anticonstitucional de Finlandia.

simple anexo, por lo cual se puede separar de él, de nuevo completamente, sin afectar á la vida interior del mismo.

La otra forma es la de la región como miembro integrante del Estado. En este caso está más ó menos inserta en éste, y forma, en lo que respecta á los asuntos peculiares del mismo, una provincia, cuya participación en la vida del Estado es la que corresponde á éstas. La región en esta forma puede ser también el fundamento de todo el Estado, cuando este mismo no sea sino una pluralidad de ellas. Así el Canadá se compone de provincias, que es la designación oficial, dotadas de constitución propia, conforme á la cual tienen Parlamento independiente, y al frente de la administración se encuentra un gobernador, nombrado por el gobernador general del Canadá, y un gabinete nombrado por aquél y responsable ante las legislaturas de las provincias. Estas provincias se encuentran, respecto al Canadá, en la misma situación que éste con la Gran Bretaña. Son *regiones* de segundo grado. Canadá es, por su origen, organización y descentralización, enteramente como un Estado federal. Es una región federal común, nacida de la federación de regiones. Aún más peculiar es la organización análoga á la de región federal existente en el *Commonwealth* de Australia, donde los miembros de la unión llevan además el nombre de *State* (1).

El fundamento de la organización del Estado en Austria es la región (*Land*), y en el lenguaje oficial se la describe como Estado formado por regiones y reinos representados en el *Reichsrat*. Austria ha nacido de la unión de sus territorios mediante la persona del monarca. Por la reforma administrativa de María Teresa, los poderes superiores, independientes hasta

---

(1) Moore, *op. cit.*, pág. 65 y sigs., hace notar con acierto que las expresiones *Commonwealth* y *State* no están usadas en la constitución australiana con un sentido científico claro.

entonces en un sentido jurídico de los países hereditarios alemanes y bohemios, se fundieron en una unidad, y estos territorios no fueron sino *regiones*. Este carácter lo han conservado á través de todos los cambios de la vida constitucional austriaca, desde el año 1860, de suerte que Austria, considerada en la evolución de su Derecho Público, parece un Estado formado por regiones (*Länderstaats*), una especie de federación, que sólo será comprensible para el Derecho Político si se estudia la forma hasta ahora desconocida de la región (*Land*).

5. Según que existan ó no órganos particulares en la región, divídense éstas en desorganizadas y organizadas. Las segundas pasan por varios estadios, conforme al carácter de su constitución; ó bien las modificaciones de éstas son sustraídas á toda participación del Parlamento, ó toma éste una parte pequeña ó grande en aquélla, ó puede suceder que toda modificación constitucional dependa del consentimiento de la representación parlamentaria de la región, como acontece en Croacia y Finlandia. Las regiones pueden, pues, estar mucho más protegidas en el círculo de su competencia contra los ataques de la legislación del Estado dominante que los Estados miembros en el Estado federal.

Atendiendo á las relaciones exteriores, desaparece la peculiaridad de los elementos estatistas de la región, pues no podrían alcanzar existencia dentro del Derecho Internacional. Todos sus elementos valen, pues, exteriormente no más que como propios del Estado. En esto se encontrará también una distinción esencial entre región y Estado dependiente, el cual puede tener una personalidad internacional limitada.

Región indica el límite extremo á que puede llegar la descentralización de un Estado sin destruir el carácter de la unidad de éste. Aun cuando tal unidad no sea perfecta, nunca puede suprimirse completamente el carácter del Estado. Los conceptos jurídicos son rígidos y la vida es fluente. Los lí-

mites necesitan, por tanto, ser mostrados á través de las transiciones.

Políticamente, región significa, en general, un elemento de un Estado imperfecto ó de la desorganización de éste. Las regiones anexionadas pueden ser separadas de la metrópoli sin que la vida interna de ésta sea afectada. Pero el Estado que posee regiones como partes integrantes de él, está falto de una unidad política. Á menudo existe entre los miembros un impulso centrífugo á una mayor independencia, y entonces la permanencia de esta forma del Estado se hace tan precaria como la de la mayor parte de las uniones entre Estados. La existencia de regiones descansa, en general, en las mismas causas que la mayor parte de las confederaciones, á saber: en la imposibilidad nacional, histórica y social para fundir en una unidad masas populares que están muy separadas. Á la acción centrífuga corresponde por parte del Estado frecuentemente una tendencia centralizadora, y de aquí nacen las luchas internas, tan largas á veces. La descentralización por regiones se diferencia políticamente de la descentralización mediante la autonomía administrativa, en que ésta es una forma normal y anormal aquélla que tiende, ó á nuevas formaciones de Estados, ó á una centralización más fuerte, que conduce á desposeer á las regiones constitucionalmente de su carácter peculiar.