

LECCION VII

Igualdad. — Propiedad. — Seguridad personal. — Inviolabilidad del domicilio y la correspondencia de los individuos.

La igualdad con que todos los individuos de la comunidad política deben participar de los beneficios y cargas de la sociedad, y tener parte en el modo de reglar y administrar sus negocios é intereses, es una consecuencia del principio de la soberanía del pueblo, y del fin con que se instituye el gobierno en todo país cuyos habitantes se hallan en posesion de esa soberanía. En efecto, si la soberanía es la supremacía de la voluntad general sobre la de los particulares, y si esta voluntad se manifiesta por el voto de la mayoría de los miembros de la comunidad política, es porque cada individuo de esta cuenta como una unidad de igual valor á cualquier otro individuo de la misma. De otra manera, no seria posible computar los votos que hubiesen de formar la mayoría. Así, es indudable que el principio de la soberanía del pueblo implica igualmente el principio de la igualdad política de todos los miembros de la comunidad ⁴.

Pero si el principio de la soberanía del pueblo no tuviese en sí mplicito el principio de la igualdad, el fin con que se instituye el gobierno es una premisa natural para deducirlo como una consecuencia. Un gobierno se establece, entre otras cosas, para establecer el imperio de la justicia, sin la cual ni la paz ni el órden tienen base segura, ni es posible conducir el cuerpo social en la via de la felicidad. Mas la igualdad es inseparable de la justicia, porque esta exige que la ley sea la misma para todos, que

⁴ No se me oculta que se dirá que si teóricamente esto puede ser cierto, es imposible realizar esta verdad en la práctica ; pero cuando más adelante hable sobre el sufragio, espero que las dudas que hayan ocurrido á este respecto, se disiparán con facilidad.

tienen que ventilar sus derechos civiles ante la justicia, ó cuando esta los persigue por sus faltas. El pueblo inglés considera esta igualdad como una de sus mas preciosas conquistas.

Pero para que el principio de la igualdad produzca todos sus frutos, es menester que tenga su aplicacion en toda su extension, tanto en lo político como en lo civil; que sea completa para el hombre en su calidad de individuo de la comunidad, y en su calidad de ciudadano. Es necesario que la ley ofrezca á todos igual facilidad para obtener todo el beneficio posible de sus facultades naturales, y que así la igualdad que ella promete sea una cosa real, no meramente nominal. De otro modo sucederá que la promesa nominal de igualdad que hace la ley, engendrará ambiciones, que, no hallando abierto camino para ser satisfechas, ocasionarán trastornos en la sociedad, con el objeto de abrírselo. « Entretanto, dice con mucha razon Carlos Lemonnier, que la sociedad lleve en su seno millones de hombres á quienes las costumbres y las instituciones prometan una igualdad de derechos que no dan, y á quienes toda su educacion inspira una ambicion que no encuentra vuelo y carrera, ella no gozará de un reposo mas seguro que lo es la existencia misma de esos millones de hombres : lo que hay de precario en la vida de cada proletario, se encontrará en la vida general de la sociedad misma. »

Los Estados Unidos nos ofrecen el ejemplo de las grandes ventajas de la aplicacion completa del principio de la igualdad en lo político y en lo civil. Allí se ha dado á todos los mismos derechos políticos y civiles, en la extension y con la igualdad posible, y esto ha contribuido á hacer de la sociedad una potencia compacta, como dice el conde Russel de Inglaterra, mas que cualquier otra cosa.

El derecho de propiedad no es menos ventajoso que la igualdad para hacer del individuo un miembro importante y útil de la comunidad, aunque por el modo como ha estado establecido hasta fines del siglo pasado casi en todos los paises, haya sido causa de grandes y funestas conmociones; ni es menos necesario para la subsistencia y progreso de las instituciones libres, aunque sea en nombre de la libertad que se haya tratado algunas

veces de suprimirlo y establecer en su lugar el comunismo.

Los economistas han demostrado, con una evidencia matemática, los inconvenientes del sistema comunista, destructor de la energía y del interés individual, que al mismo tiempo que son los sentimientos que pueden hacer del hombre un activo productor de la riqueza, son tambien los que pueden formar de él un ciudadano amigo del orden y de la libertad. Esto último es lo que nos importa averiguar si es ó no una verdad, al ocuparnos de la política constitucional.

Si la constitucion que se dá un pueblo, en uso de su soberanía, deja libre al individuo para trabajar y adquirir con sus esfuerzos los medios de proporcionarse goces, y asegura á cada cual el fruto de su trabajo, ó lo que otros le han transferido, el hombre por su propio interés será un celoso defensor de esa libertad, que le ha proporcionado facilidades para formarse una fortuna, y cooperará á que la sociedad política marche en paz y en orden; porque la paz y el orden son la garantía de poder gozar de lo que adquiera, y aumentarlo. En ninguna parte hay mayor número de propietarios que en los Estados Unidos, y en ninguna son los ciudadanos mas celosos de la libertad y del orden.

Este ejemplo general bastaria para que prescindiase de hacer sobre esto otras reflexiones; pero agregaré algunos particulares que lo ilustran y le dan una fuerza incontestable. M. de Tocqueville nos refiere que viajando en los Estados Unidos, encontró á alguno de los notables revolucionarios franceses de 1789 y 1793, que acaudillaban en aquella época á la turba comunista en los excesos de que se hizo culpable, y que habiendo llegado á ser un rico propietario, era uno de los mas celosos defensores del orden y de la libertad. En época mas reciente, vinieron tambien á los Estados Unidos algunos miles de comunistas con el célebre Cabet, con el proyecto de fundar en aquel pais una república sobre las teorías de aquel profeta político, que apareció durante la revolucion de 1848. Sus sectarios encontraron, sin embargo, al cabo de poco tiempo, que el sistema americano, fundado sobre el derecho de propiedad, era tan ventajoso, que no

volvieron á pensar en realizar su extravagante propósito, y siguieron la marcha de los demas emigrados europeos que vienen á aquella tierra; llegando despues á ser tambien propietarios y defensores de ese mismo derecho que en Francia habian combatido.

Esto nos convencerá de la necesidad de garantir en una constitucion política el derecho de propiedad, de manera que esté á cubierto de alteraciones por parte de los poderes constituidos, asi como se ha hecho en todos los paises regidos por instituciones libres. Aun en los que no gozan de este beneficio, y en que un individuo ha ejercido el poder por derecho propio, se ha comprendido la conveniencia de asegurar el derecho de propiedad, por la relacion que él tiene con la conservacion del orden. Sabido es que Federico II dió á la propiedad las mismas garantías que tiene en los Estados libres, y que se detuvo, y no cometió un despojo ante el molinero de Sans Souci, que resistió destruir su molino, y que, amenazado de que se le destruiria por la fuerza, contestó : *Tenemos jueces en Berlin*¹.

Con la garantía de la propiedad debe existir al mismo tiempo la de la libertad del trabajo y de la industria; porque de nada serviria la primera si no se dejaban al ciudadano expeditos los medios de llegar á ser propietario, y ademas porque las cualidades que habilitan al hombre para ser industrioso son tambien una propiedad suya.

Pero ¿debe la garantía de la propiedad ser absoluta, de ma-

¹ Seria muy importante que al declarar y garantir el derecho de propiedad en la Constitucion, se dijese que esta garantía y este derecho incluian el de disponer de ella libremente, y sin restriccion alguna por *venta, donacion ó testamento*; pues conforme á los principios de la jurisprudencia Justiniana y Napoleónica, nadie posee realmente nada en propiedad: todo es fideicomiso, como lo decia Napoleon á su hermano José en una carta que inserto en otro lugar; y como esta jurisprudencia es la que siguen los pueblos hispano-americanos, y causa los mismos males que ha causado en la Europa continental, el modo de que no continuase tan funesto sistema, seria expresar, del modo mas explicito, que la propiedad incluye la mas amplia libertad de trasferirla por donacion ó testamento. Recomendando la lectura, entre otras obras, de la que ha publicado últimamente M. F. Le Play sobre *la reforma social*, en la cual están demostrados los funestos efectos que la jurisprudencia napoleónica sobre la propiedad ha producido en Francia.

nera que en ningun caso pueda tomarse el todo ó parte de ella á un individuo contra su voluntad?

No, ciertamente. El ciudadano debe contribuir con su propiedad para los gastos públicos, ser pasible de las penas é indemnizaciones por las faltas en que incurra, y prestarse á facilitar la construccion de las obras que se emprendan por cuenta de la comunidad. La ley puede, en consecuencia, autorizar que el impuesto y las indemnizaciones se hagan efectivas sobre la propiedad que posea el que sea responsable de ellas, tomando la parte que sea necesaria para satisfacerlas; limitando, eso si, la facultad á tomar la parte de la propiedad que sea extrictamente necesaria para pagar impuestos distribuidos con justa proporcion entre todos los miembros de la comunidad política, y á cubrir multas moderadas establecidas con igual proporcion. Todas las constituciones de los paises libres contienen disposiciones de acuerdo con estos principios.

Pero respecto de la facultad de tomar la propiedad de los particulares para uso público, no hay la misma uniformidad, aunque en todas es admitido el principio de que esto no puede hacerse sin pagar al expropiado una competente indemnizacion. En unas partes, está dispuesto que la propiedad pueda tomarse por causa de *utilidad*, en otras solamente por causa de *necesidad pública*.

« En Inglaterra, dice Blackstone¹, es tan grande el respeto de la ley por la propiedad, que no autorizaria la menor violacion de este derecho, ni aun á causa del bien general de toda la comunidad. Si, por ejemplo, pudiese abrirse un camino por tierras pertenecientes á un particular, y esto fuese altamente útil para el público, la ley no permite á ninguna persona hacerlo sin el consentimiento del dueño de la tierra. En vano se dirá que el bien del individuo debe ceder al de la comunidad; porque seria peligroso conceder á un particular, ó aun á un tribunal público, que fuese juez del bien comun, y decidiese si era ó no conveniente hacerlo. Ademas, en nada está mas especialmente interesado el bien público que en la proteccion de los derechos privados de los

¹ *Comm.* 139, 140.

ciudadanos por la ley civil. En este y otros casos semejantes, solo la legislatura puede interponerse, y frecuentemente lo hace para compeler al individuo á condescender. Pero ¿ cómo se interpone y lo compele? No despojando absolutamente al súbdito de una manera arbitraria, sino dándole una plena compensacion y un equivalente por el daño que se le hace sufrir. El público se considera como un individuo tratando con otro sobre un cambio. Todo lo que la legislatura hace, es obligar al individuo á vender por un precio racional; y aun así, solo con mucha cautela se permite la legislatura el ejercicio de este poder. »

En los Estados Unidos, la propiedad puede tomarse para un canal, un camiuo público ó ferro-carril por autoridad de la legislatura; y se hace esto en uso del dominio eminente que pertenece al Estado; pero una justa compensacion tiene que acompañar al poder para tomar la propiedad, y si no, el acto es inconstitucional. La mejor opinion es la que establece que la compensacion debe preceder á la entrega de la propiedad¹.

Si es importante el que la Constitucion determine con precision las garantías de que debe gozar la propiedad, á fin de que los poderes constituidos no puedan dar disposiciones que destruyan ó hagan incierto el derecho, no lo es menos el que se asegure del mismo modo la inmunidad de la persona, del domicilio, y de la correspondencia de los ciudadanos. La Constitucion inglesa y las de los Estados Unidos han consagrado á este respecto principios, que seria de desear imitasen todos los pueblos que aspiran á tener instituciones libres. Segun ellas, ningun individuo puede ser obligado á responder de ninguna acusacion por causa criminal sino por decisión de un jurado, ni su persona puede ser embargada ó arrestada sino por orden escrita de autoridad competente, en la cual se exprese indispensablemente la causa de la prision. La ley de *Habeas corpus* y la Constitucion americana no permiten expedir esa orden contra una persona, sino por causa probable, apoyada en juramento ó afirmacion de algun individuo; y así es que todo carcelero tiene obligacion de rehusar recibir en prision á cualquier individuo que se le envíe, no solo por falta

¹ Kent's. *Comm.* 358. nota b.

de orden escrita de autoridad competente, sino por no expresarse en la que esta dicte la causa probable que justifique el arresto. Esto es conveniente, para que el que sea detenido pueda quejarse por detencion arbitraria, si la ha habido, la cual queda probada con el hecho de no producir el que haya dado la orden de prision deposicion jurada ó afirmacion de alguno, que haya dado motivo para presumir que al perseguido se le ha arrestado por haber cometido la falta que en la orden se expresa. Si no se impone la obligacion de expresar la causa del arresto, apoyada en juramento ó afirmacion de alguno, se deja á los encargados de la autoridad un vasto campo para hacer arrestos arbitrarios.

Las Constituciones de los Estados hispano-americanos han copiado algunas de las disposiciones de las de los Estados Unidos y de la ley de *Habeas corpus*; pero han dejado el campo abierto, para que pueda por ley reglarse el modo de hacer efectivas las garantías que conceden. Así queda al arbitrio de los poderes constituidos desnaturalizar esas garantías, y deja sujetos á alteraciones derechos que deben estar fuera del alcance de los que ejercen el poder público y permanecer fijos como los ha establecido el soberano en la Constitucion. Lo que una Constitucion regla no puede ser alterado, sino por el soberano mismo que la dicta; y dar al legislador, creado por ella, la facultad de reglar los derechos que declara á favor de los ciudadanos, es dejar al arbitrio de aquel el ejercicio de esos derechos. Lo que el soberano se ha encargado de reglar definitivamente en la ley fundamental, no tiene para que ser materia de legislacion por parte del gobierno; la Constitucion debe ser la única ley que lo regla.

Este es el principio en los Estados Unidos, en donde el Congreso no podria inmiscuirse en reglamentar el ejercicio de los derechos garantidos á los ciudadanos por la Constitucion, sin que la ley que lo hiciera se declarase inconstitucional, en el caso de que implicase una restriccion de ellos. Cuando tratemos de la organizacion de los departamentos del gobierno, veremos cuál de ellos puede quedar encargado de hacer efectiva la inviolabilidad de esos derechos.

Entre los que la Constitucion americana garantiza á los habi-

tantes de los Estados Unidos, figuran otros dos que son de suma importancia para que la seguridad personal sea completa, y en que los legisladores hispano-americanos no han fijado debidamente la atencion. Ningun habitante de los Estados Unidos puede ser sometido á juicio criminal sino por un jurado escogido con imparcialidad, ni ser obligado á responder dos veces á una acusacion por el mismo delito. Tendré ocasion de hacer ver la necesidad de adoptar una disposicion semejante en todo pais que trate de establecer instituciones libres, cuando hable de la organizacion del departamento judicial del gobierno.

LECCION VIII

Qué forma puede darse al gobierno que lo haga lo mas apto posible para proporcionar á la comunidad política la mayor suma de felicidad.

Hemos enumerado los principales derechos y libertades que una Constitucion politica debe garantir á los miembros del cuerpo social, y hecho ver la influencia que la posesion segura é invariable de esos derechos tiene sobre el ciudadano, para mejorar su condicion individual, y habilitarlo á contribuir á la consecucion del fin social. Una comunidad política, cuyos miembros posean esos derechos y libertades con seguridad completa, será una sociedad propia para ser regida por el gobierno que se establezca, con el concurso de la inteligencia y la voluntad de los que forman parte de ella ; porque al mismo tiempo que estos tendrán el campo abierto para el pleno desenvolvimiento de todas sus cualidades individuales, estarán animados del deseo de conservar y hacer adelantar esa sociedad, que tales ventajas les asegura. De esta manera, lo que los ingleses y americanos llaman el bill de derechos, que hace parte de la Constitucion política, dá á la sociedad una forma que la hace apta para tener una saludable influencia sobre su gobierno, al mismo tiempo que para prestar voluntaria obediencia á las órdenes de este.

Pero es necesario que el mecanismo del gobierno sea tal, que habilite á este para aprovechar la aptitud de la sociedad, para prestar cooperacion eficaz en sus operaciones y obediencia á sus preceptos ; porque si la organizacion del gobierno no está en armonía con la forma que dá á la sociedad la posesion de esos derechos por sus miembros, se frustrará el objeto de su institucion, que es proporcionar á la comunidad política el mayor bien posible. La forma de gobierno que ponga en accion, con mayor

eficacia, los elementos que producen ese bien, será sin duda la mejor.

Para formar una buena teoría de gobierno, hay, pues, necesidad de determinar cuáles son los elementos del bien, y qué combinación gubernamental es la mas apta para desarrollarlos. « Seria una gran facilidad, dice M. John Stuart Mill ¹, poder decir: el bien de la sociedad consiste en tales y cuales elementos; este exige tal condicion, aquel tal otra; luego el gobierno que reuna todas estas condiciones en el mas alto grado, debe ser el mejor. Así se construiria la teoría del gobierno con las teorías distintas de los elementos que componen un buen Estado de sociedad.

« Por desgracia, no es fácil enumerar lo que constituye el bien estar social, de manera que proporcione la formacion de semejantes teoremas. Casi todos los que durante la generacion actual y la precedente, han estudiado la filosofía política con vistas un poco extensas, han conocido la importancia de esta clasificacion. Pero las tentativas que se han hecho para realizarla se han detenido en el primer paso. La clasificacion empieza y acaba por una division de las necesidades de la sociedad, entre los capítulos de orden y progreso (segun los escritores franceses), y de permanencia y progresion, segun Coleridge. »

En efecto, bajo estos dos capítulos pueden contenerse todas las necesidades sociales; pero las palabras orden y progreso no determinan con precision algo que contribuya á dar al gobierno la virtud de ser el mas apto para promover la consecucion del fin social, algo que pueda servir de criterio de su bondad. Decir que la bondad de un gobierno consiste en su aptitud para conservar el orden, es por consiguiente aseverar una cosa inexacta. « En su acepcion mas estricta, dice el mismo M. Mill, orden significa obediencia. Se dice que un gobierno mantiene el orden, si acierta á hacerse obedecer. Pero hay diferentes grados de obediencia, y todos no son laudables. Un despotismo puro, puede exigir una obediencia ciega á todas las órdenes de aquellos que poseen el poder. Debemos al menos limitar la definicion á aque-

¹ *On representative government*, c. II.

llas órdenes que son generales y publicadas en forma expresa de leyes. El orden así entendido, es un atributo del gobierno. Pero el orden, aunque sea una condicion necesaria del gobierno, no es el fin para el cual ha sido creado. Un gobierno debe hacerse obedecer á fin de conseguir cualquier otro objeto. Nos falta averiguar, haciendo abstraccion de la idea de mejora, cuál es este otro objeto hácia el cual debe tender el gobierno de toda sociedad, ya sea estacionaria ó progresiva.

« En un sentido un poco extenso, la voz *orden* significa que la paz pública no es turbada por ninguna violencia privada. Se dice que el orden existe allí en donde, por regla general, los habitantes del pais han dejado de terminar sus querellas á mano armada, y han adquirido el hábito de referirse al gobierno para la decision de sus disputas y la reparacion de sus ofensas. Pero en esta acepcion, como en la precedente, el orden es mas bien una de las condiciones del gobierno, que no su fin ni el criterio de su excelencia. Porque el hábito de someterse al gobierno, y de referirse á la autoridad en toda controversia, puede estar muy arraigado, y sin embargo, la manera como el gobierno trata las materias de discusion, y todas las demás cosas en que se ocupa, puede variar entre lo que hay de mejor y lo que haya de peor en el mundo.

« Si queremos comprender en la idea de orden todo lo que la sociedad exige de su gobierno, que no está contenido en la idea de progreso, es necesario definir el orden como el conservador de los bienes de toda especie é importancia que existen ya, y el progreso en el aumento de esos bienes. Esta distincion comprende, en una y otra seccion, todo lo que se exija que un gobierno favorezca. Pero así establecida, no se encuentra en ella la base de una filosofía de gobierno. No podemos decir que al constituir una política, es preciso tomar ciertas medidas con respecto al orden, y otras con respecto al progreso, puesto que, en el sentido que se acaba de indicar, las condiciones del orden y del progreso son, no opuestas, sino semejantes. En efecto, las influencias que tienden á mantener el bien social que ya existe, son exactamente las mismas que tienden á aumentarlo, y vice-

versa, con la sola diferencia de que deben ser mas poderosas en el segundo caso que en el primero.

« Por ejemplo, ¿cuáles son las cualidades individuales de los ciudadanos, que tienden mas á mantener la dósís de buena conducta, de buena administracion, de éxito y de prosperidad que ya existen en la sociedad? Todo el mundo reconocerá que estas cualidades son el trabajo, la integridad, la justicia y la prudencia. ¿Peronó son estas, entre todas las cualidades, las que conducen mas directamente al progreso? Y todo aumento de estas virtudes ¿no es en si mismo el mas grande de los progresos? Si esto es asi, las cualidades, cualesquiera que sean, que tenga el gobierno para favorecer el trabajo, la integridad, la justicia y la prudencia, favorecen igualmente la permanencia y el progreso: solo se necesita que haya una mayor dósís de estas cualidades para hacer progresiva la sociedad, que para mantenerla en el punto á que ha llegado.

« Si pasamos de las condiciones intelectuales á las condiciones materiales de la sociedad, es imposible encontrar una condicion politica ó una organizacion de los negocios sociales que conduzca solamente al orden ó solamente al progreso: todo lo que tiende á favorecer lo uno favorece á ambos. Formad, por ejemplo, la institucion ordinaria de una policia. El orden es el objeto que parece mas interesado en la manera como funciona esta parte de la organizacion social. Sin embargo, si la policia acierta á favorecer el orden, es decir, si reprime los delitos de manera que cada uno sienta segura su persona y su propiedad ¿puede haber algo que conduzca mas directamente al progreso? La mayor seguridad de la propiedad, es una de las condiciones y de las causas principales de una produccion mayor, lo cual es el progreso en su aspecto mas vulgar y familiar; la represion mas severa del mal destruye las disposiciones que impelen al mal, y este es el progreso en el sentido mas elevado.

« Tomad todavía un caso tan familiar como el de un buen sistema de impuestos y de hacienda. A este se le clasifica generalmente en el capitulo del orden. Sin embargo, ¿qué cosa puede conducir mas directamente al progreso? Un sistema de hacienda

que favorece uno de los dos, conduce al otro precisamente por las mismas cualidades. La economía, por ejemplo, es un medio no solamente de conservar el capital de la riqueza pública, sino de aumentarlo.

« Una justa distribucion de las cargas, ofreciendo á los ciudadanos un ejemplo de moralidad y de conciencia en arreglos difíciles, y una prueba de la importancia que se da á estas cualidades, tiende eminentemente á elevar los sentimientos morales de la comunidad bajo el doble aspecto de la fuerza y del discernimiento. »

Podria, pues, decirse que el progreso implica el orden, y este no siempre implica aquel; y de aquí deducirse que el mejor gobierno será el que tenga mas tendencia al progreso. Pero, como dice el mismo M. Mill, aunque esta definicion del criterio de un buen gobierno se puede sostener metafísicamente, no puede convenir; porque á pesar de que contenga toda la verdad, no recuerda al espíritu sino una parte de ella. La idea que sugiere la palabra progreso es la de adelanto, entretanto que, de la manera como la empleamos aquí, quiere decir igualmente obstáculo para retroceder. Las mismas causas sociales, las mismas creencias, los mismos sentimientos, instituciones y prácticas, son tan necesarias para impedir que la sociedad retrograde como para hacerla adelantar. »

Es por lo mismo necesario buscar el criterio de un buen gobierno en otra parte; y Mr. Mill lo encuentra con razon en su aptitud para crear y cultivar en los individuos de la sociedad las cualidades que pueden contribuir á conservar y aumentar el bien que se posea, y combatir con éxito las causas de deterioracion. Ciertamente, las cualidades de los individuos de la sociedad son los elementos capaces de producir todos los bienes comprendidos en los capítulos de orden y progreso, y el gobierno que mejor propenda á cultivarlas hará cuanto es posible para que el bien se produzca, y por consiguiente, para el logro del fin social; puesto que concurrirán á ello, en el mayor grado, la inteligencia y facultades activas de cada uno, segundando su accion y haciéndola eficiente.

Esto presupone que el gobierno sea organizado de manera que su mecanismo sea apropiado para facilitar el desarrollo de las cualidades ó elementos que pueden producir el bien, al mismo tiempo que aproveche el concurso de ellos para inspirar sus resoluciones y segundar su accion. Combinar un mecanismo propio para desempeñar estas funciones, es sin duda uno de los problemas políticos mas difíciles de resolver; pero por fortuna los resultados de los experimentos hechos en los últimos ochenta años, nos suministran bases para establecer principios que puedan conducirnos con seguridad en esta importante tarea.

Los que han admitido como una verdad que, para que el gobierno sea bueno, es menester que en él tengan parte los mismos que por él han de ser regidos, han creído que la democracia era el ideal de la mejor forma de gobierno. En efecto, tiene la democracia la cualidad de contribuir al cultivo de las cualidades de los individuos que puedan habilitarlos para cooperar á la consecucion del fin social. Pero tiene dos defectos que la hacen inepta para cumplir en toda su extension, y de una manera satisfactoria, este propósito: 1º es un gobierno que solo puede practicarse en un Estado de pequeña extension; y 2º no es susceptible de que se pueda limitar su acción.

« El gobierno del *ágora* (la plaza del mercado en donde se reunían los atenienses), dice Lieber¹, pertenece á la antigüedad — al período de las ciudades-Estados — no á nuestro período de Estados nacionales; y los Estados nacionales no significan solamente una extension física del territorio.

« Se ha observado que el período de nacionalizacion de las tribus, hácia el fin de la edad media, es uno de los mas importantes en la historia del progreso moderno, así como el periodo de desintegracion y division, en la edad media, seria el efecto de la desnacionalizacion. Roma pereció por una bancarrota política, porque la antigua ciudad-Estado era incompatible con un Estado extenso. Solamente un gobierno representativo podria haberla salvado; pues sus recuerdos y formas de libertad impedían una completa centralizacion, que es la sola forma que podria haberle

¹ *On civil liberty and self government.* Cap. xv.

proporcionado una estabilidad rusa. Es verdad que Constantino estableció un gobierno de corte centralizado ; pero ya era entonces muy tarde : estaba decretado que el buque se despedazase entre los escollos.

« La democracia del mercado (*ágora*) es irreconciliable con la libertad como nosotros la amamos. En donde el poder está en manos de un hombre ó de un cuerpo de hombres cualesquiera, sin mitigación, sin división, sin freno, no hay otra cosa que absolutismo, que es la negación de toda libertad. El pueblo, que no es otra cosa que una agregación de hombres, necesita leyes fundamentales que lo refrenen, como cada uno de los individuos que lo componen. El despotismo es inevitable, á menos que dividamos el poder en dos partes — el poder que elige, que periódicamente nombra y revoca, y el poder de los delegados para legislar, quienes como mandatarios tienen limitados sus poderes. El absolutismo es la negación de la protección ; y esta, en su sentido mas elevado, es un elemento esencial de libertad. El carácter de delegados de los gobernantes dá un gran valor al gobierno representativo. Cuando los atenienses juzgaron y condenaron á los generales infortunados, despues de la batalla de Argenusas, se les recordó que estaban obrando en directa contravención á las leyes ; però en respuesta exclamaron, que ellos eran el pueblo que hacia las leyes, y que siendo así ¿ cómo no habian de tener el derecho de desatenderlas ? »

Estos dos defectos de la democracia pura — su impropiedad para adaptarla á un gran Estado, y la imposibilidad de limitarla — la hacen inepta para realizar el fin de la institucion de un gobierno.

La monarquía y la aristocracia puras no son mas aptas para ello ; porque necesariamente, ejerciendo el monarca y la nobleza el poder por derecho propio, prescindirán de la cooperacion del pueblo á las tareas gubernamentales ; y por lo mismo son ineptas para cultivar en los individuos las cualidades que son elementos hábiles para producir el bien social.

Siglos há que se ha dicho, y aun todavia se repite, que si pudiera encontrarse un buen déspota, la monarquía despótica seria

la mejor forma de gobierno. Es un error funesto que, si no se propaga de mala fé, solo prueba que los que le profesan, y los que le dan crédito, no tienen idea de lo que es y debe ser el gobierno, aun cuando no se considere sino como director y administrador de los negocios colectivos de la comunidad.

Suponen que un individuo capaz, justo y virtuoso en grado eminente, revestido del poder absoluto, cumpliria todos los deberes del gobierno, y esto puede ser verdad, segun la idea que ellos tengan de esos deberes. Pero si, como hemos dicho antes, la mision del gobierno es conducir la comunidad política á la consecucion del fin social — el mayor bien posible para todos los miembros de ella — es menester que los autores de aquella desatinada máxima, no tengan idea de los muchos y complicados negocios de la sociedad que tienen el carácter de colectivos. Porque solo así pueden suponer que haya algun hombre, por inteligente y virtuoso que sea, que pueda, no digo manejarlos por si mismo (porque esto seria absolutamente imposible), sino que ejerza sobre aquellos á quienes bajo su direccion encargue de administrarlos una accion eficaz, para que las necesidades á que hay que atender queden satisfechas.

Mr. Mill¹, despues de enumerar las muchas cualidades que se requeririan en un sér humano para cumplir semejante tarea, manifiesta lo difícil que seria encontrarlo, y dice: « Pero suponemos vencida la dificultad, ¿qué tendríamos entonces? Un hombre de una actividad intelectual sobrehumana, dirigiendo los negocios de un pueblo intelectualmente pasivo: esto es lo que implica la idea del poder absoluto. La nacion en conjunto, y los individuos que la componen, no tienen ninguna influencia sobre su propio destino. No ejercen voluntad respecto de sus intereses colectivos. Una voluntad, que no es la suya, y á la cual no pueden desobedecer sin crimen legal, decide de todo por ellos. ¿Qué especie de seres humanos se formarán bajo semejante régimen? ¿Cuál será el desarrollo de sus facultades intelectuales ó activas?

« Un buen despotismo significa un gobierno bajo el cual, en

¹ *On representative government.*

tanto que la cosa depende del déspota, no hay opresion de parte de los funcionarios públicos, pero en donde todos los intereses colectivos del pueblo son tratados por él, toda idea relativa á estos intereses concebida por él, y en donde los espíritus, con pleno conocimiento, llegan á ser tales como puede hacerlos esta abdicacion de sus energías íntimas.

« Abandonar las cosas al gobierno, lo mismo que abandonarlas á la Providencia, significa que no se toma ningun cuidado de ellas, y que se aceptan como calamidades naturales las consecuencias del descuido, cuando son desagradables. Por tanto, á excepcion de un pequeño número de hombres estudiosos, que toman un interés intelectual por la meditacion por ella misma, la inteligencia y los sentimientos de un pueblo se consagran al cuidado de los intereses materiales, y, cuando han provisto á ellos, á las diversiones y placeres de la vida privada. Pero decir esto, si el testimonio de la historia es digno de fé, es lo mismo que decir que la hora de la declinacion ha sonado ya para ese pueblo; admitiendo que haya llegado alguna vez á una altura de que pueda decaer. Si no se ha elevado á un nivel mas alto que un pueblo oriental, continúa vegetando en la misma condicion. Pero si, como en Grecia y Roma, ha llegado á mayor altura, gracias á la energia, al patriotismo, á la franqueza de espíritu que, como todas las cualidades nacionales, son fruto de la libertad solamente, al cabo de pocas generaciones cae en el estado oriental. Y este estado no significa solo una estúpida tranquilidad al abrigo de todo cambio enojoso; significa frecuentemente la posibilidad de ser invadido, conquistado, y reducido á la esclavitud, sea por un déspota mas poderoso, sea por algun pueblo bárbaro, que ha conservado con su rudeza salvaje todo el vigor de la libertad.

« Tales son no solamente las tendencias del gobierno despótico, sino tambien sus necesidades íntimas é inevitables, á menos que el despotismo consienta en no ser despotismo, que el buen déspota hipotético se abstenga de ejercer su poder, aunque guardándolo en reserva, y permita que la tarea del gobierno se desempeñe como si el pueblo se gobernase realmente á sí mismo.

« No debe causarnos asombro el que reformadores impacientes ó chasqueados, lamentando los obstáculos que oponen á las mejoras públicas mas saludables, la ignorancia, la indiferencia, la indocilidad, la obstinacion perversa de un pueblo, y las coaliciones corrompidas del egoismo privado, provistas de las armas poderosas que les suministran las instituciones libres, suspiren á veces por una mano bastante fuerte para destruir todos estos obstáculos, y forzar á un pueblo recalcitrante á ser mejor gobernado. Pero sin tener en cuenta el hecho de que, por un déspota que reforma un abuso de tiempo en tiempo, hay noventa y nueve que no hacen sino crearlos, los que aguardan semejante remedio. prescinden del principal elemento de un buen gobierno — la mejora del pueblo mismo. Uno de los beneficios de la libertad es, que bajo su régimen el gobierno no puede dejar á un lado el espíritu de los individuos, ni mejorar los negocios de estos sin mejorarlos á ellos mismos. Si fuese posible para un pueblo ser bien gobernado á pesar suyo, su gobierno no duraria mas que lo que dura ordinariamente la independencia de un pueblo que la debe solamente á ejércitos extranjeros.

« Un buen despotismo es un ideal completamente falso, y en la práctica es la mas insensata y peligrosa de las quimeras, escepto como medio de conseguir algun fin temporal. Mal por mal, un buen déspota, en un pueblo algo adelantado en civilizacion, es mas dañoso que uno malo; porque relaja y enerva mucho mas los sentimientos, las facultades del pueblo. El despotismo de Augusto preparó á los romanos para el de Tiberio. Si el tono general de su carácter no hubiese bajado en los romanos en una esclavitud templada, que duró cerca de dos generaciones, probablemente les habria quedado bastante energía para rebelarse contra una esclavitud mas odiosa ¹. »

¹ Mr. Mill examina detenidamente todos los resultados que pueden aguardarse de la administracion de un buen déspota, y de sus luminosas disquisiciones aparece que de tal gobierno no puede nunca esperarse el bien que es la aspiracion de los individuos de la comunidad politica. Véase el capitulo m de su excelente libro sobre el gobierno representativo.

Se ve, pues, que ni la monarquía pura, ni la aristocracia, ni la democracia, tienen las condiciones que facilitan, bajo su dirección, la consecución del fin social — el bienestar de los individuos de la comunidad, y el desenvolvimiento y mejora de sus cualidades intelectuales y morales. Ninguna de esas formas políticas realiza el ideal de una buena forma de gobierno; porque las dos últimas, no dando participación al pueblo en los negocios del gobierno, le quitan todo estímulo para pensar en ellos y cooperar á su buena administración; y la primera, aunque le dá esa participación, lo deja sin freno que lo modere y contenga en sus excesos.

¿Qué gobierno puede entonces llenar el fin para que debe instituírsele? El gobierno representativo es, sin duda, el que presenta todas las ventajas que en una combinacion gubernamental pueden desearse, para que ella pueda conducir la comunidad política á la consecución del fin social.

Ejerciéndose el poder por representantes del pueblo, elegidos por él, y responsables á la comunidad de su conducta, ofrece la ventaja de interesar á los ciudadanos en los negocios públicos, y de que al ejercicio del poder puedan ponerse límites que impidan el abuso, lo que no sería practicable en la democracia pura. Los gobernantes solo ejercen un mandato, y el mandante puede de antemano fijar los límites dentro de los cuales deben ejercerlo, y hacerlos responsables de las trasgresiones de él. Tal cosa no es posible cuando los que gobiernan ejercen el poder por derecho propio; ellos mismos no pueden guardarse contra el abuso: *¿quis custodiet custodes?*

El gobierno representativo es, como dice M. Mill, el mas favorable de los gobiernos posibles, sea para una buena dirección de los negocios, sea para la mejora y elevación del carácter nacional.

« Su superioridad, con respecto al bien actual, reposa sobre dos principios, que son tan universalmente verdaderos y aplicables como cualquiera proposición general que se pueda emitir sobre los negocios humanos. El primer principio es, que los derechos y los intereses de un individuo no tienen la seguridad

de no ser jamás desatendidos, sino en el solo caso en que los interesados mismos no tienen voluntad de defenderlos. El segundo principio es, que la prosperidad general se eleva tanto mas alto, y se muestra tanto mas extensamente, cuanto las facultades personales de los que tienen el encargo de desarrollarla, son tanto mas intensas y varias.

« Para mayor precision, se podria decir :

« El hombre no tiene sino una seguridad contra la maldad de sus semejantes : *proteccion de él mismo por sí mismo*; no tiene sino una probabilidad de éxito en su lucha con la naturaleza : *la confianza en sí mismo*, contando con lo que pueda hacer, sea aislado, sea asociado, mas bien que sobre lo que los demas puedan hacer por él.

« La primera proposicion — que cada uno es el mejor guardian de sus intereses y derechos — es una de esas máximas elementales de prudencia que sigue implicitamente toda persona capaz de dirigir sus propios negocios, siempre que medie en ello su interés personal. Muchas gentes, es verdad, la detestan como doctrina política, y se complacen en estigmatizarla como una doctrina de egoismo universal. A esto podemos responder : cuando cese de ser una verdad que los hombres, por regla general, se prefieren ellos mismos á todos los demas, y prefieren los que les tasan de cerra al resto de la especie humana, entonces el comunismo vendrá á ser la forma de la humanidad, no solamente practicable, sino sostenible, y desde entonces será adoptada sin duda alguna. Por mi parte, no creyendo en el egoismo universal, no tengo dificultad para admitir que el comunismo no fuese desde ahora practicable entre la parte selecta de la humanidad, y llegar á serlo despues para el resto. Pero como esos defensores de las instituciones actuales, que critican la doctrina del predominio general del egoismo, no favorecen esta opinion, tal vez piensen ellos que la mayor parte de los hombres se prefieren á otros.

« Sin embargo, no es necesario ir tan lejos en nuestras afirmaciones, para apoyar el derecho de todos á tener participacion en el poder público. No hay necesidad de suponer que, cuando el

poder reside exclusivamente en una clase, esta sacrificará las demas clases á ella misma, á sabiendas y de propósito deliberado. Se sabe, y esto basta, que en ausencia de defensores naturales, el interés de las clases excluidas, corre siempre el riesgo de ser desatendido, y que aun allí en donde es un objeto de atencion, es considerado por ojos que no son absolutamente los de las personas directamente interesadas.

« Por sincera que sea la intencion que se tenga de proteger el interés de otros, no es ni seguro ni ventajoso atar á estos las manos : esta es una condicion inherente á los negocios humanos. Todavía es una verdad mas evidente, que ellos no efectuarán sino por sus propias manos una mejora positiva y duradera en su situacion. Bajo la influencia de estos dos principios, es que todas las comunidades libres se han hallado mas exentas de crimen y de injusticia social, mas prósperas y brillantes, en todos respectos, que las otras comunidades, ó que lo fueron ellas mismas despues que hubieron perdido su libertad.

« Comparad los Estados libres del mundo, cuando poseian sus instituciones libres, con los súbditos contemporáneos del despotismo monárquico ú oligárquico : las ciudades griegas con las satrapías persas; las repúblicas italianas y las ciudades libres de Flandes y de Alemania, con las monarquías feudales de la Europa ; la Suiza, la Holanda y la Inglaterra, con el Austria ó la Francia, antes de la revolucion. Su prosperidad superior era demasiado evidente, para que pudiera ser negada jamás, entretanto que su superioridad respecto del buen gobierno y las relaciones sociales está probada por su prosperidad misma, y brilla ademas en cada página de la historia.

« Si comparamos, no un siglo á otro, sino los diferentes gobiernos que coexistieron en un mismo siglo, hallaremos que la suma de desórden que puede haber existido en medio de la publicidad de los Estados libres, no es comparable, aun exagerándola mucho, á ese hábito de hollar desdeñosamente la masa del pueblo, que habia llegado á ser la costumbre en los paises monárquicos, ó á la disgustante tiranía individual, que se desplegaba cada dia en sus sistemas de pillaje, calificados con el

nombre de arreglos fiscales, y en el misterio de sus espantosas córtés de justicia ¹. »

Estas científicas reflexiones del profundo pensador inglés hacen ver la conveniencia de la participacion del pueblo en el gobierno, cosa reconocida aun en las democracias puras. Y como el gobierno representativo, á la vez que facilita esta participacion, está exento de los inconvenientes que la falta de freno producía con frecuencia en la democracia del *ágora*, porque los delegatarios del poder tienen que encerrarse dentro de los límites que se les han fijado, es evidente que el gobierno representativo es el que realiza el ideal de la mejor forma de gobierno.

Se ha hecho al gobierno representativo la objecion de que es un gobierno demasiado complicado, y que exige grandísima atencion de los ciudadanos á los negocios públicos, haciéndoles así sacrificar su reposo privado y desatender muchas veces sus ocupaciones. Un gran médico ha dicho, como observa Mr. Grimke, que la vida y la salud física son estados forzados. No se conservan bien sino en virtud de constantes y solícitos cuidados. Lo mismo sucede respecto de la vida y la salud moral y política. Una sociedad no podrá conservarlas y cultivarlas, sin la constante aplicacion de los miembros de ella á cuidar de su buen régimen. Es verdad que el gobierno representativo exige esa aplicacion, y ella es precisamente la que contribuye al cultivo de las cualidades que son los elementos de donde puede resultar el bien social. Es esta aplicacion á atender á los intereses sociales, y el cultivo de las cualidades que los habilitan para ello, lo que contribuye á elevar la condicion de los ciudadanos.

« Esto explica, dice Grimke, por qué los hombres de las sociedades modernas son tan adictos á la reflexion. No es porque por la naturaleza sean superiores á los hombres de otros tiempos. Es simplemente en consecuencia de la condicion á que se han elevado. Los cuidados de la vida se han multiplicado aun mas que sus goces. Una mayor proporcion del pueblo se ha ocupado en materias industriales. Estas demandan el constante ejercicio del juicio, la prudencia y la discrecion; y estando acostumbrados

¹ Stuart Mill. *On representative government*. Cap. III.

á calcular las consecuencias de sus acciones en pequeña escala, pueden trasferir el mismo hábito á un teatro mas vasto de accion, y así hacer no solamente inofensivo, sino esencialmente benéfico para la comunidad el ejercicio de sus principios políticos.

« Si fuese posible construir un gobierno que invariablemente ligase los intereses del individuo con los del público, formaríamos un sistema que prometeria durar eternamente. Hablo de los intereses de los individuos como son considerados por sí mismos; porque los verdaderos intereses de las personas privadas, jamás pueden ser incompatibles con el bien general. Esto supuesto, aunque es imposible realizar tal idea, á causa de la diversidad de facultades y propensiones de los diferentes hombres, y del modo diferente como están combinadas en los individuos; sin embargo, la experiencia demuestra que es fácil conseguirlo, y en mayor extension que la que en un tiempo se creyó practicable. Los filósofos, que han bosquejado planes ideales de una república, han fallado en ellos, no tanto por haberse formado una idea demasiado elevada de la naturaleza humana, cuanto por no haber dado lugar á que ejerzan su accion muchas cualidades muy comunes, de las cuales nacen lo que llamamos patriotismo y espíritu público. Si lo que hace las formas artificiales de gobierno tan caras á los pocos escogidos que participan en su administracion, es que todos los intereses de estos están envueltos en la conservacion de ellas, no parece que haya razon para que no imitemos el ejemplo en una escala mas vasta, haciendo que el gran cuerpo del pueblo esté profundamente interesado en mantener instituciones libres. Para producir este efecto, no se necesita imaginar la existencia de cualidades mas elevadas que antes; — porque, admitiendo que no está en nuestro poder hacer los motivos de la humana conducta mas generales en un caso que en otro, sin embargo, dándoles un fin mas vasto en el último caso, descansamos sobre el mismo principio del interés, y así comunicamos mas libertad y mas prosperidad á mayor parte del pueblo. Si el respeto supersticioso que inspira la forma artificial del gobierno, es un poderoso apoyo para su autoridad, en el pueblo que vive bajo un gobierno libre, hay en accion un

sentimiento semejante, pero todavía mas fuerte. Está alerta contra toda tentativa para disminuirla, no solamente porque el pueblo cree que sus instituciones libres son las mejores, sino porque son hechura de sus propias manos.

« Bajo cualquier aspecto que veamos la materia, parece evidente que el gobierno representativo es el único propio para alcanzar todos los grandes fines para los cuales se ha establecido la sociedad. No solo eleva grandemente la condicion general de la poblacion, de manera que haga que el cuidado de sus intereses sea el principal objeto del gobierno, sino que emplea una multitud de personas en la administracion pública. Magistrados de todas clases, procedentes del pueblo y que vuelven á él, están dispersos en todo el pais. Los centinelas de la libertad se hallan tan cerca unos de otros, que pueden ejercer una perpetua vigilancia, y el complicado y extenso mecanismo del gobierno hace difícil destruirlo ó hacerlo pedazos. En los gobiernos artificiales, el puñado de hombres que rigen los negocios públicos, están atentos á conservar el poder fijamente; en una república, el pueblo está cordialmente interesado en el sostenimiento de la libertad.

« En el evento de una gran convulsion, ocasionada por una guerra extranjera, ó de conmocion interior, la ventaja está completamente en favor del gobierno popular. Las instituciones libres penetran tan completamente con su influencia todas las partes de la comunidad, que aunque sea posible trastornar el gobierno, queda la cuestion, como trastornar la sociedad? En la guerra hay una distincion entre vencer al gobierno y vencer al pueblo; y esta distincion es aplicable en este caso. En una monarquía ó aristocracia, la destruccion del gobierno, por una guerra extranjera ó civil, casi ha llegado á borrar hasta los vestigios de la civilizacion. En una república, en donde el cuerpo del pueblo ha sido genuinamente educado en la civilizacion, tal desastre jamás puede ocurrir. Un pueblo tal siente mas profundo interés por sus instituciones, que el pueblo de otros paises, y sin embargo, no se halla tan completamente dependiente de cualquiera vicisitud que pueda suceder al gobierno.

« Otra ventaja poseen las instituciones libres: ponen los cimientos para un gran caudal de experiencia. Es de la mas grande importancia que las sociedades, como los individuos, sean colocados en una situacion que les habilite para hacer experimentos de la utilidad de las leyes que las necesidades de la comunidad hacen necesarias. En los gobiernos hereditarios, el mecanismo es tan delicado, que con dificultad puede esto arriesgarse sin poner en peligro toda la fábrica. No hablo de esa bastarda especie de experimentos, fruto de varias y caprichosas teorías, sino de los que se fundan en los intereses sustanciales de la sociedad. Como la experiencia, en su significacion mas comprensiva, incluyendo la observacion, es la base de nuestros conocimientos; como toda ciencia; en una palabra, no es otra cosa que la condensacion de la experiencia humana, parece que hay toda especie de razon para que podamos valernos de ella en lo que concierne á los intereses positivos de la comunidad, asi como en lo que se refiere á materias de mas curiosa investigacion. La mas clara inteligencia, cuando confia únicamente en sus propios recursos, será siempre demasiado imperfecta para percibir todas las condiciones que afectan la determinacion de cualquiera disposicion dada. Como toda obra fundamental es diferente en una república de lo que es en cualquier otra forma de gobierno, la cantidad de experiencia que se adquiere es proporcionalmente extensa; porque entonces tenemos un pueblo en la genuina expresion de la palabra. Las leyes, y todo el curso de la administracion pública, toman una direccion enteramente nueva. La guerra, las negociaciones y las finanzas, no absorben toda la atencion de los hombres de Estado. Los negocios públicos tienen una significacion diferente. La legislatura abraza un vasto conjunto de intereses prácticos, que estando mas al nivel de la capacidad de todos, requieren una mayor suma de talento popular; y como los que hacen las leyes son las mismas personas que reportan ventajas de ellas ó sufren sus inconvenientes, se establece una escuela de experiencia muy instructiva, en que todos son compelidos á aprender algo'. »



Sobre lo complicado del gobierno representativo me es grato recordar lo que decia Daniel Webster en el senado de los Estados-Unidos, en la sesion del 7 de marzo de 1834: « El primer objeto de un pueblo libre es conservar su libertad, y la libertad no se conserva sino manteniendo restricciones constitucionales, y justas divisiones del poder politico. Nada es mas engañoso y preñado de peligros, que el pretesto de simplificar el gobierno.

« Los gobiernos mas simples son los gobiernos despóticos; los que siguen en sencillez son las monarquias limitadas; pero todas las repúblicas, todos los gobiernos de leyes tienen que imponer numerosas limitaciones, hacer muchas calificaciones de autoridad, y dar muchos derechos positivos y calificados. En una palabra, tienen que estar sujetos á regla y reglamentos. Esta es la esencia misma de las instituciones libres. »

La sencillez es sin duda una recomendacion en las instituciones, cuando siendo sencillas llenan el objeto con que se establecen. Pero si instituciones complicadas llenan mejor ese objeto, estas son preferibles á las otras; porque no es á hacer las cosas de la manera mas sencilla á lo que la sociedad debe aspirar, sino á hacerlas de modo que le produzcan el mayor bien. Pueden los indolentes y perezosos, que consideran como un mal verse en la necesidad de poner en ejercicio las cualidades y facultades activas con que los ha dotado el Criador, conformarse con instituciones que no les hagan ocuparse de los negocios de la comunidad. Pero los que aspiren á la mejora de esas cualidades y al ejercicio de sus facultades, no podrán dejar de reconocer la excelencia de una combinacion de gobierno que les ofrece campo para satisfacer esta aspiracion, y elevar así su condicion intelectual, moral y material, no obstante los esfuerzos que para ello tendrán que emplear, á causa de lo complicado del sistema.

El ejemplo práctico de los resultados que para la sociedad produce el gobierno representativo, lo tenemos en la prosperidad sin igual de los Estados-Unidos. Aun cuando no hubiese otras razones, esta nos bastaria para establecer como un principio de filosofia política, que la democracia representativa es la que rea-

liza el ideal de la mejor forma de gobierno, por cuanto es la mas apta para conducir la sociedad á la consecucion del mayor bien posible, mejorando al mismo tiempo la condicion individual de sus miembros.

LECCION IX

Distribucion de las funciones del poder entre el gobierno nacional y gobiernos locales.

Acabamos de ver, por razones deducidas de la naturaleza del hombre, y de la experiencia realizada en los pueblos mas adelantados, que la democracia representativa es la que realiza el ideal de la mejor forma de gobierno, porque dando á los miembros de la sociedad política intervencion en los negocios comunes, es la que mas eficazmente propende al cultivo y empleo de aquellas de sus cualidades que pueden contribuir al aumento del bien social, y á impedir la deterioracion del que se posee. Al mismo tiempo que hemos demostrado esto, hemos dicho tambien que esta especie de gobierno era la que prestaba facilidad para poner limites convenientes al ejercicio del poder; y dar así garantías á todos los miembros de la comunidad de que su accion se concretará á los determinados fines para que es instituido. Resolver esta última parte del problema de constituir un gobierno, es la tarea mas difícil de los que se consagran al estudio de la filosofía política; y esta cuestion ha ocupado por muchos siglos á los mas ilustres pensadores, desde Aristóteles hasta nuestros dias. Pero por fortuna, en los últimos ochenta años, se han hecho experimentos, con tan felices resultados, de una combinacion que, en cuanto es humanamente posible, deja satisfecha esta necesidad social, que podemos establecer hoy con confianza, los principios que pueden guiarnos para combinar un plan de organizacion de la sociedad y el gobierno que, si no evita del todo, hace por lo menos muy remotos los riesgos de que este pueda abusar del poder que la sociedad le delega para administrar sus negocios comunes.

Tres medios se han puesto en práctica, formando todos parte

de un mismo plan, para resolver satisfactoriamente este problema: 1º distribuir las funciones del poder entre un gobierno general, para regir los negocios é intereses comunes de una nacion, y gobiernos locales que atiendan á los negocios é intereses que sean peculiares de cada grupo de asociados establecidos en las secciones diferentes del territorio nacional: 2º dividir en diferentes departamentos las varias funciones del poder que haya de ejercer el gobierno; y 3º hacer responsables para con el pueblo á los que ejerzan el poder que este les ha delegado para regir la comunidad. Tócanos ahora examinar el primer punto.

En las primitivas sociedades políticas, en las ciudades-Estados de Grecia y de Roma, la extension del Estado era tan pequeña que no habia necesidad de distribuir el poder entre un gobierno general y gobiernos seccionales: un solo gobierno podia reglar todos los negocios del Atica, de la Laconia, de Tebas, de Roma, porque el Estado era pequeño, á todo podia atenderse, y los gobiernos democráticos que existian podian funcionar perfectamente, sin necesidad de distribuir el poder entre diferentes jurisdicciones. La creacion de un gobierno que rigiese los negocios comunes de diferentes localidades, que tenian sus gobiernos propios, no vino, sino cuando la necesidad de defenderse de un enemigo comun, ó de emprender conquistas para las cuales cada uno se consideraba demasiado débil, las hizo unirse y establecer una autoridad que reglase sus operaciones comunes. Tal fué el origen de la confederacion de las ciudades de la Beocia, de la Acaya, de la Laconia, de la Etolia, que han servido despues de modelo á otras confederaciones ¹.

¹ No menciono la liga anfictiónica, aunque los autores del *Federalista* y M. de Tocqueville se refieren á ella como uno de los ejemplos del gobierno federal, porque el consejo anfictiónico nunca tuvo ningun carácter político. Era una institucion puramente de carácter religioso, parecida á un concilio ecuménico católico, ó á un sínodo protestante anglicano, como lo observa Freeman en el capítulo 2º de su *Historia del gobierno federal*, Lóndres, 1865. Al pié de él se encuentra la siguiente nota:

« Sobre esta materia del consejo anfictiónico debe leerse de todos modos el número 18 del *Federalista*. Es claro que los autores Madison y Hamilton no tenian la menor idea de la verdadera naturaleza de la institucion; pero es muy curioso ver la gran sagacidad política con que los autores luchan contra su total ignorancia de los hechos. Ellos eran bastante políticos para

Pero si esta especie de organizacion política debe tal vez su origen solo á consideraciones relativas á la defensa exterior, en los tiempos modernos se ha comprendido que ella era tambien adaptable á una vasta sociedad, para fines de administracion interna: y se ha aplicado con mas ó menos extension en todos los Estados civilizados. El plan se halla hoy justificado por ejemplos prácticos, que confirman plenamente los argumentos en favor de él, que se deducen de la naturaleza misma de las cosas, y que nos servirán para apoyar la doctrina que vamos á exponer en esta leccion. Los Estados-Unidos, sobre todo, nos suministran abundantes razones de esta especie, para fijar nuestros principios.

Es indudable que en todo Estado que exceda de los límites de las ciudades-Estados de la Grecia, ó de Roma, y ocupe un vasto territorio, habrá necesidad de atender á intereses tan diversos como son diferentes los grupos de habitantes que pueblen las secciones de este. Y aun cuando no haya diferencia entre esos intereses, es siempre evidente que ellos serán tanto mejor atendidos por el gobierno que se establezca para reglarlos y manejarlos, cuanto mas certidumbre haya de que aquellos mas inmediatamente interesados en su buen manejo ejerzan un control eficiente sobre las operaciones de ese gobierno, y de que puedan hacer efectiva la responsabilidad de los que desempeñan las funciones públicas. Ahora bien, á medida que es mayor la distancia á que el gobierno se halla de los gobernados, mas grande es la dificultad de ejercer ese control y hacer efectiva la responsabilidad; y disminuye, si no desaparece del todo, la probabilidad de que los intereses locales sean bien administrados. Es esta una

ver la absoluta nulidad política del consejo en la historia griega; pero no eran bastante instruidos para saber que él jamás pretendió realmente tener ningun carácter de que pudiese esperarse otra cosa que una completa nulidad política. Son muy ingeniosos algunos de los comentarios é ilustraciones particulares que hacen.

« Parece que M. de Tocqueville tambien ha entendido mal la naturaleza del consejo anfictiónico. Compara la posicion de Filipo, como ejecutor de los decretos anfictiónicos con la preponderancia de la provincia de Holanda en la confederacion holandesa. La posicion de Filipo era realmente la misma que la de Felipe de Francia, cuando por comision del Papa Inocencio emprendió rescatar el reino de Inglaterra de las manos del sacrilego Juan. »

consideracion poderosa para la creacion de jurisdicciones locales, con poderes suficientes para atender á los negocios é intereses de cada localidad, y no hay un solo pais civilizado el dia de hoy, en que no se haya establecido alguna combinacion de esta especie, mas ó menos perfecta.

« Una division territorial del Estado, de una clase cualquiera, es un arreglo conocido á toda nacion civilizada. Aun los gobiernos mas centralizados no han podido prescindir de ello, siendo el único medio por el cual la autoridad pública puede estar al mismo tiempo presente en todas partes. El principio sobre el cual estaba fundada originariamente la division era muy diferente de lo que es ahora. Muchos de los Estados europeos estaban en un tiempo divididos en baronías feudales. Tiempo ha que esos gobiernos inferiores desaparecieron; ahora están refundidos en un gobierno consolidado. Pero en su lugar se han constituido otras divisiones, conocidas, ya sea como departamentos, ó como círculos ó ciudades. Estos distritos ocupan algunas veces la misma tierra que antes constituia el dominio de la soberanía feudal. La casualidad ha determinado la extension, no el uso de ellos. Cuando la autoridad del gobierno central era débil, estas jurisdicciones inferiores usurpaban casi todo el poder; ahora que la autoridad es fuerte, sirven para conducirlo á todas las partes del pais.

« Pero el principio de que depende esta division es muy diferente en los diversos paises, aun el dia de hoy. En algunos, el poder que se mueve en estos pequeños compartimientos, fluye del gobierno central como de su fuente. En otros, la autoridad central es ella misma la criatura de los gobiernos menores, y despues del establecimiento de aquella, estos continuan ejerciendo la mayor parte del poder que originariamente les pertenecia. Los Estados-Unidos dan el ejemplo mas perfecto de este plan. Circunstancias accidentales dieron origen á él: los Estados eran soberanias independientes cuando se formó la Constitucion federal; de manera que no puede adoptarse precisamente este arreglo en donde todas las partes de la sociedad están fundidas

¹ Grimke. *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres.*

en una comunidad homogénea. Pero ningun problema es tan interesante como el de determinar hasta dónde es posible introducir el principio de este plan en toda comunidad política, tenga ó no la forma confederada. Importa averiguar esto, no solo porque este arreglo conduce á una mas conveniente y eficaz administracion de los negocios públicos, sino porque es dudoso que las instituciones libres puedan conservarse en un Estado de considerable extension, á menos que se adopte este arreglo. El establecimiento de jurisdicciones locales, da una nueva direccion á todo el curso de la legislacion. El gobierno civil es solamente una generalizacion de los principios sobre los cuales son conducidos los negocios de la sociedad. Pero la generalizacion puede llevarse á tal extension, que nos haga perder de vista muchos intereses que, aunque capaces de generalizacion, no pueden ser todos colocados en una misma clase. Efectuando una separacion de aquellos intereses que son comunes á toda la sociedad, de los que son locales ó seccionales, se ponen estos á la vista distintamente, y se compele á la opinion pública á fijarse en ellos.

« En muchos paises, los legisladores se han ocupado exclusivamente en esas grandes y graves cuestiones que promueven el engrandecimiento de la nacion mas bien que su sólida prosperidad. Este hecho hizo impresion aun al emperador Carlo-Magno, y dió lugar á que hiciese la famosa declaracion, de que es imposible para un gobierno central ejercer la superintendencia de los negocios de una extensa comunidad. Los principes se atreven bastantes veces, á decir la verdad, cuando están colocados en una situacion que no les obligue á obrar segun ella. Pero lo que era una verdad en una época tan remota como el siglo ix, cuando por todas partes la sociedad se hallaba en una ruda condicion, tiene que ser todavía mas verdadero en el siglo xix : porque los negocios de todo Estado civilizado han llegado á ser tan complicados y minuciosos, que no pueden ser administrados con la pericia y habilidad necesarias meramente por una legislatura central. La conveniencia sola aconseja la propiedad de una division territorial, y la creacion de jurisdicciones domésticas, si no tan

extensas como la de Escocia é Irlanda antes de la union con Inglaterra, sí mucho mas que la de los departamentos de Francia.

« Pero lo que al principio puede ser una regla de conveniencia, conduce directamente á consecuencias de mayor importancia. Establece las bases del gran principio de la distribucion del poder, y concilia dos cualidades aparentemente opuestas — la libertad popular, con el vigor y la eficacia en el gobierno. Si en los Estados Unidos no hubiese jurisdicciones domésticas, que presiden sobre los intereses locales, el gobierno solamente seria republicano en la forma, á pesar de que el modo de elegir los empleados públicos sea muy republicano.

« No conozco nada mas calculado para ocupar la atencion de un pensador filósofo, así como de un amigo de la libertad, que el nuevo carácter impreso á los negocios legislativos en los Estados Unidos. Los gobiernos de los Estados se concretan exclusivamente al cuidado de los intereses locales; y esta completa separacion de aquellos intereses de todo lo que pertenece á la administracion nacional, hace que sean mejor estudiados y apreciados que lo serian de otra manera. No hay seguridad de que la legislacion sea para el pueblo, á menos que ella se produzca por y por medio del pueblo; ni hay garantía de que se produzca por y por medio del pueblo, á menos que las materias de legislacion se pongan tan cerca, que sean asunto de inmediato interés y constante observacion.

« Las legislaturas de los Estados americanos se han aplicado mas efectiva y diligentemente al cuidado de los intereses sustanciales del pueblo, que lo que una sola legislatura ha estado nunca en capacidad de hacerlo en ningun otro pais. Si hay motivo de queja, es mas bien por exceso que por falta de legislacion. Pero es imposible tener lo bastante de alguna cosa buena, sin exponerse á tener tambien algo superfluo. La experiencia que, en donde se establece el sistema representativo, llega á ser un gran maestro, corregirá este defecto.

« Supongamos que, por término medio, un mes es suficiente para las sesiones legislativas de los Estados, y que la legislatura nacional emplea cinco. Se necesitarian entonces treinta y cuatro

meses para legislar ventajosamente respecto de los intereses nacionales y locales — un periodo tres veces igual á un año. En la Gran Bretaña, con una poblacion considerablemente mayor que la de los Estados Unidos, el Parlamento tiene sesiones, por término medio, durante seis meses. Aunque hagamos concesiones por la pérdida de tiempo de las legislaturas americanas, y por el hecho de que los Estados Unidos son el país que se halla en mayor progreso que cualquier otro, todavía es evidente que el tiempo empleado por la legislatura británica, es enteramente demasiado corto para que pueda bastar á una administracion eficaz de los intereses públicos, en el sentido en que ahora se entiende esta palabra. Si el país fuese mas extenso, y la poblacion mayor, todavía los seis meses parecerian insuficientes. La necesidad estrecharia los negocios públicos dentro de ese corto espacio de tiempo, y el público se acostumbraria á él, como el período natural y razonable. El defecto depende de tener una sólo legislatura para presidir sobre los intereses de veinte y siete millones de almas. No se apereibirán del defecto, mientras continúe existiendo el sistema; porque el espíritu humano tiene una ductilidad admirable para acomodarse á cualquiera especie de hábitos que se han apoderado de él.

« Para una comunidad unida, puede ser inconveniente erigir un gobierno, y despues despedazar la autoridad pública, distribuyéndola entre un número de gobiernos menores. No hay, sin embargo, inconsecuencia en hacerlo, si este plan es el resultado de la economía de la sociedad. En todas partes puede discernirse el principio sobre que está fundado este plan, aun en aquellos gobiernos que están mas firmemente consolidados. Los departamentos de Francia, las ciudades incorporadas de la Gran Bretaña, son en realidad gobiernos menores incluidos dentro del gobierno supremo. Y no queda por resolver otra cuestion, sino la de si puede seguirse ventajosamente el principio mas allá en donde existe el gobierno constitucional, sin atender á si el Estado es ó no compuesto de diferentes miembros.

« Un pueblo que constituye una comunidad indivisa, poseeria sobre los Estados Unidos una ventaja para adoptar el plan de es-

tos: que siendo la creacion de soberanias locales la obra del todo en vez de serlo de las partes, habria menos riesgo de que estas ejerciesen una influencia perturbadora sobre la autoridad central. Estamos tan acostumbrados á ver el gobierno americano como un sistema *sui generis*, que deriva su significacion y utilidad de la existencia originariamente independiente de las partes, que se supone que ningun sistema que tenga analogia con él, es practicable en cualquiera otra comunidad. El espíritu se halla tan habituado á considerar la causa y el efecto en el orden preciso en que primero se presentaron, que es difícil romper la asociacion, y aplicar nuestra experiencia, en donde el principio es el mismo y solo las circunstancias colaterales son diferentes.

« Es bastante claro que el carácter independiente de los Estados no podria conservarse, si no tuviesen poder para manejar sus intereses domésticos; pero estos intereses no adquieren tal carácter en consecuencia de la forma federal del gobierno. Habria la misma razon para considerarlos como domésticos, aunque no se hubiese creado semejante gobierno. En otros términos, si la república americana hubiese constituido originariamente una comunidad homogénea, la autoridad central habria sido completamente inadecuada para el manejo de esos intereses, á menos que hubiese distribuido poderes entre una série de jurisdicciones locales, no exactamente los mismos, sino semejantes á los que ahora existen. El efecto del progreso de la civilizacion, no es disminuir, sino aumentar desmesuradamente el total de los negocios de la sociedad; y á menos que el poder se distribuya juiciosa y sabiamente entre una clase de gobiernos menores, las instituciones, aunque hayan sido modeladas cuidadosamente al principio, deben en último resultado abismarse bajo el inmenso poder condensado en un gobierno único. El ejemplo que presentan los Estados americanos es, por lo mismo, de gran valor, principalmente no porque prueba la utilidad de la forma federal de gobierno, sino porque nos enseña que, para mantener las instituciones libres en su verdadero espíritu, es necesario hacer una extensa distribucion del poder de la sociedad: y esto sin ninguna

consideracion á las circunstancias que dieron origen á la formacion del gobierno. Lo que con esto se nos presenta á la vista, es un gran problema de filosofia política, no una mera cuestion incidental en la historia de una clase particular de instituciones.

« Un plan en muchos respectos parecido al americano, prevaleció aun en el gobierno consolidado de Francia, mucho tiempo despues de extinguidas las soberanias feudales, y ya tan tarde como el reinado de Luis XV. Las legislaturas provinciales, ó Estados particulares, como eran llamadas para distinguirlas de los Estados generales, ó Congreso nacional, poseian poderes locales muy considerables. Independientemente de la inferior civilizacion de la Francia, cuando existia aquel sistema, comparada con la de los Estados Unidos, por lo cual no funcionaba tan bien, habia varios vicios que lo acompañaban. Basta mencionar dos : 1º la muy imperfecta responsabilidad de los miembros de aquellas legislaturas para con sus constituyentes ; y 2º el poder que, despues de la abolicion de los Estados generales, adquirieron, si á la verdad no lo tenian antes, de votar dinero para los gastos del reino, y no solamente el que era necesario para cubrir los gastos provinciales.

« El mismo plan existió en las diez provincias de Flandes, cuando eran parte del imperio austriaco ; y aun está mas firmemente establecido en las monarquías holandesa y belga, á pesar del limitado territorio de cada una de ellas. Si en las dos últimas no funciona el sistema con la misma precision que en los Estados Unidos, no es culpa de él, sino de la defectiva base de representacion, y de la imperfecta responsabilidad de los empleados provinciales á la poblacion local.

« Es infundada la opinion de que la existencia de estas jurisdicciones locales debilita la fuerza de la autoridad central. Al contrario, esta se halla menos embarazada en la administracion de los intereses nacionales. Es evidente que la formacion de un sistema de gobiernos menores constituye una deduccion de la masa del poder, que de otra manera estaria depositada en el gobierno central. Pero precisamente es con tal objeto que se crean

esos gobiernos menores. Sin embargo, como la esfera dentro de la cual este se mueve, se halla distintamente definida, y los deberes que se le imponen son mas sencillos que antes, queda en aptitud de obrar con mas prontitud y enargia; así como el hombre que intenta realizar un importante designio, y cuya atencion no es distraida por otros objetos, si deja de curarse de estos, puede proseguir el otro sin interrupcion.

« Un gobierno central, armado de extensos poderes, necesita mas de freno que de provocativos para el ejercicio de su autoridad; y si el establecimiento de gobiernos locales da mayor fuerza á la opinion pública, y suscita obstáculos al ejercicio de demasiado poder, no es menos precioso por este motivo. He oido á muchas personas manifestar asombro por la admirable energia con que el gobierno británico prosiguió las guerras que nacieron de la revolucion francesa; pero si los gastos se hubiesen hecho con impuestos, y no se hubiese recurrido á empréstitos, el pueblo habria visto que sus intereses sustanciales se hallaban en oposicion directa á las empresas del gobierno. Es porque este hecho no estaba á su vista, que fueron sostenidas con tanto entusiasmo. El justo temor de la impopularidad, habria impedido á los hombres públicos embarcarse en tan innecesaria contienda. Y aunque algunas personas de muy elevadas nociones puedan ver este temor como un enervante del poder del gobierno, sin embargo, solamente lo habria sido para hacer fuerte al pueblo. Este obstáculo ha habido siempre para que el gobierno americano persiga empresas semejantes, y el simple efecto de él ha sido elevar el poder y la prosperidad nacional á un grado que no tiene absolutamente precedente. Y, sin embargo, en una guerra necesaria, no hay gobierno que pueda ser apoyado con tanto entusiasmo, y que pueda mostrar tanto poder, como el de los Estados Unidos¹. De cien guerras que hayan tenido lugar, mas de noventa y nueve han sido injustas y sin provecho. Por consiguiente, si el mecanismo de un sistema de gobiernos locales

¹ Doce años despues que Grimké escribia estas palabras, la guerra con los esclavistas del Sur de la Union, ha demostrado su exactitud con un resultado espléndido.

contribuye indirectamente á defender la voluntad popular por todas partes del país, y á desarmar al gobierno central del poder de hacer daño, es un motivo mas para que merezca nuestra admiracion.

« Pero hay otro aspecto de las grandes ventajas de aquel sistema, en que tal vez no se piensa. Mantener la autoridad pública en el interior, inculcar una general obediencia á las leyes, es el objeto principal — el fin ciertamente del gobierno civil. Si esto se consigue, todo lo demas va bien. Mas el sistema de gobiernos locales contribuye directamente á promover este fin; pone la autoridad de las leyes mas cerca de cada uno. El gobierno que debe conservar el orden no está á una gran distancia — no es visto con ojo enemigo — como si estuviese constantemente interviniendo en los intereses de un pueblo con quien no tiene simpatia directa. Por el contrario, cada individuo siente como si estuviese rodeado por una autoridad, en la creacion de la cual tiene él mismo una parte, y que, sin embargo, es de un modo ú otro mas vigilante, activa, é imperativa que cualquier otra.

« Así, de la manera que la familia y la escuela educan al hombre, para lanzarlo despues al mundo, así los gobiernos locales crean una especie de disciplina moral en una escala mucho mas extensa. Educan su mismo pueblo en la obediencia á las leyes, y despues se lo entregan al gobierno nacional. La autoridad de este, en vez de debilitarse, se redobra con esta disciplina preparatoria.

« Otra ventaja de los gobiernos locales es, que impiden el que partidos geográficos ejerzan una influencia desordenada en los consejos nacionales. En todo país de una considerable extension, aparecerán necesariamente partidos de esta clase. No puede desearse extinguirlos, sino solamente tenerlos á una distancia, desde la cual puedan oirse sus razonamientos, pero no sentirse sus pasiones. Creando jurisdicciones locales, estos partidos geográficos quedan encerrados dentro de límites geográficos, y no hay lugar á que vengan á estar en colision perpetua en el corazón del gobierno. Aunque tales partidos existan actualmente en la arena del Congreso americano, habrian, sin embargo, desplegado un frente

mucho mas formidable, si no existiesen los gobiernos locales; y ó habrian puesto en peligro la integridad de la union, ó la existencia de las instituciones libres. A la asamblea legislativa se le ha cercenado así una gran suma de poder legislativo, y se la ha confinado dentro de limites tan claramente definidos, que no solamente es innócua, sino que produce una sábia y ordenada administracion de los intereses públicos. Aunque la Gran Bretaña es de poca extension, comparada con los Estados Unidos, sin embargo, si cuando tuvo lugar la union de la Escocia, no se hubiese asegurado á esta para siempre sus instituciones civiles y eclesiásticas, al instante habrian aparecido partidos geográficos, y tenido una fatal influencia sobre la prosperidad pública. A pesar de que se abolió la legislatura separada de la Escocia, el efecto de la union fué declarar todos sus actos anteriores permanentes, y compeler así toda la legislacion futura á ser conforme á ellos. Por falta de esta sábia precaucion, cuando tuvo lugar la reunion de la Irlanda, un formidable partido geográfico se ha mantenido vivo en aquella isla, con grandes inconvenientes para ambos paises, produciendo disgustos y odios que no se curarán hasta que la Inglaterra consienta en ser justa con la Irlanda, ó sea obligada á ello. »

Pudiera tal vez decirse que la revolucion hecha por el partido esclavista en los Estados Unidos, en 1861, desmiente la doctrina de Grimke respecto de la imposibilidad en que se pone á los partidos geográficos de tener una influencia desordenada en los consejos nacionales, y es necesario que veamos si hay razon para dar alguna fuerza á los argumentos que, fundados en este hecho, pudieran hacerse en contra del sistema de los gobiernos locales. Es verdad que el partido esclavista era un partido que podia considerarse confinado á ciertos limites, si hubiésemos de atenernos á las disposiciones legislativas que determinaban la zona en que era permitido mantener la institucion de la esclavitud. Pero, en realidad, por la naturaleza de tal institucion, que era un contrasentido en la forma de sociedad á que servia de base el bill de derechos de la Constitucion federal y de las de los Estados, estaba en completo desacuerdo con el sistema de gobierno

que se intentaba adaptar á esa forma de sociedad. Por esta razon, todas las cuestiones que se rozaban con tal institucion afectaban, no únicamente á los Estados en que era permitido mantenerla, sino á todos los ciudadanos de la Union, y así vino á suceder que en la Union se formasen desde el principio los dos grandes partidos de esclavistas y abolicionistas. Los sectarios de la institucion de la esclavitud formaban, no ya un partido geográfico, sino un partido nacional, así como los sectarios de la abolicion formaban el otro; porque las consecuencias de la institucion estaban intimamente ligadas con el orden político entero de la union. Lo que se deduce de la rebelion de los esclavistas, no es que el plan de gobiernos locales no sea apto para confinar á los partidos geográficos dentro de los límites de la jurisdiccion local, é impedir su mala influencia en los consejos nacionales, sino que una Constitucion que contiene un bill de derechos, como el comprendido en las enmiendas de la americana, no debe dejar á las jurisdicciones locales poder para mantener instituciones que falseen ese bill de derechos, y den á la sociedad una forma inepta para segundar la accion del gobierno republicano.

« Es una cuestion tan nueva como interesante, continúa Grimke averiguar, qué suma de poder deba depositarse en las jurisdicciones locales, en los paises en donde no se halla establecida una forma de gobierno federativa. Deberia, sin duda, adoptarse un medio entre la comprehensiva legislacion de los Estados americanos, y la escasa autoridad que ejercen los departamentos franceses. Los Estados americanos son gobiernos completos dentro de sí mismos, con poder illimitado para imponer contribuciones, excepto sobre el comercio, y con autoridad igualmente extensa sobre todo el campo de la jurisprudencia civil y criminal. Educacion, corporaciones públicas y privadas, mejoras internas, todo se halla dentro del perímetro de su jurisdiccion. Tienen una Constitucion escrita, una asamblea legislativa regular, un magistrado ejecutivo, y un cuerpo de empleados administrativos, junto con un sistema judicial tan aventajado como el de cualquier otro pais. Nadie desearia alterar este

admirable plan de gobierno, porque solo ha servido para la sabia administracion de los negocios públicos. Ha hecho mas; ha apresurado el progreso de la civilizacion. Si en una república consolidada fuese imposible adoptar el medio que se ha sugerido, seria mejor establecer este sistema. Pero que tal medio puede adoptarse, es claro por los ejemplos de los Estados provinciales de Francia y de las legislaturas provinciales de los gobiernos belga y holandés á que me he referido; ejemplos que, aunque imperfectos, son sin embargo altamente instructivos, por cuanto acreditan la existencia del sistema en gobiernos monárquicos, á los cuales es menos adaptable, que á paises en donde prevalecen instituciones libres. »

Apenas parece necesario agregar algunas reflexiones á las del publicista americano, para poner en evidencia las ventajas de distribuir las funciones del poder entre un gobierno general y gobiernos locales; porque ellas son tan llenas de verdad y de razon, que producen un pleno convencimiento de la excelencia de este plan, para todos los que lo examinen con ánimo despreocupado. El ilustrado americano aun se atreve á insinuar, y con mucha razon, que tal vez es únicamente con una combinacion de gobierno semejante que puede asegurarse en un pais la permanencia de las instituciones libres. Creo que esta proposicion no es la menos fundada de las que contiene su excelente libro.

En efecto, no puede haber instituciones que merezcan el nombre de libres, sino aquellas que el pueblo puede hacer funcionar por su inspiracion y bajo su inmediato control. Esa inspiracion y ese control se hacen casi imposibles, cuando tienen que ejercerse sobre un gobierno que no está en inmediato contacto con los ciudadanos, y que no obra sobre éstos sino por medio de agentes que ejecutan pasivamente sus órdenes, y en cuyo nombramiento no han tenido ninguna parte, como sucede en los paises en donde todas las funciones del poder están centralizadas en un gobierno nacional. La democracia representativa y la descentralizacion tienen que ser coexistentes; sin esta aquella no puede vivir. Una república democrática representativa, que se

trate de hacer funcionar con el sistema centralizador de Napoleón I, como la establecida por la constitucion francesa de 1848, es un absurdo que apenas se concibe cómo ha podido ser ideado por hombres tan eminentes como muchos de los que ocupaban un asiento en la Asamblea constituyente. La república democrática representativa exige que el ciudadano tenga en la direccion y manejo de los negocios públicos una intervencion bastante eficaz para obligar á los que ejercen el poder á proceder en sus actos de acuerdo con la voluntad popular; y no puede ser una realidad con combinaciones gubernamentales que ponen en manos de los que ejercen la autoridad medios de someter las opiniones de todos á la del jefe del gobierno, como sucederá siempre que las localidades estén sujetas á la accion exclusiva de agentes pasivos del gobierno central. Con tal sistema, una nacion se moverá siempre segun la voluntad del gobierno, pero este no se moverá sino por casualidad segun la voluntad de la nacion; no es, pues, apropiado para realizar el gobierno democrático representativo. Es menester, para que el gobierno se mueva segun la voluntad popular, que el impulso empiece por las localidades, que en ellas sienta el ciudadano la accion de funcionarios de su eleccion, y pueda inspirarlos con su opinion. Es así que puede lograrse la participacion útil de los ciudadanos en la tarea gubernamental, y que de esta participacion resulten los efectos que hacen de la democracia representativa el ideal de la mejor forma de gobierno. No hay posibilidad de que se mantengan las instituciones libres, sin que el ciudadano goce de una autonomia individual en el ejercicio de sus derechos, y la comunidad local en el arreglo de sus peculiares intereses, de la misma manera que la comunidad nacional en el arreglo de los suyos. El individuo debe tener el uso libre absoluto de todas aquellas facultades que no sea necesario someter al régimen social, como ya lo hemos dicho tratando de los derechos individuales, porque él puede emplearlas mejor segun su propio juicio; la comunidad local el de aquellas cuya accion recaiga solamente sobre los intereses locales; y el cuerpo social entero solamente el de aquellas cuya accion pueda recaer sobre los

negocios é intereses colectivos de las diferentes localidades. Es así como todos los intereses, por varios que sean, pueden ser atendidos, que es lo que debe buscarse al constituir un gobierno. La forma federativa es la que facilita esta sabia distribucion del poder; y digo la forma, porque, aun cuando las localidades no hayan formado comunidades separadas antes de establecerse este arreglo, lo mismo es que él exista porque esas comunidades han obtenido el poder por adjudicacion hecha á ellas por la comunidad nacional, que porque se lo hayan reservado al confederarse y formar esta. En este último caso, la reserva se ha hecho porque era conveniente que ese poder existiese para atender á los intereses locales; y en el primero, existiendo tambien la necesidad de atender á los intereses locales, hay igual razon para crearlo.

La constitucion de los Estados Unidos, segun observa Jameson¹, fué hecha por el pueblo de los mismos Estados Unidos, que formaba ya una nacion en virtud de los artículos de confederacion que regian antes de 1787. Pudo el pueblo de los Estados Unidos consolidar los Estados en un cuerpo regido por un solo gobierno, como los Estados consolidados de Europa; pero conservó la distribucion de las funciones del poder de la manera que existe, porque reconoció que cada seccion de aquella comunidad politica tiene intereses peculiares que el gobierno local puede reglar y administrar mejor. Es por la conveniencia para el arreglo y manejo de esos negocios del mejor modo posible, que se conservó el plan de gobiernos locales, no por una adhesion caprichosa á una autonomia de que por mucho tiempo se habia disfrutado.

Es sí necesario, para que un plan de esta especie llene el fin que se tiene en adoptarlo, que á los gobiernos locales no se les deje poder para fundar ó conservar instituciones que estén en pugna con los principios fundamentales sobre los cuales reposa la Constitucion nacional, como sucedió en los Estados Unidos con la facultad que se dejó para conservar la esclavitud á los Estados que tuviesen esa detestable institucion. Ese contrasen-

¹ *The constitutional convention.*

tido de la Constitucion americana fué la causa de la tremenda insurreccion de los Estados del Sur en 1861, que no pudo ser debelada sino á costa de inmensos sacrificios de sangre y de dinero. Sirva esto de leccion para evitar esos desvíos del orden lógico en que debe procederse al combinar un plan de organizacion política, y no dejar subsistentes instituciones contradictorias con los principios sobre que ese plan reposa, si ya existieren, ni introducirlas si no existen¹.

¹ Los que deseen instruirse á fondo sobre las ventajas de la descentralizacion del poder y el efecto que ella produce sobre el progreso intelectual, moral y material de las poblaciones, harán bien en leer las luminosas reflexiones que hace Carey en su excelente obra sobre la *Licencia social*, capítulo II.

Recomiendo tambien la lectura del *Bosquejo de la historia de los Estados Unidos*, por J. M. Ludlow, Lóndres, 1862, á los que quieran instruirse sobre las funestas consecuencias que ha tenido la autorizacion concedida á algunos Estados para conservar la esclavitud.



LECCION X

Division de las funciones del poder en varios departamentos.

Acabamos de ver en la leccion anterior las ventajas, y aun la necesidad de distribuir las funciones del poder entre un gobierno general y gobiernos locales, por la facilidad que este arreglo presenta para que los encargados de reglar y administrar los intereses colectivos de la sociedad puedan recibir las inspiraciones de la opinion, y ser al mismo tiempo refrenados por ella. Pero la distribucion que así se haga de las funciones del poder, no produciria las ventajas que se tienen en vista al hacerla, si todo el poder distribuido se ejerciese por unos mismos empleados, si fuesen unos mismos los que hiciesen las leyes, las ejecutasen y aplicasen á los casos particulares, en los negocios de competencia nacional, ó en los de competencia local respectivamente.

Lo que los ingleses y americanos denominan en la Constitucion el bill de derechos ó libertades de los ciudadanos, tiene por objeto poner fuera del alcance de los que ejercen el poder ciertas facultades de los individuos, y limitar así su autoridad. Pero en vano se harian tales declaraciones de derechos y libertades en una Constitución, si al mismo tiempo no se reglase en ella el ejercicio del poder delegado al gobierno, de manera que, en la combinacion misma del mecanismo gubernamental, se encuentren garantías de la inviolabilidad de esos derechos, al mismo tiempo que la aptitud necesaria para reglar y administrar convenientemente los negocios é intereses colectivos de la comunidad política. La division de las funciones del poder en distintos departamentos, es una de las medidas mas conducentes á la realizacion de tan importantes fines.

Es curioso seguir, en la historia de las naciones, el curso del desenvolvimiento de la idea de la division, y ver cómo la necesidad de atender á los negocios, que aumentaban á medida que la humanidad progresaba, obligó á los reyes, primero, á crear jueces que aplicasen sus leyes con independendia de ellos, y últimamente, á compartir el poder legislativo con delegados del pueblo ó con un cuerpo de nobles. Es en la historia de la Constitucion inglesa, principalmente, que podemos ver cuál ha sido el progreso de una de las combinaciones que mas han contribuido á dar al gobierno el genuino carácter que debe tener, de administrador inteligente y solícito de los intereses colectivos de la sociedad, y protector de los derechos y libertades de los ciudadanos¹.

Hacer la division de las funciones del poder en distintos departamentos, arreglar las relaciones entre los funcionarios que hayan de desempeñar las funciones de cada uno de ellos, asegurar á estos la necesaria independendia de accion, dentro de la esfera de sus respectivas facultades, al mismo tiempo que los medios de hacerlos responsables por los abusos de autoridad que cometan, es lo que propiamente puede llamarse constituir el gobierno. Las declaraciones ó bill de derechos ó libertades, no implican en la Constitucion otra cosa que una limitacion puesta al ejercicio del poder, y la distribucion de las funciones de este entre distintas jurisdicciones, una facilidad para atender mejor á los intereses comunes, y para que los ciudadanos ejerzan sobre él el control debido.

El principio de la division del trabajo no es menos cierto en política constitucional que en economía política, y no hay duda ninguna de que, dividiendo las funciones del poder en diferentes departamentos, estas serán mejor desempeñadas. Pero el plan de la division tiene ademas otras ventajas, y entre ellas figura en primera linea la del control de las operaciones, del gobierno,

¹ Los que deseen instruirse á fondo sobre el curso del desenvolvimiento de la division de las funciones del poder, pueden leer la historia de la constitucion inglesa por Hallam, y lo que Grimke dice sobre el gobierno monárquico en su obra sobre la naturaleza y tendencia de las instituciones libres, que yo he traducido al español y publicado en Paris.

que ejercen recíprocamente dentro de él mismo los respectivos departamentos, el cual unido al control externo de la opinion popular, forma una de las mas positivas garantias de la buena conducta de los administradores de la cosa pública.

«Bajo los gobiernos tiránicos, dice Blackstone, en que la suprema magistratura, ó el derecho de hacer y ejecutar las leyes está investido en un solo y el mismo hombre, ó en uno y el mismo cuerpo de hombres, y en donde quiera que estos poderes están unidos, no hay libertad pública. El magistrado puede dictar leyes tiránicas y ejecutarlas de un modo tiránico, desde que posee, en calidad de dispensador de la justicia, todo el poder que cree conveniente darse á sí mismo. Pero en donde la autoridad legislativa y la ejecutiva están en distintas manos, la primera tiene cuidado de no encargarse á la otra un poder tan vasto que pueda tender á la subversion de su propia independendencia, y con ella á la de la libertad del ciudadano.»

Montesquieu y Delolme encuentran que la division de las funciones del poder es, en la Constitucion inglesa, una de las garantias mas positivas de que gozan las libertades británicas, y la historia concurre con la filosofia política á probar esta verdad. No nos detendríamos en mas reflexiones para demostrar una verdad que puede decirse es hoy uno de los axiomas de la ciencia constitucional, si la importancia de ella no aconsejase que cada cual que se ocupe en las cuestiones conexas con ella contribuya con su dosis de argumentos para robustecerla, y se empeñe en inculcarla á los que las estudien.

La Constitucion inglesa consagra la division de las funciones del poder en tres departamentos — legislativo, ejecutivo y judicial; pues, aunque el juez Blackstone dice en el capítulo que dejo citado, que «en Inglaterra, el poder supremo se ha dividido en dos ramas, una legislativa — el Parlamento — que consiste del rey, los lóres y comunes, y el ejecutivo, que consiste del rey solamente,» posteriormente dice lo siguiente: «Otra capacidad en que se considera al rey en los negocios domésticos, es como la *fente de la justicia*, y el conservador general de

la paz del reino. Por la fuente de la justicia, la ley no quiere dar á entender *autor ú original*, sino solamente *distribuidor*. La justicia no se deriva del rey como un don suyo; él es solamente el mayordomo del pueblo para impartirla á quien es debido. No es la fuente, sino el depósito de dondè el derecho y la equidad son conducidos por mil canales á cada individuo. El poder judicial original, reside en el cuerpo entero de la sociedad, por los principios fundamentales de ella misma; pero como seria imposible que á cada individuo se le hiciese justicia por el pueblo en su capacidad colectiva, por esto cada nacion ha cometido este poder á ciertos magistrados escogidos, que con mas facilidad y expedicion pueden oír y determinar las controversias. » Por estas palabras se ve que Blackstone admite tambien el departamento judicial como una de las ramas de la division de las funciones del poder.

Los americanos del Norte han adoptado el mismo arreglo, tanto en la Constitucion federal, como en la de cada uno de los Estados, aunque no han dicho expresamente que el poder se divide para su ejercicio en tres departamentos, como generalmente lo hacen la mayor parte, sino todas las Constituciones de los Estados hispano-americanos. Se han limitado á decir, que todos los poderes legislativos que se conceden por la Constitucion serán ejercidos por un Congreso, el ejecutivo por un presidente, y el judicial por una suprema córte. Han consagrado prácticamente esta division, y lo mismo se ha hecho en la república argentina, cuya Constitucion está calcada sobre el modelo de la americana.

Benjamin Constant, en su « Curso de política constitucional, » ha tratado de introducir otra division, y habla del poder real, cuyas funciones de moderador explica, pero cuya necesidad seria muy difícil demostrar, habiendo medios mas positivos de limitar la accion de los otros departamentos del gobierno, y menos costosos y peligrosos que el de una magistratura hereditaria, que no puede sostenerse sino á expensas de mantener formas artificiales de sociedad, incompatibles con la libertad y la igualdad,

¹ *Comm. I. Cap. VIII.*

Ese poder real, para que sea algo que se haga sentir en la direccion de los negocios públicos, tiene que estar apoyado en instituciones que, como la nobleza y una religion del Estado, hacen imposible la justa distribucion de los beneficios de la sociedad á todos los miembros de ella, y aun pueden anular completamente la soberanía popular.

Tambien habla Benjamin Constant de una quinta division, que denomina poder municipal, como si el gobierno municipal ejerciese funciones diferentes de las legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que es completamente inexacto. El gobierno municipal ejerce precisamente esta clase de funciones, con la sola diferencia del gobierno nacional, que las de aquel tienen que contraerse á los negocios puramente locales. Puede tomarse mas bien como una limitacion del poder delegado al gobierno general en todos sus departamentos, pero no como un departamento de este; por lo menos, si el gobierno municipal se constituye de manera que sea apto para atender completamente á los intereses peculiares de las localidades.

En los Estados-Unidos, el poder está dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, tanto en el gobierno general de la confederacion, como en el gobierno local de los Estados. Esta es una division de la parte del poder soberano cuyo ejercicio se ha delegado respectivamente á uno ú otro gobierno; el gobierno municipal de los Estados no es un departamento del gobierno general. Cada uno de dichos gobiernos es completo para atender á los intereses que se le encomiendan y obra para ello con perfecta independencia.

Si no hallo razon para la division que hace Benjamin Constant, encuentro muy fundada la que hizo Bolívar en su proyecto de Constitucion para Bolivia, dando al cuerpo electoral el carácter de un departamento del gobierno. En efecto, la funcion de nombrar los que hayan de ejercer las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, es un ejercicio tambien del poder de la sociedad. Es el acto generador del personal que se ha de emplear en desempeñar los deberes de los otros departamentos del gobierno. Recientemente, los publicistas americanos han empezado tam-

bien á incluir el departamento electoral en la division que hacen de las funciones del poder. Jameson, en una obra publicada en 1867¹, dice: « En muchos gobiernos modernos, incluyendo el nuestro, hay cuatro ramos ó departamentos distintos, á los cuales están confiados los poderes delegados por el soberano. De estos, el primero es el de los electores, cuya funcion es la de escoger de entre ellos mismos las personas empleadas en los otros departamentos. El cuerpo electoral es el mas numeroso en el Estado, de los encargados de una funcion oficial. Comprende los sufragantes, ó en un sentido calificado, *el pueblo*, y difiere de los otros tres departamentos en que constituye un cuerpo que jamás forma una sola reunion, sino que obra en fracciones de tamaño conveniente, para que sea impracticable la conferencia y la cooperacion. »

El adoptar este arreglo en la Constitucion, ademas de ser conforme á la verdad, tiene la ventaja de dar al ciudadano una idea exacta del carácter ó naturaleza del sufragio, é inculcarle la conviccion de que debe ejercerlo en consideracion al interes de la comunidad, y no á su interes propio. Si el poder electoral es un departamento del poder soberano, como no puede haber duda de que lo es, desde que se admita como un principio que el pueblo es quien posee este poder y tiene por lo mismo el derecho de encargar su ejercicio á personas escogidas por él, cada uno de los individuos del pueblo que ejercen las funciones electorales desempeña un cargo, en el sentido extricto de la palabra. Y como los cargos públicos, en cualquier departamento del gobierno en que el ciudadano los ejerza, imponen á este el deber de desempeñarlos teniendo en consideracion el interes de la comunidad, y no solamente el suyo particular, es evidente que el mismo principio tiene que aplicarse á los que ejerzan el sufragio.

En realidad, los legisladores han considerado el poder electoral como departamento del gobierno; porque generalmente las Constituciones políticas reglamentan la funcion de elegir á la manera que lo hacen respecto del ejercicio de las demas funciones del poder. Es una prueba de que han creido que el ejercicio

¹ *The constitutional convention*, cap. II.

de esta funcion debia estar sometido por el soberano á reglas determinadas, como las de los demas departamentos del gobierno.

Creo, por lo dicho, que la division en los cuatro departamentos — electoral, legislativo, ejecutivo y judicial — es la mas propia; porque está fundada en las distintas manifestaciones que el pueblo puede hacer de su soberanía, que son elegir, legislar, ejecutar y juzgar.

He indicada antes, como una de las ventajas de la division de las funciones del poder, la facilidad que esté arreglo proporciona para controlar las operaciones de los que lo ejercen. En donde no existe esa division, no hay posibilidad de poner limites al poder del gobierno, sean uno ó muchos los que tienen en sus manos el depósito de la autoridad. Una asamblea, que reúne en sí misma todos los poderes, es tan propensa á abusar de ellos como un hombre solo: tal vez mas; porque la responsabilidad colectiva de un cuerpo numeroso, es nula ante la opinion; y los cobardes, los espíritus mediocres y mezquinos, se abrigan bajo la colectibilidad anónima para emplear el poder en satisfacer sus venganzas y hacer desaparecer á los que pueden ser un obstáculo á su ambicion. Una asamblea que reúne en sus manos todos los poderes, puede ademas ser dominada por alguno ó algunos demagogos que la hagan instrumento de sus designios. La convencion francesa fué dominada é impelida á cometer los excesos á que se precipitó sucesivamente, por los girondinos; por Robespierre y sus colegas Couthon y Saint-Just; por Talieu y los termidorianos; y legó á un directorio corrompido el poder, despues de haber inundado la Francia en sangre, y disgustádola de una libertad que se ofrecia al pueblo con los atavíos del tribunal revolucionario, la ley sobre los sospechosos y la guillotina.

El poder da fuerza, y si no existe una combinacion que proporcione medios de reglar y limitar su ejercicio, como no los hay desde que todo él está centralizado en unas mismas manos, es muy posible que el que lo ejerza crea tener derecho para hacer todo lo que le agrada, porque tiene la fuerza para ello, sin ninguna otra consideracion. Toda libertad desaparece entonces, sea

una ó muchas personas las que ejerzan el poder, porque, como dice Lieber ¹: « En donde uno solo, ó dos, ó tres, ó algunos miles ó millones pueden hacer lo que tienen el mero poder ó fuerza para hacer, no hay libertad. El poder arbitrario no lo es menos porque sea el poder unido de muchos. »

¹ *On civil liberty and self government. Cap. xxiv.*