

Como lo indica Sismondi, las numerosas repúblicas italianas, que conservaban todavía este nombre á fines del siglo xv, «estaban gobernadas, como Lucca y Siena, por una sola casta de ciudadanos... y no tenían ya verdadero gobierno democrático» (1). Una cosa parecida sucedió en Holanda. Durante las guerras que las ciudades de Flandes sostuvieron contra los nobles y unas contra otras, los gobiernos, relativamente democráticos, de las ciudades, experimentaron restricciones.

Los grandes gremios excluyeron á los pequeños del cuerpo gubernativo, y los miembros de los primeros, «revestidos de la púrpura municipal..., gobernaron con el poder de una aristocracia; el gobierno local fué con frecuencia una oligarquía, mientras que el espíritu de los habitantes de las ciudades era verdaderamente democrático» (2). A estos ejemplos puede añadirse el de aquellos cantones suizos menos á propósito, por la configuración de su territorio, para que floreciera en ellos la independencia individual, y que, al propio tiempo, tuvieron guerras ofensivas y defensivas. Berna, Lucerna, Friburgo, Soleure formaron constituciones políticas, en gran parte oligárquicas, y en Berna, «donde los nobles habían preponderado siempre, la administración entera cayó en manos de un corto número de familias que se transmitían sus cargos por herencia» (3).

Debemos consignar á continuación de lo dicho, y como otra causa de modificación progresiva de los gobiernos compuestos, que de igual manera que los gobiernos simples, pueden llegar aquéllas á ser dominados por sus propios agentes administrativos. El pri-

(1) Sismondi, *Histoire des Républiques italiennes*.

(2) Erskine May, *Democracy in Europe*, Londres, 1877, II, 17.

(3) Erskine May, obra citada, I, 373.

mer ejemplo que debemos citar, el de Esparta, nos muestra la modificación en el gobierno á la vez que el predominio de estos agentes. Los éforos, nombrados primitivamente por los reyes para desempeñar ciertas funciones bajo sus órdenes, fueron elevándose, primero sobre los reyes y luego sobre el mismo Senado, llegando á ser el verdadero gobierno. Tenemos también el ejemplo de Venecia, donde la autoridad, ejercida antiguamente por el pueblo, pasó poco á poco á un poder ejecutivo, cuyos miembros, habitualmente reelegidos y reemplazados á su muerte por sus hijos, acabaron por formar una aristocracia, de donde salió más adelante el Consejo de los Diez. Éstos, encargados en Venecia de la misión que desempeñaron los éforos en Esparta, «velaban por la seguridad del Estado, con un poder superior á las leyes», y «emancipados del freno de la ley», constituían el verdadero gobierno (1). Florencia presentó las mismas tendencias á través de sus numerosas revoluciones y sus cambios de constitución. Los gobernantes elegidos, ya la señoría, ya los priores, adquirieron fuerza durante el ejercicio de su autoridad y pudieron realizar sus planes particulares, atreviéndose hasta á suspender la Constitución, para lo cual se aseguraban el consentimiento forzoso de la asamblea de los ciudadanos, rodeándola con sus hombres de armas. Por último, el principal agente del poder ejecutivo, reelegido de tiempo en tiempo para cubrir las apariencias, pero en realidad inamovible, llegó á ser, en la persona de Cosme de Médicis, el fundador de un gobierno hereditario.

Pero si los gobiernos de esta clase están expuestos á caer bajo la dominación de sus agentes civiles, lo

(1) Sismondi, obra citada.

están mucho más á verse dominados por sus agentes militares. De ello hay ejemplos desde los tiempos más remotos, y aunque son universalmente conocidos voy á detenerme en ellos, porque se relacionan con uno de los puntos cardinales de la teoría política. Entre los griegos, los tiranos, cuyo poder se elevó con frecuencia sobre las ruinas de las instituciones locales, tenían fuerzas armadas á sus órdenes. Unas veces el tirano era «el magistrado ejecutivo, en el cual la misma oligarquía había delegado importantes funciones de gobierno»; otras veces era un demagogo que abogaba por los supuestos intereses públicos, «á fin de rodearse de gentes armadas», soldados que en uno y otro caso eran los instrumentos de la usurpación. Los generales victoriosos hicieron luego otro tanto. Maquiavelo saca esta deducción de la historia romana: «Cuanto más lejos de Roma llevaban sus armas los generales, más necesario era prolongar la duración de su mando y más común se hizo esta medida. De ahí resultó que no se pudo emplear en el mando de los ejércitos más que á un corto número de ciudadanos, y, por consiguiente, que pocos generales se encontraron en situación de adquirir gran experiencia y gran renombre. Cuando los generales en jefe conservaron durante largo tiempo su cargo, hallaron medios de corromper al ejército hasta el punto de que los soldados se apartaron de la obediencia debida al Senado, y no reconocieron ya otra autoridad que la de su caudillo. Gracias á estos recursos, Sila y Mario pudieron desmoralizar á sus tropas é impulsarlas á combatir contra su patria, y Julio César llegó á hacerse dueño absoluto de Roma.»

Las repúblicas italianas proporcionan también muchos ejemplos análogos. Desde principios del siglo xiv las de Lombardía «se sometieron todas al poder mili-

tar de algunos nobles á quienes habían confiado el mando de sus milicias, perdiendo de este modo su libertad». En época más reciente y en distintos países hallamos nuevos casos. En Inglaterra, Cromwell demuestra con cuánta facilidad un general victorioso acaba por convertirse en autócrata. En los Países Bajos se dió el mismo resultado con los dos Artewelde y luego con Mauricio de Nassau. No hay que citar, por demasiado conocido, el caso de Napoleón. Conviene advertir que la causa que permite á un jefe militar apoderarse del poder supremo no es solamente el mando de la fuerza armada, sino que la popularidad adquirida por este jefe, sobre todo en una nación militar, se eleva á una posición que facilita el logro de sus planes usurpadores.

Á pesar de su propia experiencia y de los ejemplos de otros pueblos en lo pasado, los franceses elevaron al mariscal Mac-Mahon al poder ejecutivo. Los mismos americanos, reeligiendo al general Grant como presidente, han demostrado que la guerra podía inclinar rápidamente á aquella sociedad, con ser esencialmente industrial, hacia el tipo militar, cuyo carácter propio es la reunión en las mismas manos, del gobierno civil y del mando del ejército.

Examinadas las causas que producen la concentración de los gobiernos compuestos ó que los transforman en gobiernos simples, debemos fijarnos en las que tienden á hacerlos más democráticos. Atenas es el primer ejemplo que se nos presenta. Para comprenderle es preciso recordar que antes de Solón no existía el gobierno democrático en Grecia. No se conocían más que dos clases de régimen político, el oligárquico y el despótico. En aquellos tiempos primitivos, cuando todavía no se había empezado á meditar sobre poli-

tica, la teoría ignoraba probablemente las formas de gobierno que eran totalmente desconocidas en la práctica. Debemos, por consiguiente, desechar la idea de que el gobierno democrático naciera en Atenas bajo la inspiración de un plan preconcebido. También hay que tener presente otro hecho no menos importante. Atenas estaba gobernada entonces por una oligarquía, y la legislación de Solón no hizo más que restringir la influencia de los oligarcas ampliando el cuerpo político y poniendo fin á irritantes injusticias. Cuando se investigan los motivos del cambio que realizó Solón y las causas que hicieron posible la reorganización llevada á cabo por él, se descubre que consistieron en la influencia directa ó indirecta del comercio. Grote habla del «empeño que tuvieron, tanto Solón como Dracon, en acostumar á los ciudadanos á trabajar y á esperar todo de sí mismos», prueba de que, aun antes de Solón, la opinión pública no despreciaba, en el Ática, «el trabajo sedentario, que en la mayor parte de las ciudades griegas se consideraba poco honroso». Además, el mismo Solón había sido comerciante, y en su legislación «otorgó á los negociantes y á los artesanos un nuevo derecho, el de domiciliarse en Atenas, lo cual fué un estímulo para atraer á la numerosa población urbana que en el siglo siguiente residía, tanto en la ciudad como en el Pireo». Solón vió acudir á una multitud de emigrantes, atraídos por la mayor seguridad de que se disfrutaba en Atenas, y quiso inclinarlos con preferencia al trabajo manual y no al cultivo de un suelo pobre, de donde resultó «la modificación de las costumbres primitivas del Ática, que fomentaban la vida del campo y los trabajos agrícolas» (1). Otra con-

(1) Grote, *Historia de Grecia*.

secuencia de la nueva legislación fué aumentar el número de individuos que no pertenecían á las *gentes* ni á las *fabrias*, vestigios de la organización patriarcal y del gobierno autocrático. Las demás reformas constitucionales se referían principalmente á la organización industrial. La sustitución de la capacidad política regulada con arreglo á las riquezas, á la capacidad política dependiente del nacimiento, disminuyó la rigidez de la forma de gobierno, puesto que la riqueza adquirida por medio del trabajo ó de otra manera daba acceso en la oligarquía y participación en los demás privilegios. Al prohibir que se redujera á los deudores á la esclavitud y al emancipar á los que se habían hecho esclavos ellos mismos, la legislación de Solón aumentó mucho la clase de los libertos, distinta de la de los esclavos. Desde otro punto de vista, esta reforma, respetando los contratos equitativos, impidió los contratos inicuos por virtud de los cuales un hombre, presentando como garantía su propia persona, daba más de lo equivalente á la suma que se le había prestado. Á medida que disminuyó el número de casos en que se establecía la relación de señor á esclavo, aumentó el de aquellos otros en que verificaba amistosamente el cambio de servicios. Al desaparecer la odiosidad del préstamo con intereses cuya consecuencia era reducir al deudor á la esclavitud, el préstamo legítimo se hizo de uso general y dejó de tener impugnadores; la tasa del interés fué libre y el capital acumulado pudo dedicarse á este empleo. Otra causa auxiliar, cuyo poder fué aumentando continuamente, era el crecimiento de una población colocada en circunstancias favorables para obrar de consuno. Los habitantes de la ciudad, que se hallaban diariamente en contacto unos con otros, podían asimilarse fácilmente sus

ideas y sentimientos respectivos; se les congregaba rápidamente con un signo y podían unir sus esfuerzos con mayor premura que las gentes diseminadas en los distritos rurales. Á todos estos resultados directos é indirectos del desenvolvimiento industrial hay que sumar la influencia ejercida sobre el carácter de los atenienses por la costumbre de cumplir diariamente las obligaciones y los contratos y de hacerlas cumplir, disciplina que al propio tiempo que exigía á cada cual que respetara los derechos ajenos, le inclinaba también á que defendiera los suyos propios. Solón fué un hermoso ejemplo del ciudadano que sostiene sus derechos personales al par que respeta los de los demás, puesto que, invitado á convertirse en déspota de su patria cuando se hallaba en el apogeo de su influencia, se negó á hacerlo, y en su ancianidad expuso su vida para resistir á una usurpación de la tiranía. Por diferentes caminos tendía, pues, la actividad industrial á hacer más amplia la estructura oligárquica primitiva. Y aunque estas consecuencias del industrialismo, debidas al concurso de influencias sucesivamente acumuladas, se vieran comprometidas durante mucho tiempo por la usurpación de los Pisistratidas, no tardaron en reaparecer cuando, después de la expulsión de estos tiranos, la revolución operada por Clístenes las permitió de nuevo desempeñar su papel en la restauración del régimen democrático.

La misma causa, menos poderosa, sin duda, en este caso, pero también eficaz, contribuyó á liberalizar á la oligarquía romana. Roma «debió el origen de su importancia al comercio internacional». Como indica Mommsen, «la diferencia que distinguía á Roma de las demás ciudades latinas debe explicarse por su posición comercial y por el tipo de carácter que resultó

de ella... Roma era el *emporium* de los distritos latinos» (1). Además, de igual manera que en Atenas, aunque en menor escala, el comercio llevó á Roma una corriente cada vez más numerosa de emigrantes, á los cuales se otorgaban derechos, y que con los libertinos y los clientes componían la población industrial, cuyo ingreso en el cuerpo de los ciudadanos determinó la reforma de la Constitución romana bajo Servio Tulio.

Las repúblicas italianas de los tiempos modernos acreditan también con ejemplos numerosos esta relación entre la vida comercial y la libertad política. Las ciudades de Italia eran centros industriales. «Los mercaderes de Génova, Pisa, Florencia y Venecia surtían á Europa de los productos del Mediterráneo y de Oriente; los banqueros de Lombardía revelaron al mundo los secretos de la banca y de los cambios sobre el extranjero. Los maestros de Italia enseñaron á los obreros de otros países á adquirir habilidad en las artes de trabajar el acero, el hierro, el bronce, la seda, el vidrio, la porcelana y las piedras preciosas. Las tiendas de Italia, llenas de objetos de un lujo deslumbrador, excitaban la admiración y la envidia de los extranjeros venidos de regiones menos afortunadas» (2).

La historia de estas repúblicas nos enseña que los gremios eran la base de su organización política; que las clases superiores del comercio se apoderaron de la autoridad y excluyeron en algunas ciudades á los nobles, y que, si las guerras exteriores é intestinas restauraban formas de gobierno más personales y centralizadas, las sublevaciones de los ciudada-

(1) Mommsen, *Historia de Roma*.

(2) Erskine May, obra citada, I, 281.

nos dedicados á las artes industriales restablecían de tiempo en tiempo el gobierno democrático.

Agreguemos á estas enseñanzas los ejemplos sacados de la historia de los Países Bajos, de las ciudades anseáticas y de Inglaterra, en que se ve que las instituciones políticas se hacen más liberales á medida que adelanta el industrialismo, que las ciudades dan el impulso de estos cambios más bien que las comarcas rurales, y los grandes centros industriales antes que los pequeños, y de todo esto resultará, como cosa indudable, que si el aumento de la actividad militar concentra los gobiernos compuestos, la base de éstos se hace más amplia á medida que va preponderando la actividad industrial.

§ 489. Las conclusiones á que hemos llegado en este capítulo, como las del anterior, prueban que los tipos de organización política no son producto de una elección deliberada. Comúnmente se habla de las sociedades como si éstas hubieran decidido de una vez para siempre qué forma de gobierno habían de adoptar. El mismo Grote, en su comparación entre las instituciones de la antigua Grecia y las de la Europa de la Edad Média, parece admitir que la idea de las ventajas ó desventajas de tal ó cual Constitución daría motivos para establecerla ó rechazarla. Pero los hechos que hemos expuesto atestiguan que la génesis de los gobiernos compuestos, como la de los gobiernos simples, depende de condiciones y no de intenciones.

Hemos admitido que la independencia de carácter es un factor del régimen político, pero la asignamos como causa la permanencia continua de la raza en un país que permite sustraerse fácilmente á la autoridad. Vimos que, dado un carácter formado en estas condi-

ciones, la cooperación para la guerra es lo que origina la unión, bajo el pie de igualdad, de los grupos cuyos jefes se reúnen para formar el consejo directivo. Según que los grupos integrantes estén sometidos á una autoridad más ó menos despótica, el consejo de la confederación será más menos oligárquico. En localidades tan diferentes como las regiones montañosas, los pantanos, las islas de limo y las maniguas, hombres de razas diferentes han organizado gobiernos compuestos. Y como quiera que estas localidades tan distintas se asemejan en que unas y otras se componen de partes difícilmente accesibles, podemos afirmar que esta dificultad es la principal causa de la forma de gobierno, bajo la cual se han unido sus habitantes.

Además de los gobiernos compuestos, que nacen espontáneamente en las localidades que presentan circunstancias favorables, hay otros que aparecen después de la disolución de anteriores organizaciones políticas. Estos se producen principalmente cuando el pueblo, concentrado en una ciudad, en vez de hallarse esparcido sobre un extenso territorio, puede congregarse en masa muy fácilmente. Cuando toda autoridad ha desaparecido sucede que la multitud tiene el campo libre y constituye en beneficio suyo el régimen relativamente democrático por el cual comienza todo gobierno; pero ya de un modo irregular, ya de un modo regular, un corto número de hombres superiores se distingue de la muchedumbre, y entre ellos hay siempre uno que directa ó indirectamente es el que predomina.

Los gobiernos compuestos se hacen con el tiempo ó más restringidos ó más amplios; lo primero es efecto del régimen militar que tiene siempre por resultado la concentración del poder directivo en corto número de

personas, y que si dura, transforma inevitablemente en gobiernos simples los compuestos. Por el contrario, el industrialismo los hace más liberales. Congregando extranjeros emancipados de la opresión de las organizaciones patriarcales, feudales ú otras cualesquiera; aumentando el número de individuos sobre los cuales tendría que ejercerse la coacción en comparación con el de aquellos que deben ejercerla; colocando á la mayoría en condiciones que favorecen la acción colectiva; sustituyendo la obediencia impuesta cada día por el cumplimiento cotidiano de obligaciones voluntarias y por la afirmación diaria de los derechos individuales, el industrialismo conduce al establecimiento de la igualdad entre los ciudadanos.

## CAPÍTULO VIII

### Los cuerpos consultivos.

§ 490. En los dos capítulos anteriores hemos hablado sucesivamente de dos de las partes de la primitiva estructura política, ó para hablar con más exactitud, las hemos estudiado separadamente, limitándonos á consignar de una manera incidental sus relaciones con la tercera. Vamos á examinar ahora ambas partes juntamente. En lugar de investigar cómo de un jefe, poco elevado al principio sobre el resto del pueblo, ha salido, por evolución, en determinadas condiciones, un soberano absoluto que subordina enteramente á su autoridad á la aristocracia y al pueblo; en lugar de estudiar cómo en diversas circunstancias la clase poco numerosa de los hombres superiores se convierte en una oligarquía que no tolera ningún príncipe y mantiene á la multitud bajo su yugo, vamos á examinar el caso en que se establece la cooperación entre el jefe y la aristocracia.

Después de establecida la institución del jefe, éste sigue teniendo muchos motivos para proceder de acuerdo con los principales del pueblo. Le es necesario congraciarse con ellos, tomar su consejo y asegurarse su ayuda voluntaria, y en las cuestiones graves deseará tal vez que compartan con él la responsabili-