

datarios y de las ciudades situadas en su territorio» (1). La masa de la población rural había perdido su participación en el poder. Lo mismo pasaba en Francia al terminar el período feudal. Una ordenanza de 1228 sobre los herejes del Languedoc se tomó con el consejo de «los grandes y hombres buenos». Otra de 1246 sobre las levas y exenciones en Anjou y Maine contiene estas palabras: «Habiendo convocado cerca de Nos, en Orleans, á los barones y á los grandes de dichos condados, y habiendo deliberado maduramente con ellos, etcétera.»

Se objetará tal vez que nada decimos de los eclesiásticos que de ordinario forman parte del cuerpo consultivo, pero esto no altera en nada lo que acabamos de decir. Si las costumbres modernas nos hacen distinguir la clase de los sacerdotes de la de los guerreros, en sus orígenes no estuvieron separadas. Hemos dicho ya que, en las sociedades militares, el rey era á la vez general en jefe y gran sacerdote, cumpliendo con este doble carácter las prescripciones de la divinidad; conviene añadir que el sacerdote subalterno toma parte de ordinario en las guerras que se suponen emprendidas por inspiración celeste. Antes de marchar á la guerra, Radama, rey de Madagascar, «sacrificaba un gallo y una vaca en calidad de sacerdote y en la de general y rezaba una oración en la tumba de Andria Masina, el más ilustre de sus antepasados» (2). Entre los hebreos, los sacerdotes acompañaban al ejército al combate, y vemos á Samuel, sacerdote desde la infancia, llevar á Saúl el mandato divino de «herir á Amalec» y de despedazar él mismo á Agag. Así entre los salvajes como en las sociedades

(1) Hallam.

(2) Ellis, *History of Madagascar*, II, 252.

medio civilizadas vemos por todas partes á los sacerdotes tomar parte más ó menos activa en la guerra. Entre los dacotas, los mundrucus, los abipones y los khondos, los sacerdotes deciden cuándo hay que hacer la guerra y dan la señal del ataque. Entre los tahitianos los sacerdotes «llevaban armas y marchaban con los guerreros al combate» (1). Entre los mejicanos eran por lo común los instigadores de las guerras, iban con sus ídolos al frente del ejército y sacrificaban sobre el campo de batalla á los primeros prisioneros hechos al enemigo. (2). Entre los antiguos egipcios, «el sacerdote del Dios era con frecuencia un jefe de guerreros ó de marinos» (3). Por último, á pesar de la creencia opuesta, hay un hecho que demuestra que es natural esta relación que hallamos en todas las sociedades incultas y antiguas, y es que reapareció en sociedades más modernas. Cuando el cristianismo salió de su período primitivo, en que no tuvo nada de político, para entrar en aquel otro en que se hizo religión del Estado, sus sacerdotes recobraron el antiguo carácter militar en épocas que eran muy belicosas. «A mediados del siglo VIII, en Francia, el servicio militar del clero francés estaba ya plenamente establecido.» En los primitivos tiempos feudales los obispos, abades y priores se convirtieron en señores feudales con todo el poderío y toda la responsabilidad anejos á esta posición: tenían tropas á sueldo, tomaban ciudades y fortalezas, sostenían sitios y conducían ó enviaban fuerzas en auxilio de sus reyes. Oderico Vital nos habla de sacerdotes que, en 1094, condujeron á sus feligreses

(1) Ellis, *Polynesian researches*, II, 486.

(2) Sahagún, *Historia general, etc.*, I, VIII, c. 24.

(3) Wilkinson, *Manners and Customs of the ancient Egyptians*, I, 159.

al combate, y de abades que hacían otro tanto con sus vasallos. Es indudable que, más adelante, los dignatarios de la Iglesia dejaron de tomar participación activa en la guerra, pero todavía no ha desaparecido su papel de consejeros en estos asuntos, en que se inclinan más bien á empujar á la lucha que á evitarla. Así se ha visto en Inglaterra á los obispos aprobar con su voto, á excepción de uno solo, la invasión del Afganistan.

Así, pues, si el cuerpo consultivo comprende generalmente eclesiásticos, esto no contradice nuestra tesis de que este cuerpo es, en sus principios, un consejo de guerra y se convierte luego en una asamblea permanente de jefes militares subordinados al monarca.

§ 493. Volvemos á hallar aquí el mismo resultado que en otra forma encontramos al hablar de las oligarquías, pero con una diferencia, que procede de que el rey interviene ahora como factor en la cooperación. Gran parte de lo que hemos dicho de los efectos de la guerra, que hace más estrechas á las oligarquías, se aplica también á la asamblea consultiva, que se transforma en una corporación de nobles guerreros, propietarios territoriales. La fusión de sociedades pequeñas en otras mayores á consecuencia de la guerra pone en juego nuevas influencias, que se unen á las primeras para dejar sentir su efecto.

En las primitivas asambleas, á que asistían armados todos los hombres de una manera parecida, la multitud de los inferiores reconocía la autoridad de la minoría de superiores por ser éstos jefes de guerreros ó jefes de clan, ó por su supuesto origen divino; pero el grupo de los superiores, seguros de no poder vencer á la multitud en caso de conflicto material, tenía que

mostrar alguna deferencia hacia el parecer de la mayoría y no podía arrogarse la plenitud del poder. Con el progreso de la diferenciación de clases de que hemos hablado, á medida que la reducida minoría de los superiores adquirió mejores armas que las de la mayoría, ya usando carros de guerra, como entre los antiguos, ya vistiendo, como en la Edad Media, cotas de mallas y armaduras y montando á caballo, comprendió sus ventajas y no otorgó el mismo respeto que antes á la opinión de la multitud. Y muy pronto el hábito de no cuidarse para nada de esta opinión fué reemplazado por el de considerar impertinentes sus manifestaciones.

Esta usurpación se hizo posible gracias al aumento de las comitivas armadas de los superiores, compuestas de mercenarios ó de otra clase de auxiliares que, desligados por completo del común de los hombres libres, están unidos por el vasallaje, al que los tiene á su servicio. Estos secuaces, mejor armados también que la multitud, así para la defensa como para el ataque, llegan á despreciarla y ayudan á someterla.

No sólo en las asambleas generales, sino diariamente en sus localidades respectivas, el poder de los nobles, establecido sobre estas bases, fué reduciendo cada día más á los hombres libres á la condición de personas subordinadas, sobre todo cuando los nobles de categoría secundaria se vieron dispensados del servicio militar debido al rey, ó se les consintió que lo dejaran caer en desuso, como en Dinamarca, allá por el siglo XIII. «Los aldeanos libres, que al principio eran propietarios independientes del suelo y cuyo voto pesaba lo mismo que el de los nobles de las primeras categorías, tuvieron que buscar la protección de los poderosos señores ó hacerse vasallos de algún *harremand* vecino, de

algún obispo ó de algún convento. Las dietas provinciales, los Land Tings, se eclipsaron poco á poco ante el parlamento general del Dannehof, el Adel Ting ó el Herredag, compuesto este último exclusivamente de príncipes, prelados y otros grandes del reino...

La disminución de la influencia de los aldeanos en época en que los habitantes de las ciudades no tenían aún participación alguna en el poder político, hizo que la constitución trastornada y vacilante caminara con rapidez hacia la forma que adoptó finalmente: la de una oligarquía feudal y sacerdotal» (1).

La desaparición del poder de los hombres libres armados y el aumento del de los jefes que forman el consejo consultivo puede venir también de la extensión del territorio, á consecuencia de la composición y recomposición de las sociedades. Observa Richter, respecto de la época de los merovingios, que, «bajo Clovis y sus inmediatos sucesores el pueblo, congregado en armas, ejercía una positiva influencia sobre las decisiones del rey. Pero cuando se extendió el reino fué imposible la reunión de todo el pueblo» (2). Sólo podían concurrir los que habitaban cerca del lugar designado para la asamblea.

Pueden citarse dos hechos en apoyo de esto: uno, el ya indicado en otro capítulo, de que «el gran Consejo nacional de Madagascar es una asamblea del pueblo de la capital y de los jefes de las provincias, distritos, ciudades, aldeas, etc.» (3). En el Witenagemot anglosajón, dice M. Freeman, «se ve mencionada alguna vez la presencia de gran número de concurrentes de las clases populares; eran habitantes de Londres ó de

(1) Crichton y Wheaton, *History of Scandinavia*, I, 262.

(2) Richter, *Annalen*, etc., 119.

(3) Ellis, obra citada, I, 378.

Winchester» (1), lo cual indica que todos los hombres libres tenían derecho á asistir, pero sólo los comarcanos podían ejercitarle.

Esta causa de disminución del número de concurrentes, comentada por M. Freeman, produce, por diversos caminos, sus efectos. En un extenso reino, los gastos de viaje hasta el lugar designado para la asamblea son demasiado crecidos para que pueda soportarlos el que sólo posee algunas yugadas de tierra. Y hay que añadir los gastos que supone también la pérdida de tiempo, muy onerosa para el que trabaja ó vigila el trabajo ajeno. Además, en aquellos tiempos de desorden corrían no pocos peligros los caminantes que no podían viajar con un séquito bien armado. Estas causas debieron de dejar sentir sus efectos seguramente, al paso que los motivos de asistir á la asamblea iban perdiendo fuerza por las razones que hemos expresado.

Existía, además, otra causa. Una asamblea de todos los hombres armados de una gran sociedad, dado caso de que pudieran juntarse, sería incapaz de deliberar, tanto por el enorme número de sus miembros como por falta de organización. La multitud, compuesta de hombres venidos de los cuatro puntos cardinales de un extenso país, desconocidos unos de otros en su mayoría é incapaces de ponerse previamente de acuerdo, sin plan y sin jefes, no podría luchar con el grupo relativamente débil, pero bien organizado, de los que tienen ideas comunes y obran de concierto.

No hay que olvidar que cuando estas causas llegan á hacer disminuir el número de hombres armados que concurren á la asamblea, excluyendo á los que habitan

(1) Freeman, *The Growth of the English Constitution*, 60.

lejos del lugar de la reunión; y cuando se establece la costumbre de convocar á las personas más notables, sucede, naturalmente, con el tiempo, que la convocatoria es el título que da entrada en la asamblea y el no ser convocado priva del derecho de asistir.

Tales son las varias influencias, derivadas todas directa ó indirectamente de la guerra, que contribuyen á diferenciar al cuerpo consultivo de la masa de hombres armados, de la cual salió.

§ 494. Tenemos, pues, un soberano y un cuerpo consultivo cuyos orígenes conocemos. Nos quedan por aclarar las causas de los cambios que sobrevienen en sus poderes respectivos. Necesariamente hay pugna siempre entre estas dos autoridades, y cada una de ellas procura dominar á la otra. ¿En qué condiciones podrá el rey dominar al cuerpo consultivo? ¿En qué condiciones será el cuerpo consultivo el que domine al monarca?

La creencia en la condición sobrehumana del rey le da inmensa ventaja en la lucha por la supremacía. Si desciende de los dioses, sus consejeros no pueden oponerse á su voluntad, y los miembros del consejo, aisladamente ó en corporación, no se permitirán más que depositar á los pies del monarca su humilde parecer. Y si el orden de sucesión está regulado de tal modo que, sólo por rara excepción, puede ocurrir el caso de elección del monarca por los principales jefes, y éstos no pueden, por lo tanto, escoger á un hombre que se acomode á sus miras y deseos, se ven privados de los medios de conservar su autoridad. Por esto, en los pueblos de Oriente, antiguos y modernos, sometidos á un gobierno despótico, no se encuentra cuerpo consultivo alguno que tenga existencia independiente. Aunque el rey de Egipto «hacia que le siguiera en sus

guerras el Consejo de los Treinta, que se cree estaba compuesto de los consejeros privados, los escribas y los altos dignatarios del reino» (1), hay motivo para suponer que los miembros de este Consejo no tenían otra autoridad que la que el rey delegaba en ellos. Lo mismo observamos en Babilonia y en Asiria. Los personajes de la comitiva del rey que desempeñaban cerca de este soberano, de raza divina, las funciones de ministros y consejeros, no formaban asambleas deliberantes. En la antigua Persia reinaba el mismo orden de cosas. El rey hereditario, personaje casi sagrado, lleno de títulos extravagantes, aunque se hallaba expuesto á la oposición de los príncipes y de los nobles de sangre real que mandaban los ejércitos, no tenía limitada su autoridad por asamblea alguna formada de estos príncipes (2). En el Japón, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días, sucede lo mismo. Los daimios estaban obligados á residir en la capital en ciertas épocas, pero era esta una precaución tomada para prevenir su rebeldía, y jamás se les daba, durante su manencia, participación alguna en el gobierno. Otro tanto puede decirse de China. Aunque no hay en el Celeste Imperio ningún cuerpo consultivo ó deliberativo que tenga existencia oficialmente reconocida, ni nada que se parezca á Congreso ó Parlamento, no por esto deja la necesidad de obligar al emperador á aconsejarse de ciertos oficiales suyos. Europa nos proporciona también hechos de significación análoga. Y no me refiero sólo á Rusia, sino también á Francia, en la época en que la monarquía era absoluta, en el siglo en que teólogos como Bossuet enseñaban que «el

(1) Wilkinson, obra citada, I, 160.

(2) Malcolm, *History of Persia*, I, 459; II, 303. Rawlinson, III, 223.

rey no es responsable ante nadie, quien quiera que sea..., que el Estado se resume en su persona; que su voluntad es expresión de la del pueblo»; cuando el rey Luis XIV, «imbuido en la idea de su omnipotencia y de su misión divina, era para sus súbditos objeto de adoración», y había absorbido y borrado hasta la última huella, la última idea, el último recuerdo de toda autoridad distinta de la que emanaba de su persona» (1). Al par que se establecía la sucesión hereditaria y que adquiría carácter semidivino la monarquía, iba desapareciendo el poder de los antiguos feudatarios.

Existen, por el contrario, otros ejemplos en que se ve que cuando el rey no ha tenido jamás, ó no ha conservado, el prestigio de la supuesta filiación divina, ó la monarquía se mantiene electiva, el poder del cuerpo consultivo puede dominar á la autoridad real y aun suprimirla al cabo. El primero de estos ejemplos es el de Roma. Al principio, «el rey convocaba al Senado á su voluntad y le sometía ciertas cuestiones; ningún senador podía emitir su parecer si no era consultado, y menos aún podía el Senado reunirse sin la convocación regia» (2). Pero en Roma el rey, aunque se le consideraba ayudado por la aprobación divina, no pasaba por descender de los dioses, y aunque habitualmente era designado por su antecesor, á veces le elegía el Senado y siempre se sometía su designación á la formalidad de la aprobación del pueblo. El cuerpo consultivo acabó por hacerse soberano. «El Senado se transformó con el tiempo; este cuerpo, instituido solamente para dar á los magistrados su parecer, se convirtió en un consejo que mandaba á los magistrados y

(1) Saint-Simon, *Mémoires*.

(2) Mommsen, *Historia de Roma*.

era el único gobernante.» Luego, «el derecho de nombrar y exonerar á los senadores, que correspondía primitivamente á los magistrados, se les quitó, y, por último, «el carácter vitalicio ó inamovible de los miembros del orden dominante, que tenían asiento y voto en el Senado, se consolidó definitivamente», y la constitución oligárquica quedó desde entonces fijada. En la historia de Polonia vemos otro ejemplo. La monarquía se formó después que la unión de las tribus, dotadas de gobiernos simples, produjo Estados pequeños y dió origen á una nobleza, y después también de la unión de estos Estados compuestos. Fué electiva en su origen, como toda monarquía; se conservó así y no llegó á ser hereditaria. Cada nueva elección que se hacía fuera del clan regio proporcionaba á los nobles turbulentos una ocasión para elegir por rey á la persona cuyo carácter les pareciese adecuado para el logro de sus propósitos, lo que ocasionó la decadencia del poder real. Al fin «de los tres órdenes de que se componía el Estado, el rey, aunque su autoridad había sido antiguamente despótica, llegó á ser el menos importante. Su dignidad carecía de poder; no era más que el presidente del Senado y el juez principal de la república» (1). Puede citarse también el ejemplo de Escandinavia, ya mencionado con diverso motivo. Los reyes daneses, noruegos y suecos fueron en un principio electivos, y aunque en diversas ocasiones se puso en vigor por cierto tiempo el principio de la herencia, se volvió frecuentemente á la forma electiva, y á consecuencia de ello los jefes feudales y los preladados del cuerpo consultivo se arrogaron la autoridad suprema.

(1) Duham. *Historia de Polonia*, 282.

El segundo elemento de la estructura política trina y una encuentra, pues, dentro del régimen militar, condiciones favorables como las encuentra el primero. Este régimen es la causa que separa, finalmente, al soberano de los que están por debajo de él y también la que agrupa la corta minoría de superiores en un cuerpo compuesto y separado de la multitud de los inferiores.

El consejo de guerra, formado por los principales guerreros que discuten en presencia de la muchedumbre, es el germen del cuerpo consultivo. Lo demuestra la conservación de ciertas costumbres, en que se ve que la asamblea política fué en sus principios una asamblea de hombres armados. Otros hechos están de acuerdo con esta interpretación. Se nota, por ejemplo, que cuando la sociedad llega á un estado constituido relativamente, el papel del pueblo en la asamblea se reduce á aprobar ó rechazar las proposiciones que se le hacen, y los miembros del consejo consultivo no emiten su opinión hasta que son invitados á ello.

No carecemos en absoluto de datos para explicarnos el proceso mediante el cual el consejo de guerra primitivo se desenvuelve, se consolida y se separa del resto de la nación. En el seno de la clase de los guerreros, que es también la clase propietaria del suelo, la guerra origina diferencias crecientes de riqueza y de *condición legal*, de manera que, al par que se efectúa la composición y recomposición de grupos por virtud de la guerra, los jefes militares adquieren el carácter de grandes propietarios territoriales y soberanos locales. De este modo, los individuos del cuerpo consultivo se distinguen de los hombres libres en general, no ya como los caudillos de sus guerreros, sino más bien como los hombres ricos é influyentes del vulgo.

La distinción que aparta cada vez más al primer elemento de la estructura política triple y una del tercero, acaba en separación cuando, con el tiempo, la guerra reúne vastos territorios bajo un mismo poder. Los hombres libres armados, esparcidos por una extensa comarca, se ven impedidos de asistir á las asambleas periódicas por los gastos del viaje, la pérdida de tiempo, los peligros del camino y también por la experiencia de que las multitudes sin organización ni preparación se encuentran á merced de una minoría de individuos organizados, mejor armados y montados y seguidos de bandas á su servicio. Así, después de un periodo durante el cual los hombres armados que viven cerca del lugar de la asamblea concurren á ella, viene otra época en que éstos mismos no son convocados ya y se les reputa sin derecho para tomar parte en la junta, por donde el consejo consultivo se encuentra completamente diferenciado.

Los cambios en el poder relativo del soberano y del consejo obedecen á causas visibles. Si el rey conserva ó adquiere el renombre de una filiación ó de una autoridad sobrenaturales, ó si la sucesión hereditaria está fijada de manera que excluye la elección, los hombres que, en otras condiciones, hubieran formado el consejo consultivo con autoridad equivalente á la del monarca se convierten en meros consejeros de éste, nombrados por él. Pero si el rey no tiene el prestigio de un origen sagrado ó de una misión recibida de los dioses y la dignidad real permanece electiva, entonces el cuerpo consultivo conserva su poder y puede convertirse en oligarquía.

No quiero decir que todos los cuerpos consultivos se hayan formado de esta manera. Es posible que sociedades deshechas por la guerra ó disueltas por revolu-

ciones, conserven tan débiles vestigios de su organización primitiva, que no quede clase social alguna de aquellas en cuyo seno nacen los cuerpos consultivos que hemos descrito. Ó bien, como en las colonias inglesas, han podido formarse sociedades con arreglo á métodos que no favorecían la constitución de clases de jefes militares poseedores del suelo, y que, por consiguiente, no proporcionan los elementos de que se compusieron los cuerpos consultivos en su forma originaria. Cuando concurren estas circunstancias, las asambleas se forman respondiendo á ellas, tanto por su composición como por sus funciones, y nacen bajo la influencia de la tradición y del ejemplo; á falta de hombres como los de las asambleas primitivas, las forman otros, en general los que por su posición, su edad y su experiencia de los negocios públicos sobresalen sobre los que componen las asambleas populares. La descripción que hemos hecho sólo es aplicable á los que pudieran llamarse cuerpos consultivos normales, que se desarrollan durante la composición y recomposición sociales operadas por la guerra. Los Senados ó Cámaras altas, que nacen en condiciones más modernas y complicadas, son en cierto modo equivalentes á esos cuerpos consultivos por su composición y el papel que desempeñan, dentro de lo que las nuevas circunstancias permiten.

## CAPÍTULO IX

### Las asambleas representativas.

§ 496. Al través de toda la complicación y diversidad de la organización política no es imposible discernir por qué caminos ha producido la evolución los gobiernos simples y los gobiernos compuestos. También puede observarse cómo, bajo el influjo de ciertas condiciones, se unen estos dos resultados bajo la forma de un soberano y un cuerpo consultivo. Más difícil es apreciar cómo se forma un cuerpo representativo, pues el proceso de formación y su resultado son más variables. Tenemos, pues, que contentarnos con conclusiones menos precisas.

Como antes hemos hecho, debemos remontarnos á lo pasado hasta llegar á los orígenes para apoderarnos del hilo de este laberinto. Al salir de aquel primer período de la horda salvaje, en que no existe otra supremacía que la del hombre que debe su puesto preeminente, ya á su fuerza, ya á su valor ó ya á su destreza, el primer paso conduce á la elección, á la práctica de escoger deliberadamente un jefe para la guerra. Nada dicen los viajeros de la manera de efectuarse las elecciones en las tribus incultas, y es probable que se usen diferentes métodos. Conservamos, en cambio, relatos de las elecciones que se hacían en los pueblos primitivos.