NATURALEZA Y TENDENCIA

DE LAS

INSTITUCIONES LIBRES

LIBRO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

VISTAS GENERALES Y DIFICULTADES DE LA CIENCIA DEL GOBIERNO

Apesar del progreso general que el espíritu humano ha hecho en los últimos doscientos años la rama de la filosofía política que trata del gobierno ha permanecido casi estacionaria. Es innegable que todos nuestros conocimientos se deducen de hechos, y que no está en nuestro poder crear ninguno de esos hechos. Ni es menos cierto que los principios que han de constituir lo que se llama una ciencia, no son mas que la filosofía de los hechos; y mientras estos no caen bajo nuestro exámen no podemos hallar los principios que de ellos se deducen.

Es, sin embargo, de notarse que, durante el período á que me he referido, se ha presentado á la observacion y al

escrutinio del hombre una serie mas numerosa de hechos que en período alguno de igual duracion en la historia de la especie humana. Porque si empezamos por el año de 1642 — en medio de la tremenda lucha que tuvo lugar entre la libertad y el poder en la Gran Bretaña — y llegamos hasta nuestros dias, hallarémos que, dentro de ese espacio de tiempo, se encuentran reunidas casi todas las grandes revoluciones en los negocios humanos, que han afectado sensiblemente la organizacion social, la estructura del gobierno, y las funciones de los gobernantes. Por tanto, nada es mas natural, ni ocurre mas espontáneamente al entendimiento, que la idea de averiguar la causa por que, en medio de tan importante y general movimiento del espíritu humano, ha permanecido estacionaria la ciencia del gobierno. Jamas hay necesidad de presentar todos los hechos que posiblemente puedan existir; de otra suerte ninguna parte de nuestro saber podria completarse.

Varias causas han podido concurrir al lento progreso de esta ciencia, y su dificultad intrínseca es la primera. No hay rama de los conocimientos humanos que mas en alto grado exija la aplicacion de la verdad absoluta á los hechos particulares; ninguna que ofrezca igual diversidad de hechos, ni mayor dificultad para reducirlos á reglas generales. Así es que, por la misma razon de que las dos últimas centurias han sido tan fecundas en materiales, y han acumulado una inmensidad de hechos, la marcha de este estudio se hace mas embarazosa. A pesar de que sin el auxilio de esos hechos no podriamos dar un paso, ellos burlan, sin embargo, los esfuerzos de las mejores inteligencias, si se proponen señalar los principios que en todo tiempo y lugar hayan de formar los fundamentos de la ciencia. Puedo imaginarme fácilmente que muchos de los mayores pensadores, tanto en Europa como en América, hayan ocupado toda una vida en

inspeccionar con intenso interes y con ojo de águila los cambios que la sociedad y el gobierno han sufrido en los últimos sesenta ó setenta años, y que sin embargo hayan cejado del intento de reducir á un sistema tan vasta masa de experiencia.

La segunda razon que yo asignaria, es que el gobierno es la ciencia, no solamente de lo que es, sino de lo que debe ser, y en adicion á estas dos cosas, tambien de lo que debe hacerse que sea. Reune, pues, ella en sí misma las dificultades de todas las ciencias, y conduce á investigaciones mas complicadas que cualquiera de ellas singularmente. No podemos crear hechos, pero podemos variar á lo infinito las combinaciones de los que nos son conocidos. Por lo mismo, si es necesario un penoso esfuerzo para aplicar verdades abstractas á hechos particulares, la dificultad sube de punto cuando deseamos hacer una disposicion enteramente nueva de esos hechos; cuando, por ejemplo, deseamos alterar las disposiciones existentes, y dar una nueva forma al todo, ó á alguna parte del gobierno.

Otro embarazo para el adelanto de la ciencia ha nacido de la extrema negligencia que, tanto los escritores como los hombres de estado, han mostrado constantemente en decir todo lo que saben y creen. Se supone que hay muchos secretos en el gobierno que no pueden ser divulgados á la generalidad de los hombres. Tenemos noticia de la doctrina secreta y pública de los antiguos filósofos. Revelaban á la multitud algunas cosas, entre tanto que las otras se ocultaban á todos, menos á los pocos escogidos ó selectos. Existió la misma costumbre entre algunos de los Padres de la Iglesia africana, aunque algunos escritores eclesiásticos han tratado de explicarla y paliarla. La práctica, sin embargo, no se ha circunscrito á los antiguos. Ha existido en todos tiempos, y ha prevalecido extensa, aunque no abierta-

mente, entre los filósofos y políticos de los tiempos modernos. Está empezando á caer ahora en descrédito, desde que lo que se denomina la multitud va progresando tan pronto en conocimientos é instruccion, que ya no es cosa fácil guardar algunos secretos; y desde que, por la misma razon, el descubrirlos no puede causar daño. Porque, aunque el primer efecto de hallar muchas cosas que estaban ántes ocultas, es el de no hacernos temer nada, ni aun los cambios mas violentos, sin embargo, el último efecto viene á ser hacernos temer muchas cosas, y mostrarnos precipicios y estorbos en cada paso que damos.

La última causa del retardo del progreso de la ciencia, que debo mencionar, es que, en muchos casos, los espíritus que son particularmente aptos para extender la esfera de sus conocimientos, se retiran de la disquisicion especulativa para lanzarse en el campo de la vida activa. El pensamiento profundo, la capacidad de considerar el aspecto filosófico que tienen cosas las mas comunes y familiares, unidos á un penetrante conocimiento del carácter y disposiciones de los hombres, son necesarios para conocer íntimamente los principios de la ciencia. Pero el que posee estas cualidades, es muy apto para ser arrastrado por uno ú otro de los grandes partidos que se dividen el señorío del pais. El campo de la especulacion, el de la imaginacion, y el de la accion, dividen entre ellos el imperio de los esfuerzos del hombre. Ninguno ha podido encerrarse en los dos primeros durante toda una vida; entretanto, el sentimiento de gozo que nace de mezclarse en la vida activa es tan considerablemente mas grande que el que proporciona la especulacion abstracta, que pocos espíritus tienen suficiente fortaleza para prescindir del primero por causa de la mas brillante y duradera fama que aguarda á la última.

Los escritores de filosofía política se han ocupado, por

la mayor parte, mas en estudiar lo que se llama el mecanismo del gobierno, que en desenvolver la estructura de la sociedad. Esta es con frecuencia la causa de que las mas ingeniosas combinaciones especulativas sean defectuosas; puesto que no siguiendo el último procedimiento, ni podemos decifrar completamente las instituciones existentes, ni ver claramente el camino para ligar los principios generales que pueden deducirse de ellas. Todos los gobiernos dependen en gran manera de las costumbres, hábitos y disposiciones de los pueblos entre quienes existen. Esta conexion es mas estrecha y notable en donde las instituciones son democráticas; y como las constituciones americanas son el solo ejemplo del completo establecimiento de tales instituciones, no debe causar asombro que el error á que me he referido haya prevalecido tan extensamente en el viejo mundo. Es para nosotros un privilegio y una desgracia el que nuestro saber esté tan completamente limitado por nuestra propia experiencia: nuestro privilegio, porque estamos exentos de una multitud de expedientes visionarios é infructuosos para mejorar nuestra condicion; y nuestra desgracia, porque nos vemos á veces encerrados en un círculo de experiencia tan estrecho, que nos priva de la contemplacion de un mundo de hechos nuevos que estan traspirando mas allá de nosotros.

La razon porque es entónces de tanta importancia examinar y entender la estructura de la sociedad, y no meramente el mecanismo del gobierno, es porque ahora, mas que en ningun período anterior, las instituciones políticas están modeladas por las costumbres. Puede decirse con verdad, que todo forma de gobierno depende de la constitucion de la sociedad, de la organizacion social en que ha echado raices. Pero esta dependencia es de un carácter totalmente diferente en diferentes paises. En algunos, las

costumbres ejercen una positiva influencia, mientras que en otros su influencia es puramente negativa. En una república, en que el grado de la inteligencia popular es elevado, y no existe ningun impedimento para el ejercicio de esa autoridad popular que rectamente nace de semejante estado, puede decirse que el pueblo verdaderamente crea y sostiene el gobierno. Por el contrario, en donde el pueblo está sumido en la ignorancia y la apatía, el gobierno asume el carácter de una institucion que existe por sí misma, porque no hay poder ulterior que lo dirija y controle. En un caso, la voluntad de la sociedad se imprime como un poder activo sobre las instituciones, tanto ordenándolas como controlándolas: en el otro, por falta de voluntad, al gobierno solo se le permite sea lo que el acaso ó las circunstancias lo hicieron originariamente. Las instituciones políticas de Rusia y de los Estados Unidos, dependen igualmente de la organizacion social; pero en la primera la influencia es negativa, en los últimos es directa y positiva. En la primera, el pueblo por su inaccion contribuye á levantar la fábrica del despotismo; en los últimos, el pueblo ha creado las instituciones libres. Se sigue de aquí, que en proporcion que la influencia es de un carácter positivo, las instituciones tenderán á tomar la forma de un gobierno libre: porque puede esta influencia variar tanto en grados, que imprima la mas grande variedad en los diferentes planes de gobiernos. Así el pueblo inglés se distingue por el goce de un mas alto grado de libertad que el francés; y el último ha hecho tan nobles adelantos en los últimos veinte años, que pone á su gobierno enteramente mas arriba del español ó portugués. Algunas veces la influencia positiva se ejerce sobre una parte del gobierno, y un departamento sufre un cambio total, mientras los otros permanecen intactos. En otros casos, no se hace una gran alteracion; la

teoría del gobierno continúa como antes; pero tal es la presion y fuerza de aquel invisible agente que llamamos opinion pública, que la conducta y proceder de todos los hombres públicos, el tono y temperamento de la administracion pública se mejoran materialmente.

La legislatura es el departamento que mejor se presta á amoldarse á la intervencion directa de la voluntad popular. Llega á ser un cuerpo representativo mucho tiempo antes de que ocurra hacer tambien electivos el ejecutivo y el judiciario. Parece que la legislatura, mas que otro departamento, toca en mayor extension, si no mas inmediatamente con los intereses de la sociedad; y es por lo mismo la primera á que se da desarrollo. Tambien podria parecer que el judiciario tiene enteramente tan íntima conexion como la legislatura con los negocios diarios del pueblo; pero como se supone que sus funciones consisten simplemente en hacer la aplicacion de una serie de reglas ya prontas, y que por lo mismo no es apto para alcanzar ningun poder sustantivo, no llama tan pronto la atencion pública, ni excita tan general interes como debia excitar.

Uno de los grandes fines que los legisladores se han propuesto realizar al organizar un gobierno, es combinar las partes de que se compone de manera que mas sirvan de freno á las otras. Este plan ha dado orígen al sistema de los contrapesos y las balanzas ó el equilibrio. Pero apenas si alguno ha pensado en una balanza de otra especie diferente, sin la cual la estructura del gobierno debe ser por siempre defectiva, y su accion práctica inconsistente con su teoría. Aludo á esa gran balanza ó equilibrio que, en toda sociedad bien constituida, se mantiene entre el gobierno y el poder que está fuera del gobierno. A las grandes alteraciones que la organizacion social y política ha sufrido en los tiempos modernos, se debe que este nuevo

hecho en la historia de la filosofía política haya sido desatendido ; y en todo caso, que no se le haya asignado, por los que han tratado del gobierno, un lugar preciso y definido. La elevacion de los órdenes inferiores, la formacion de la gran clase media — cosa de ayer — la creacion de una opinion pública genuina, han efectuado cambios en la composicion del gobierno, correspondientes con la estructura de la sociedad. Se ha supuesto algunas veces que, porque el legislativo, el ejecutivo y el judiciario, comprenden esa parte de autoridad que se halla organizada, y que asume una forma visible y determinada, contienen ellos la suma total del poder político de la comunidad ; pero es una materia de curiosa investigacion, por lo menos, si la fuerza externa que á veces reside en la sociedad (no importa que la designemos arbitrariamente con los nombres de libertades y franquicias), no se ha elevado al rango de un poder sustantivo ; en una palabra, si no ha venido á ser una nueva rueda en la máquina del gobierno. Aquellos departamentos ejercen, á la verdad, la autoridad administrativa del Estado ; y si se les dejase á sí mismos, y se les permitiese usar del poder sin un constante y activo control de parte del pueblo, constituirian el gobierno en la mas vasta significacion de la palabra. La extension en que existe ese control es la primera circunstancia que determina la forma de cualquier gobierno particular, y despues da direccion á todos sus movimientos. Si este control es en extremo débil, el gobierno será una monarquía, ú oligarquia, en el sentido menos restringido ; si es moderado en su accion, producirá la forma de una monarquía limitada, ó una aristocracia moderada ; y si es mui fuerte, dará origen á instituciones libres, ó á una república representativa. Si pudiese concebirse que era omnipotente, no introduciria la licencia de una democracia desenfrenada, sino que mas bien destruiria la necesidad de todo gobierno. En donde quiera que la democracia existe en su forma extrema, el control de la sociedad es mui pequeño, en vez de ser mui grande ; y por esto es que semejante gobierno jamas tiene sino una existencia temporal : pronto degenera en un gobierno absoluto.

Como el poder que, segun he dicho, reside fuera del gobierno, y en la sociedad misma en su mayor parte, representa una fuerza moral, podria creerse que le he asignado un lugar demasiado importante, considerándolo como una nueva rueda en el mecanismo político. Pero los que traten de explicar la teoría ordinaria de los frenos y balanzas, no tienen tanta confianza en la fuerza física que puede ejercerse por cada departamento separadamente, como sobre un conjunto de causas morales que pueden reconocerse como pertenecientes á la naturaleza humana ; y por saberse que obran sobre los hombres individualmente, se espera con igual certidumbre que obrarán sobre ellos cuando se les hace gobernantes públicos. Y para formar una idea exacta de esa especie de balanza á que me he referido, como existente entre el gobierno y el poder que está fuera de él, es innecesario considerar al pueblo como constantemente investido de una fuerza armada. La tendencia general el dia de hoy, es sustituir la fuerza moral en lugar de la fuerza física ; no porque es mas conveniente, sino porque es mas eficaz. La tranquilidad pública que goza el gobierno americano — tranquilidad tan notable, que constituye un hecho nuevo en la historia de la sociedad — fácilmente nos conducirá á comprender como un poder refrenante, ejercido en tan vasta escala, puede ser de importancia tan grande ; como es que un poder invisible, y sin embargo siempre activo, de que las voces de la opinion pública apénas puedan dar una idea competente, puede ser suficiente para determinar la forma del gobierno, y despues de que se ha colocado

esta, para ejercer una superintendencia en todos sus movimientos. En algun tiempo futuro puede tal vez llevarse tan léjos la tendencia de que he hablado, que ponga en duda cual es propiamente el gobierno — los empleados que administran los negocios públicos, ó el mas complejo mecanismo que preside sobre ellos, y retiene á cada departamento en su propia esfera.

Los escritores han dividido el gobierno en varias clases. La division mas usual, es en monárquico, aristocrático y democrático. Se ha adoptado esta clasificacion, no únicamente en consecuencia del diferente modo en que se forman; sino que, procediendo con una mira mas comprehensiva , y considerando cada uno de ellos , como fundado en ciertos principios generales y fundamentales de la naturaleza humana, aquellos escritores han tratado la clasificacion como filosófica y de la mas alta importancia. Es á veces difícil distinguir entre un hecho histórico y una verdad filosófica. Es un hecho indudable que han existido gobiernos bajo diferentes formas; y que su existencia puede explicarse por bien conocidas causas, es igualmente cierto. Pero ¿qué se pensaria del filósofo moralista, que pusiese las virtudes y los vicios en la misma línea, porque todos ellos tienen su orígen en ciertos principios de la naturaleza humana? El error en ambos casos es precisamente el mismo. No puede haber sino una sola forma legítima de gobierno, aunque puedan existir muchas variedades á que la fuerza ó el acaso hayan dado orígen.

Si yo me aventurase á hacer una clasificacion, seria « en » formas naturales y artificiales; » considerando una república representativa como el único ejemplo de la primera, y todas las otras especies como comprendidas en el último miembro de la division. Colocando una verdad en la misma lista con un número de errores, pierde aquella la importancia distinta que le pertenece, y cesa de ser considerada como una verdad. El designio del escritor es necesariamente imperfecto é insatisfactorio. Aun admitiendo que fuese absolutamente impracticable introducir instituciones libres en todo pais, eso no impide el que ellas sean consideradas como la sola forma legitima de gobierno, como la imposibilidad, si la hubiese, de introducir las artes y el refinamiento que se encuentran en el pueblo inglés y americano entre las tribus nómades de Africa ó América, no impediria el que tratasemos la civilizacion y el salvagismo, no solo como diferentes, sino como dos estados opuestos. El gran fin que hay que alcanzar, considerando algunos principios y algunas instituciones como justas y verdaderas, y otras como el reverso, es apurar y animar á los individuos y á los estados en sus esfuerzos para abjurar las últimas, y cultivar los primeros. Los antecesores del pueblo inglés y americano vagaron como salvages por las selvas de la Bretaña y la Germania, y vivieron por siglos despues bajo un duro y cruel despotismo. El pueblo, á quien César y Tácito describen como vestido de pieles, y sacrificando víctimas humanas, parecia no tener mas ocasion probable de elevarse á las artes y la civilizacion, que sus descendientes han alcanzado, que la gran mayoría de las rudas tribus ahora existentes. Mirando y tratando algunas acciones y algunas instituciones como buenas, y otras como malas, damos un paso considerable en la via de hacerlas mas asequibles, puesto que es de esencia de lo bueno, que sea siempre algo que puede reducirse á la práctica. Entónces la distincion no es ya entre lo posible y lo imposible, sino entre cosas practicables, y cosas dificiles de conseguirse.

El gobierno, cuando no está fundado sobre la voluntad del pueblo, es necesariamente una institucion imperfecta; porque no representando al principio los intereses del pueblo,

es casi seguro que eventualmente se colocará en oposicion á ellos. En donde quiera que el poder está condenado en una clase comparativamente pequeña de la comunidad, se vé obligado, en defensa propia, á reforzar de todos los modos posibles la influencia y autoridad de esa clase, y á rebajar en la misma extension la importancia de todos los demas órdenes de hombres. No es un modo razonable de responder á esto decir que pueden hallarse en la constitucion actual de la sociedad, en algunos paises, abundantes causas para la existencia de semejante modo de gobierno, supuesto que no hay forma de vicio, por grosero y detestable que sea, que no pueda explicarse y justificarse de la misma manera. Reconocemos la exactitud de la deduccion histórica, pero rechazamos el principio general que se trata de hacer derivar de ella.

Las instituciones políticas de un pais pueden considerarse como destinadas á llenar dos distintos fines : el uno administrar los negocios públicos, el otro dar cohesion á la sociedad; en otras palabras, sostener la civilizacion. Pero aunque estos dos fines sean distintos, aquella constitucion de gobierno que es la mas apta para promover el uno, es la mejor calculada para adelantar el otro. Las necesidades y debilidad de los individuos son causa de la institucion del gobierno; y el gobierno á su vez viene á ser el instrumento para promover la mejora general de la sociedad. Los meros intereses materiales, á cuya superintendencia están destinados los agentes públicos — la proteccion de la propiedad — la recaudacion é inversion de los impuestos — la defensa contra invasiones exteriores — no se hallan tan absolutamente conexas con la condicion moral é intelectual del pueblo, que no pueda suponerse que las primeras serán competentemente manejadas, sin alguna notable mejora en las últimas. Pero es cierto que una buena

constitucion de gobierno, unida á una recta é ilustrada administracion de la que llamamos negocios públicos, contribuye maravillosamente á impartir libertad, actividad é inteligencia al espíritu humano; y es todavía mas cierto, que la difusion de la inteligencia, de las artes y las ciencias, y el desarrollo de una moralidad vigorosa, producen una señalada influencia sobre la accion de la máquina política. Cuanto mas ancha sea la base que se ha echado para que sobre ella repose el gobierno — esto es, cuanto mas completamente represente él los intereses de todos los órdenes de hombres — mas firme será el propósito, y mas incesantes los esfuerzos de los individuos para mejorar su condicion. El modo mas efectivo de elevar la condicion intelectual de un pueblo, es ligar tan estrechamente sus intereses con su mejora, que sean mutuamente dependientes uno de otro; poner los conocimientos en la via de cada uno, para que puedan ser de uso diario y de indispensable aplicacion, tanto en los negocios públicos, como en los privados; de manera que los hombres en el curso de sus profesiones habituales, y el gobierno en cumplimiento de sus deberes oficiales, puedan ser compelidos á seguir la misma carrera de mejora. De esta manera se consultan, tanto la conservacion de la civilizacion, como el fin mas directo que tienen en vista las instituciones del gobierno.