

LECCION SEXTA

Del Estado.

SUMARIO. — I. Definición política del Estado. — II. Idea del poder político y de sus límites. — III. Organización del poder político.

I

DEFINICION POLITICA DEL ESTADO.

Hemos establecido que lo que constituye la sociedad civil es la institución política del Estado. Una sociedad humana que no tenga una institución cualquiera, encargada de la aplicación y desenvolvimiento del principio del derecho, no es una sociedad civil, por más que haya en ella cierta comunidad mantenida por el fenómeno de la cooperación espontánea de los esfuerzos de los hombres y familias que la componen. Pero la sociedad civil no es el Estado, porque según el análisis que hemos hecho, ella es un organismo complejo en el cual el hombre, la familia y el municipio, que son los órganos, ejercitan las fuerzas humanas en diversas esferas de actividad producidas por otras tantas ideas fundamentales, cooperando espontáneamente hacia un fin común, que es la vida en toda su intensidad en el tiempo y en el espacio, y que al

mismo tiempo es la ley de nuestra naturaleza que regula aquella cooperacion.

Se ha confundido la idea de la sociedad civil con la del Estado, haciendo sinónimas las palabras nacion y Estado, porque el ideal político del imperio romano, el de la edad media, el del siglo de Luis XIV, y el de los despotismos modernos que han tomado el de este monarca por modelo, ha sido la soberanía absoluta del poder sobre el hombre y la sociedad. Segun este ideal, la unidad social no consistía en la armonía y correlacion que debe existir entre todas las esferas de actividad de los órganos de la sociedad para realizar su fin, sino en que todas las funciones sociales, todos sus órganos y todas sus fuerzas activas, derecho, religion, moral, ciencias y artes, industria y comercio, estuviesen bajo la dominacion del poder absoluto del Estado, que se encargaba de mantener por medios artificiales esta uniformidad exterior, que era una verdadera esclavitud. Así no es extraño que en un sistema semejante se confundiera á la sociedad con el Estado, supuesto que ella desaparecia bajo la omnipotencia de éste, y que la idea de nacion fuese la misma que la de la autoridad suprema que la rige.

Mas en la teoría moderna de la sociedad civil, el Estado es una institucion social y política que bajo un régimen cualquiera está encargada de dictar y administrar la ley, como expresion del derecho, para mantener y desarrollar la armonía que debe existir entre las esferas de actividad de los elementos que componen una unidad social.

Toda unidad social determinada por el fenómeno natural de la cooperacion de todos los esfuerzos de cierto número de hombres, familias y municipios, que poseen un territorio y que á ciertos vínculos morales, como los de nacionalidad, homogeneidad de costumbres y opiniones, igualdad de idioma, juntan los vínculos que nacen de la semejanza de intereses, trabajos y aspiraciones. Una gran

nacionalidad, aunque tenga un mismo origen, una misma historia y un mismo territorio, puede tener tambien varias unidades sociales, y constituir en cada una otros tantos Estados ó gobiernos encargados de la administracion del derecho, con mas ó ménos limitaciones. De la misma manera puede haber distintas nacionalidades, y por consiguiente diversas unidades sociales, sometidas á un solo Estado, al cual se concede mas ó ménos latitud en la representacion y administracion del derecho. Los Estados Unidos de Norte-América, la Suiza, son ejemplos del primero de estos casos. El Austria, bajo cuyo imperio viven varias nacionalidades, lo es del segundo.

En todas estas combinaciones y en las demás que pueden existir, el Estado es siempre una institucion social y política que representa el principio del derecho para mantener la armonía y correlaciones de las diversas esferas de la actividad social; de modo que en la teoría política la nacion, ó la sociedad civil, no es el Estado, aunque sea la existencia de éste la que la constituye. Mas en el hecho, la accion del Estado puede ser limitada á cierto orden de intereses, por haberse dejado la direccion y representacion de los mas generales á cargo de otro Estado ó de un gobierno general, como sucede en la confederacion de Estados ó en la union de uno ó mas Estados á otro que los toma bajo su direccion. En estos casos, las naciones ó unidades sociales regidas por estos Estados de accion limitada no son independientes en las relaciones internacionales con las demás naciones extrañas, aunque sean soberanas respectivamente, en cuanto tienen un Estado ó autoridad soberana que las dirige.

De aquí la necesidad que hay de admitir la distincion que en el *Derecho de Gentes* hace Heinecio entre soberanía inmanente, que es la que rige los negocios domésticos de una nacion, y soberanía transeunte, que es la que la representa en su correspondencia con las demás; pues en las relaciones internacionales solamente se considera como soberana una nacion cuando tiene una autoridad

suprema que la represente ante las demás naciones extranjeras, prescindiendo de su régimen interior.

De consiguiente no es la unidad de poder político la que constituye el Estado. El derecho de Gentes prescinde completamente de esa unidad, y solo atiende á la soberanía transeunte. El derecho público interno tambien se abstiene de considerarla, porque de cualquiera manera que exista, en una unidad social, una institucion política que represente el principio del derecho, dictando las leyes y administrándolas, allí hay un Estado, ejerza en todo ó en parte esta soberanía, esté ó no limitado en su accion por sus relaciones con otros Estados ó con un gobierno general, como en las federaciones. La unidad de poder político es lo que caracteriza á los Estados unitarios, que centralizan en sus manos la direccion y administracion de todos los intereses colectivos y aun individuales de una nacion, aunque en ella haya distintas unidades sociales; pero este es un fenómeno histórico que resulta del antiguo ideal del poder absoluto, y que léjos de ser un principio de política, es mas bien un accidente destinado á desaparecer.

II

IDEA DEL PODER POLÍTICO Y DE SUS LÍMITES.

El Estado, como institucion política, no puede existir sin una autoridad que tenga atribuciones para declarar, reglar y administrar el derecho, ó el conjunto de condiciones internas y externas dependientes de la cooperacion humana y necesarias al desarrollo del fin del hombre y de la sociedad, que consiste en la intensidad de la vida. Esta autoridad es lo que se llama *poder político*, y del objeto de su institucion se deducen dos conclusiones necesarias: la primera es que este poder no dá al Estado derechos, sino atribuciones ó facultades para representar el *Derecho*, las cuales no son condiciones de su subsistencia, puesto

que el Estado existirá siempre, aunque la esfera de esas atribuciones se limite ó modifique segun las circunstancias políticas de cada sociedad; y la segunda es que el poder político, por su objeto y naturaleza no es lo mismo que el *poder social* que, como hemos dicho, está constituido por la cooperacion espontánea de los esfuerzos de todos los órganos sociales, en cuya virtud es tanto mas poderosa una sociedad, cuanto mas activa sea y mientras mayor sea el número de esferas de su actividad que tenga en ejercicio.

Por tanto, es necesario notar desde luego una diferencia política entre la institucion que representa la idea fundamental del derecho y la de cada una de las demás ideas fundamentales que inspiran la actividad social, cual es la de que aquella institucion no tiene derechos que le sean propios, como los tienen respectivamente las demás instituciones sociales, segun el análisis que de ellas hemos hecho en la *Teoría de la Sociedad civil*. El Estado ó gobierno depositario del poder político en una sociedad se constituye y organiza en interés de ella misma, cualesquiera que sean los hechos históricos que le han dado origen y determinado la esfera de sus atribuciones para ejercer el poder político, y no el poder social. Su fin no es ni puede ser otro que suministrar y administrar el derecho á la sociedad colectiva y á cada uno de sus órganos en las diversas esferas en que ejercitan su actividad; y para cumplirlo, no tiene por su naturaleza derecho alguno que hacer valer contra la sociedad y sus órganos, por que no tiene una existencia independiente de la sociedad general, como la existencia de las demás ideas fundamentales que constituyen las diversas esferas de la actividad social, puesto que existe para representar y servir el derecho de todas y de cada una de éstas, á fin de que la sociedad cumpla su destino.

Segun esta idea precisa y exacta de la misión del Estado, son falsos todos los títulos de propiedad que se arrogan algunos jefes políticos para gobernar, como el de

derecho divino, que en día ya no es sustentado ni aun por sus antiguos partidarios; el de sucesion hereditaria, que si ha podido ser útil en ciertas circunstancias históricas, para evitar la guerra entre varios principes poderosos, no podría subsistir contra el supremo derecho que la sociedad tiene de hacerlo cesar cuando nuevas circunstancias lo exigen; el derecho de conquista, que no siendo otra cosa que la violencia, no es hoy alegado ni aun por los que emplean la fuerza para sojuzgar á un pueblo; y por fin el derecho de eleccion, que algunas veces ha dado base para las reclamaciones de mandatarios destronados, como si una delegacion confiriese cierta propiedad que no pudiera ser revocada por el mismo pueblo que la confirió.

*
* *

La misma idea de la mision del Estado nos ahorra discusiones sobre la extension del poder político. No necesitamos formular conclusiones empiricas para reducir la accion de este poder á la de la defensa independenciam en lo exterior y al mantenimiento de la paz en lo interior, como G. Humboldt; ó á la proteccion de los intereses morales y materiales, como Etvoes, ó de la paz y seguridad de los ciudadanos, como los economistas fisiócratas; ni tenemos para qué combatir á los políticos filántropos que creen que el Estado debe reglar el desarrollo social completo, porque posee todas las luces y recursos de la sociedad, como lo hace Stuart Mill, arribando por su parte á la conclusion de que la sociedad ó el Estado, á quien supone ejercitando el poder social, no deben intervenir sino para impedir que los individuos, mediante su libertad, se dañen unos á otros, calificando este daño segun el principio de utilidad. Todas estas teorías son enteramente vanas é infundadas, como las del sistema contrario, que toma por base la legitimidad del empleo de la fuerza para la conservacion de la sociedad, aunque estas

últimas han tenido en otro tiempo cierto valor científico y mucha influencia en la práctica. Hobbes y otros filósofos las han sostenido y defendido, y los legistas de la escuela histórica las han aplicado, llegando unos y otros á considerar como ilimitado el poder del Estado para dar la ley y emplear la fuerza en su apoyo, no reconociendo en la sociedad ni en sus individuos derecho alguno que no sea la obra de la ley, y que por tanto no sea una concesion de aquel poder casi divino.

Todas estas teorías tan extremosas en sus opuestos caminos desconocen mas ó ménos la organizacion de la sociedad civil moderna y los hechos ó leyes que rigen el juego de sus propiedades ó fuerzas y confunden tanto las cuestiones sociales con las políticas, como las que surgen de las relaciones voluntarias, cuyo criterio es la libertad moral, con las que nacen de las relaciones condicionales que se resuelven por el principio del derecho. Prescindiendo de la confusion que se hace del poder político con el poder social, y del error que se comete al tomar como fines de la sociedad la paz, el orden, la seguridad, que no son sino resultados del modo de proceder político, fijémonos en las doctrinas que se colocan en los extremos opuestos de la línea que puede recorrer la accion del Estado.

Por una parte los políticos que reducen esta accion á la paz y á la guerra, los fisiócratas que la rechazan del orden activo, aplicando su máxima de *laissez faire, laissez passer* á todo lo que concierne á la industria y el comercio y en general los economistas, sobre todo los de la escuela de Adam Smith que, como dice Laboulaye, regatean á la autoridad sus atribuciones, todos olvidan siempre que el Estado es el representante del principio del derecho, y que como tal no solo debe respetar y asegurar la independenciam de las esferas del orden activo, sino tambien la de las del orden especulativo, suministrando en todas ellas su derecho á los órganos de la sociedad. Hay sin embargo una escuela moderna de economistas

que no cometen este olvido, pero que tampoco tiene una idea clara y precisa del principio del derecho, y por esto sostiene las limitaciones de la accion del Estado aun en la aplicacion de este principio, y admite su intervencion en circunstancias escepcionales, sin dar un criterio fijo, y dejando la resolucion de cada caso de intervencion á la prudencia del gobierno. Así Stuart Mill sostiene que hay tiempos y países en que el gobierno debe emprender ciertas obras públicas, como caminos, establecimientos de educacion, de beneficencia y otras que sean indispensables para impulsar el progreso y suplir ó ayudar la accion de los asociados, como si semejantes obras no fueran de la incumbencia del Estado, tanto en los pueblos atrasados como en los de mayor civilizacion y riqueza, siempre que ellas sean una condicion y por supuesto un derecho reclamado por el interés colectivo, y justificado por el principio que debe reglar la inversion del fondo público formado por las contribuciones de todos. La independencia de la industria y el comercio no consiste en que el Estado prescinda absolutamente de estas esferas de actividad social, sino en que les asegure como á todas las demás, los derechos que constituyen esa independencia y las condiciones de su progreso; de modo que la accion política no es ni puede ser extraña á la actividad social en ninguno de sus órdenes, para que tengamos necesidad de buscarle justificaciones excepcionales en la pobreza ó atraso de la nacion ó en otras causas que no son siempre claras y bien comprendidas, y que por consiguiente quedarían á la discrecion del Estado, destruyendo así la doctrina de las limitaciones opuestas á su accion.

Por otra parte, los filósofos y los juristas de la escuela histórica, como los políticos que apoyan el poder absoluto del Estado en la necesidad de la fuerza para la conservacion social, ó en la ley escrita para que pueda existir el derecho, desconocen la existencia del principio de justicia, que es anterior á toda fuerza constituida, á toda

convencion social, á toda ley escrita, á toda fundacion histórica. Así tambien la desconocian los teólogos que, á la manera de Bossuet, buscaban la santificacion del poder absoluto de los monarcas en la Escritura Santa, haciendo de ellos otros tantos Dioses, porque la monarquía es la imágen del gobierno divino, único y absoluto. No, la libertad individual con todos los derechos que la constituyen, las relaciones morales y condicionales que nacen del principio simpático que sirve de base á la familia, las que produce el fenómeno de la cooperacion espontánea de todos los esfuerzos que mantiene á la sociedad, y la independencia de todas las ideas fundamentales que inspiran la actividad humana, son condiciones ó derechos de que depende la vida en toda su intensidad, las cuales existen no porque haya un Estado que dicte leyes y emplee la fuerza para hacerlas cumplir sino porque ántes de él hay una naturaleza humana que tiene fuerzas propias y hechos ó leyes que las rigen. Hay pues un Estado, y hay leyes escritas, porque existen aquellos derechos y porque en ellas se funda el principio de justicia que el Estado representa, y que no puede cumplir sino respetando y haciendo respetar todas las condiciones internas y externas dependientes de la cooperacion de los hombres y necesarias á la realizacion del fin social.

« Sin duda alguna, dice Baudrillart, hay derechos de convencion, pero ellos no deben ser contrarios á la justicia. Sin ninguna duda todavia la idea de lo justo careceria frecuentemente de precision, de sancion, si la legislacion no viniera en su ayuda; pero siempre será cierto que lo justo y lo injusto no son combinaciones facticias de los legisladores, como no son tampoco entre los individuos el fruto de la educacion ni de las ficciones imaginadas para inspirar temor á la crédula conciencia de los débiles y de los poderosos. Lo que hace el carácter imponente de la ley es que ella dispone de la fuerza. Lo que hace su carácter sagrado es que ella procede de la

justicia. La utilidad social no tiene ni debe tener nada que contradiga esta base de toda legitimidad. »

De consiguiente el poder político no es absoluto, y sus límites no deben buscarse en ideas relativas y por tanto vagas, como la de la paz, la de la seguridad ó el orden, la de la protección de los intereses sociales, la del equilibrio de las libertades mantenido por limitaciones puestas al derecho según los criterios de la utilidad ó de la moderación, y otras ideas análogas, sino en el principio del derecho, puesto que el objeto de la institución del Estado es suministrar á los órganos de la sociedad las condiciones indispensables de su vida y desarrollo que dependen de la cooperación común, condiciones que constituyen el principio del derecho ó de la justicia en todas las esferas de actividad que forman las ideas fundamentales de la sociedad.

Así la acción del Estado es universal, como que él es la personificación de la sociedad civil, el instrumento de su fuerza para defenderla de los ataques exteriores y dictar y ejecutar la ley en lo interior, protegiendo el derecho de cada cual, el representante de sus necesidades y de sus intereses, el órgano de su razón para modificar sus instintos, para aplicar su actividad colectiva, desarrollando sus fuerzas en la aplicación del trabajo y de la virtud; pero todo eso siempre como representante del principio de justicia, siempre como dispensador de las condiciones de vida y desarrollo que constituyen el derecho de cada cual y de todos; jamás como señor absoluto, jamás como director arbitrario de la sociedad, con el poder de dictar leyes y de disponer de todo á su placer, ni con la misión de poner límites á los derechos ó libertades del hombre.

Es cierto que en la infancia de las sociedades ha podido existir el Estado teocrático de los pueblos de Oriente, el Estado comunista del antiguo Perú, y de la colonia del Paraguay, el Estado preceptor, tutor y padre de la Rusia de Pedro el Grande; pero nuestras sociedades

modernas no están organizadas para soportar esa dominación. También es cierto que algunas de estas, por su atraso, y más que todo por las influencias de un prolongado despotismo, están habituadas á que el Estado sea el generador y el árbitro de todo, y desconocen sus derechos, sus deberes y su responsabilidad, descansando en él, hallando una garantía en la unidad del poder absoluto contra los peligros de su incuria misma y contra los azares de una vida libre que no conocen y que les causa alarmas ó incertidumbre; mas en semejante situación, que ha sido y es la de algunos pueblos americanos, la experiencia demuestra que la dictadura arbitraria y absoluta no es jamás un elemento de progreso ni mucho menos una base sólida y duradera de orden social. El Estado ha podido persuadirse en estos casos de dos resultados: primero de que las variadas combinaciones que produce el fenómeno social de la cooperación espontánea de los esfuerzos de los asociados, para la satisfacción de sus necesidades morales y materiales, y el desarrollo de actividad que inspiran las ideas fundamentales de la sociedad, no son la obra del poder ni de la ley, sino del movimiento fisiológico de la sociedad, fundado en el uso de todos los derechos que constituyen la libertad; y segundo de que el orden es el resultado natural de la seguridad, de esa confianza que inspira el respeto del derecho de todos y de cada cual, fundada en la justicia de la ley y en su puntual observancia de parte de la autoridad y de los asociados. Es absurdo esperar que este orden resulte de la arbitrariedad: ella puede producir la traidora inacción ó la estúpida sumisión de la esclavitud, bajo un despotismo único y avasallador, pero lo que frecuentemente enjendra en los pueblos que se hallan en aquella situación, colocados entre la incuria y los azares de una vida libre mal dirigida, es el desenfreno de las facciones políticas y el consiguiente peligro de la vida y de todos los derechos de los hombres, signo característico de la ausencia de la civilización y de toda relación justa entre