

Hablo de los usos de las costumbres, y principalmente de la opinion, punto desconocido de nuestros políticos, pero del qual depende el logro de todos los demas; punto en que se ocupa en secreto el gran legislador, quando se limita en la apariencia á los reglamentos particulares, que no son mas que la cimbra de la bóveda, cuya clave inalterable forman por fin las costumbres, que tardan algo mas en nacer.

De estas diversas clases de leyes, las políticas que constituyen la forma de gobierno, son las que pertenecen únicamente á mi instituto.

## TEORIA

### DE LAS FORMAS DE GOBIERNO.

Prevento al lector que lea este capitulo con toda pausa, pues no poseo el arte de ser claro á quien no quiere prestarme su atencion.

La accion libre tiene dos causas que concurren á producirla, la una moral, que es la voluntad que determina el acto, y la otra física, que es el poder que lo ejecuta. Quando me encamino hácia un objeto, es necesario primeramente que quiera dirigirme á él, y en segundo lugar que me lleven los pies. Si un paralítico desea correr, y un hombre ágil no quiere moverse, los dos quedarán en el mismo sitio. El cuerpo político tiene los mismos móviles, y se distingue tambien en él la fuerza de la voluntad, esta con el nombre de *poder legislativo*, y la otra con el de *poder ejecutivo*. Nada se hace en él, ó no debe hacerse sin la concurrencia de entrambos.

Hemos visto que el poder legislativo compete al pueblo; y que no puede competir á otros, y es fácil conocer por el contrario, atendiendo á los principios ya establecidos, que el ejecutivo no puede pertenecer á la generalidad,

como legisladora ó soberana; porque este poder consiste en actos particulares, que no son de la inspeccion de la ley, ni del soberano por consiguiente, cuyos actos son todos verdaderas leyes. Necesita pues la fuerza pública de un agente particular, que la reuna y ponga en accion con arreglo á las miras de la voluntad general, que sirva para la comunicacion del estado con el soberano, y que haga en cierto modo en la persona pública, lo que la union del alma y del cuerpo hace en el hombre. Esto viene á ser en un estado el gobierno, que se ha confundido hasta aquí malamente con el soberano, pues no es mas que su ministro. ¿Qué es segun esto el gobierno? Un cuerpo intermedio, puesto entre los súbditos y el soberano para su mútua correspondencia, y encargado de la ejecucion de las leyes, y de la conservacion de la libertad, tanto civil como política.

Los miembros de este cuerpo se llaman *magistrados* ó *reyes*, esto es, *gobernadores*, y todo el cuerpo tiene el nombre de *príncipe* (16). Por lo mismo los que pretenden que el acto por el qual se somete un pueblo á sus gefes, no es un contrato, tienen mucha razon. Esto no es absolutamente mas que una comision ó un empleo, con el qual los dependientes del soberano exercitan en su nombre el poder que ha depositado en ellos, y que puede limitar, modificar y tomar otra vez quando guste; porque la enagenacion de este derecho seria incompatible con la naturaleza del cuerpo social, y contraria al objeto de la asociacion.

Llamo de consiguiente *gobierno*, ó *suprema administracion*, al ejercicio legitimo del poder ejecutivo, y *príncipe* ó *magistrado*, al sugeto ó al cuerpo encargado de esta administracion. En el gobierno se encuentran las fuerzas intermedias, cuyas relaciones forman la del todo con el todo ó del soberano con el estado. Se puede representar esta

(16). En Venecia se da al colegio el tratamiento de *Príncipe Serenissimo*, aun quando no asiste el dux.

última relacion por medio de la de los extremos de una proporcion continua, cuya media proporcional es el gobierno. Este recibe del soberano las órdenes que comunica al pueblo; y para que el estado tenga el debido equilibrio, es necesario, que compensándolo todo, sea igual el un producto ó el poder del gobierno tomado en sí mismo, al producto ó al poder de los ciudadanos, que son soberanos por una parte y vasallos por otra. No podria variarse ninguno de estos tres términos, sin desbaratar la proporcion. Si el soberano quiere gobernar, ó el magistrado dar leyes, ó los vasallos se niegan á obedecer, el desorden sucede al arreglo, la fuerza y la voluntad no obran ya concertadamente, y el estado cae disuelto en el despotismo ó en la anarquía. Finalmente así como no hay mas que una media proporcional en toda relacion, tampoco puede darse en ningun estado mas que un buen gobierno. Pero como los acontecimientos mudan á veces las relaciones de un pueblo, no solo pueden convenir diferentes gobiernos á diversos pueblos, sino tambien á uno mismo en distintas épocas.

Para dar una idea de las diversas relaciones que pueden hallarse entre estos dos extremos, tomaré por exemplo el número del pueblo, por ser una relacion mas fácil de explicar. Supongamos que un estado se compone de diez mil ciudadanos: el soberano solo puede considerarse colectivamente y en cuerpo; pero qualquier particular es considerado, en calidad de vasallo, como individuo. Así el soberano es respecto del súbdito como diez mil respecto de uno, ó lo que es lo mismo, cada miembro del estado no tiene en sí mas que la diezmilésima parte de la autoridad soberana, no obstante que él se ha sujetado por entero. Si se compone el pueblo de cien mil hombres, no se muda por eso el estado de los súbditos, y cada uno ejerce del mismo modo todo el imperio de las leyes, aunque su voto reducido á la cienmilésima parte, tiene diez veces menos influencia en su formacion. En este caso se queda siempre uno el súbdito, y la relacion del soberano se aumenta en razon del número de los ciudadanos; de donde se sigue, que

quanto mas se engrandece el estado, mas se disminuye la libertad.

Quando he dicho que se aumenta la relacion, quiero significar, que se aparta de la igualdad, de modo que quanto mayor es la proporcion en sentido geométrico, es menor en el comun; porque en el primero, considerándola por la cantidad, se la computa por el exponente, y en el otro, considerándola segun la identidad, se la estima por la semejanza. Quanto menos relacion tienen las voluntades particulares con la general, esto es, las costumbres con las leyes, tanto mas debe aumentarse la fuerza que reprime; por lo que el gobierno para ser bueno, debe tener relativamente mas fuerzas, á proporcion que el pueblo es mas numeroso.

Como el engrandecimiento del estado da por otra parte á los depositarios de la autoridad pública mas ocasiones, y medios para abusar de su poder, necesita el gobierno mas fuerza para contener al pueblo, y el soberano la debe tener mayor proporcionalmente, para contener al gobierno. No hablo aquí de una fuerza absoluta, sino de la relativa á las diversas partes del estado.

Se sigue de este doble respecto, que la proporcion continua entre el soberano, el principe y el pueblo, no es una idea arbitraria, sino una consecuencia precisa de la naturaleza del cuerpo político. Se sigue tambien, que estando determinado el uno de estos extremos, á saber, el pueblo como vasallo, que está representado por la unidad; siempre que la razon dupla se aumenta ó disminuye, se aumentará ó disminuirá del mismo modo la simple, y que por consiguiente se mudará el término medio. Esto prueba que no hay una constitucion de gobierno única y absoluta sino que puede haber tantos gobiernos diferentes en naturaleza, quantos sean los estados diferentes en magnitud.

Si se quiere decir para poner en ridículo este sistema, que se puede hallar esta media proporcional y formar el cuerpo del gobierno, segun mi opinion, sacando solamente la raiz quadrada del número del pueblo; responderé: que tomo aquí este número por exemplo; que las relaciones de que hablo, no se computan solamente

por el número de los hombres, sino en general por la cantidad de acción, la qual se combina por mil causas; y que por lo demás, si me valgo para expresarme con menos palabras de los términos geométricos, no es porque ignore, que la precisión geométrica no puede adaptarse á las cantidades morales.

El gobierno es en pequeño lo que el cuerpo político, que lo comprende, es en grande; á saber, una persona moral, dotada de ciertas facultades, activa como el soberano, pasiva como el estado, y que puede descomponerse en otras relaciones semejantes. De aquí resulta una nueva proporción, y de esta otra segun el orden de tribunales, hasta llegar á un medio término indivisible, esto es, á una sola cabeza ó magistrado supremo, que puede representarse en el medio de esta progresion, como la unidad entre la serie de fracciones y la de números.

Prescindiendo de esta multiplicacion de términos, nos limitaremos á considerar al gobierno como un nuevo cuerpo del estado, distinto del pueblo y del soberano, é intermedio entre uno y otro. Se diferencian esencialmente estos dos cuerpos, en que el estado existe por sí mismo, y el gobierno existe por el soberano. Por tanto la voluntad dominante del príncipe es ó debe ser la voluntad general ó la ley; su fuerza es la pública, que está reconcentrada en él; y en el momento que quiere ejercer de suyo algun acto absoluto é independiente, empieza á disolver la union del todo. Si sucediese finalmente, que la voluntad particular del príncipe fuese mas activa que la del soberano, y que se valiera aquel, para ejecutar su voluntad particular, de la fuerza pública que está á su disposición, de modo que hubiese, por decirlo así, dos soberanos, el uno por derecho y el otro de hecho, se desvanecería al instante la union social, y el cuerpo político quedaria disuelto.

Sin embargo, para que el cuerpo del gobierno tenga una existencia real, que lo distinga del cuerpo del estado, y para que todos sus miembros puedan obrar de comun acuerdo, y corresponder al fin para el qual está instituido, es necesaria una personalidad particular, una sensibili-

dad comun á todos sus miembros, y una fuerza y voluntad peculiar que los dirija á su conservacion. Esta existencia particular supone las juntas, los consejos, los tribunales para deliberar y para resolver, los derechos, los títulos y los privilegios que pertenecen exclusivamente al príncipe, y que hacen mas honroso el encargo del magistrado, á proporcion del trabajo que lo acompaña. La dificultad consiste en ordenar en el todo este todo subalterno de tal manera, que no altere la constitucion general al tiempo de asegurar la suya; que se distinga siempre su fuerza particular que está destinada para su propia conservacion, de la fuerza pública destinada para la conservacion del estado; y que en una palabra, esté siempre dispuesto á sacrificar el gobierno al pueblo, y no el pueblo al gobierno.

Aunque el cuerpo artificial del gobierno es obra de otro cuerpo artificial, y la vida que tiene es en cierto modo prestada y subordinada, esto no impide que puedan obrar con mas ó menos vigor ó celeridad, y gozar, por decirlo así, de una salud mas ó menos robusta. En fin, sin apartarse directamente del objeto de su institucion, puede desviarse mas ó menos, segun el modo de que está constituido.

De estas diferencias nacen las diversas proporciones, que debe tener el gobierno con el cuerpo del estado, segun las relaciones accidentales y particulares que modifican al mismo estado, porque muchas veces el mejor gobierno vendrá á ser el mas vicioso, si sus relaciones no estan acomodadas á los defectos del cuerpo político, á quien pertenecen.

Para exponer la causa general de estas diferencias, es necesario distinguir aquí el príncipe y el gobierno, como antes hemos distinguido el estado y el soberano.

Puede variar el cuerpo del magistrado en el número de sus miembros, pues la relacion del soberano con los súbditos es, como lo he demostrado, mayor á proporcion que el pueblo es mas numeroso; y lo mismo podemos decir, siguiendo esta analogia, del gobierno con

respecto á los magistrados.

Como la fuerza total del gobierno es siempre la del estado, nunca varía, y de aquí se sigue, que quanta mayor es la fuerza que emplea en sus propios miembros, menos le queda para obrar sobre todo el pueblo. Luego quantos mas son los magistrados, mas débil es el gobierno. Vamos á ilustrar algo mas esta máxima fundamental.

Podemos distinguir en la persona del magistrado tres voluntades esencialmente diversas. La primera que es la peculiar del individuo, no tiene mas objeto que su propia voluntad; la segunda, común á todos los magistrados, se encamina únicamente al bien del príncipe, y esta se puede llamar voluntad de cuerpo; porque es general en orden al gobierno y particular en orden al estado, de quien es parte el gobierno; y la tercera es la voluntad del pueblo ó la soberana, la qual es general respecto del estado, considerado como el todo, y respecto del gobierno, considerado como parte del todo.

En una legislación perfecta no debe existir voluntad alguna particular ó individual; la de cuerpo, peculiar al gobierno, ha de estar muy subordinada, y la voluntad general ó soberana, será siempre por consiguiente la dominante y la regla única de las demas. Lo contrario sucede en el orden natural, en el que las diferentes voluntades se hacen mas activas al paso que se reconcentran. La voluntad general es siempre la mas débil, la de cuerpo está en el segundo orden, y la particular obtiene el primero; por manera que en el gobierno cada miembro es primeramente individuo, despues magistrado y por último ciudadano: graduacion directamente opuesta á la que exige el orden social.

Suponiendo que el gobierno se halle en manos de un solo hombre, se reúnen entonces perfectamente la voluntad particular y la de cuerpo, y esta se ve elevada por lo mismo al mayor grado de vigor que puede tener. Como el uso de la fuerza depende de la voluntad y no varía la fuerza absoluta del gobierno, se sigue que el gobierno de uno solo es el mas activo de todos. Pero si juntamos el gobierno con la autoridad legislativa, y ha-

cemos el príncipe del soberano y de los ciudadanos otros tantos magistrados, confundida en este caso la voluntad de cuerpo con la general, no tendrá ya mas actividad, y dejará en todo su vigor á la particular; de modo que el gobierno, teniendo siempre la misma fuerza absoluta, estará en el menor grado de fuerza relativa ó de actividad.

Estas proporciones son incontrastables, pero aun pueden confirmarse con algunas reflexiones. Se ve, por ejemplo, que un magistrado es mas activo en su cuerpo que el ciudadano en el suyo, y que la voluntad particular tiene por lo mismo mas influencia en los actos del gobierno que en los del soberano; porque todo magistrado está casi siempre encargado de alguna comision del gobierno, mientras que cada ciudadano en particular no tiene comision alguna de la soberanía. Por otra parte, quanto mas se aumenta el estado, es mayor su fuerza real; aunque no lo sea en razon de su extension; pero si el estado es el mismo, por mas que se multipliquen los magistrados, no adquiere el gobierno mas fuerza real, porque esta es la misma del estado, la qual no ha recibido ningun incremento. Asi la fuerza relativa ó la actividad del gobierno se disminuye, sin que su fuerza absoluta ó real pueda aumentarse. Es cierto tambien que los negocios se despachan con mas lentitud, á proporcion que son mas los empleados; que se hace mayor mérito de la prudencia, y nada se dexa á la fortuna; que muchas veces se pierden las ocasiones; y que á fuerza de deliberar, casi nunca se consigue el fruto de la deliberacion.

Acabo de probar que el gobierno se debilita al paso que se multiplican los magistrados, y he manifestado antes que quanto mas numeroso es el pueblo, mayor debe ser la fuerza que lo contenga. De aquí se sigue, que la relacion de los magistrados con el gobierno, debe ser inversa de la que tienen los súbditos con el soberano; esto es, que quanto mas se engrandece el estado, mas se ha de reducir el gobierno, de tal modo que el número de los gefes se disminuya en razon del aumento del pueblo, ni vad sup es isA .cinequi lo obibivib sevirtes

Hablo aquí de la fuerza relativa del gobierno, y no de su rectitud, porque quantos mas son los magistrados, mas se acerca la voluntad del cuerpo á la general; en lugar de que habiendo un solo magistrado, la voluntad del cuerpo no es, como ya he dicho, mas que una voluntad particular. Asi es que se pierde por una parte lo que se puede ganar por otra; y la sagacidad del legislador consiste en saber determinar el punto en que la fuerza y la voluntad del gobierno, que han de estar siempre en una reciproca proporcion, pueden combinarse del modo mas favorable al estado.

*Division de los gobiernos.*

Se ha visto en lo antecedente, por qué motivos son diversas las especies ó formas de los gobiernos en razon de los miembros que los componen, y ahora pasamos á explicar cómo se hace esta division.

El soberano puede en primer lugar confiar el depósito del gobierno á todo el pueblo ó á la mayor parte de él, de tal manera que haya mas ciudadanos magistrados que meros particulares: esta forma de gobierno se llama *democracia*. Otras veces deposita el gobierno en las manos de un pequeño número, de modo que son mas los simples ciudadanos que los magistrados; y á esta forma se le da el nombre de *aristocracia*. Puede por fin reconcentrar todo el gobierno en un solo magistrado, de quien los otros reciban su poder; y esta tercera forma, que es la mas comun, se denomina *monarquía* ó gobierno real.

Es de notar que todas estas formas, ó á lo menos las dos primeras, pueden tener un grande aumento ó disminucion; porque la democracia puede comprender á todo el pueblo, ó reducirse á la mitad de él. La aristocracia puede tambien desde la mitad del pueblo estrecharse al número mas pequeño indeterminadamente; y aun la monarquía puede tener alguna division. En Esparta hubo constantemente dos reyes por su constitucion, y en el imperio romano se vieron hasta ocho emperadores á un mismo tiempo, sin que se pueda decir por eso que estuviese dividido el imperio. Asi es que hay un pun-

to en el que cada forma de gobierno se confunde con la que le sigue; y se ve que baxo de estas tres denominaciones, el gobierno es realmente susceptible de tantas formas diversas, quantos ciudadanos tiene el estado. Ademas de lo dicho, como puede el mismo gobierno subdividirse por ciertos respectos en muchas partes, si la una es administrada de un modo y la otra de diverso, resultará de estas tres formas combinadas una multitud de formas mixtas, y cada una de estas podrá multiplicarse por todas las simples.

Se ha disputado con mucho calor en todos tiempos sobre la mejor forma de gobierno, sin atender á que cada una de ellas es la mejor en ciertos casos, y la peor en otros. Si en todos los estados el número de los magistrados supremos ha de ser en razon inversa de los ciudadanos, se sigue que el gobierno democrático conviene en general á los estados pequeños, el aristocrático á los medianos, y el monárquico á los grandes. Esta regla es una consecuencia inmediata de aquel principio; pero ¿cómo podrán tenerse presentes las muchas circunstancias en que deberán adoptarse las excepciones?

*De la democracia.*

El que hace la ley, sabe mejor que nadie, cómo debe ejecutarse é interpretarse aquella; y asi parece, que ninguna constitucion debiera preferirse á la que reúne el poder ejecutivo con el legislativo. Pero esto mismo dexa imperfecto al gobierno baxo de ciertos respectos, porque no estan bien distinguidas las cosas que deben estarlo; y como el príncipe y el soberano son una misma persona, forman, por decirlo así un gobierno sin gobierno.

No es lo mas acertado que ejecute las leyes el mismo que las hace, ni que el cuerpo del pueblo desvie su atención de los objetos generales, para dedicarse á los particulares. Nada hay tan pernicioso, como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos, y el abuso de las leyes por parte del gobierno es un mal menor que la corrupcion del legislador, consecuencia