

tantes de los Estados Unidos, figuran otros dos que son de suma importancia para que la seguridad personal sea completa, y en que los legisladores hispano-americanos no han fijado debidamente la atención. Ningun habitante de los Estados Unidos puede ser sometido á juicio criminal sino por un jurado escogido con imparcialidad, ni ser obligado á responder dos veces á una acusación por el mismo delito. Tendré ocasion de hacer ver la necesidad de adoptar una disposición semejante en todo país que trate de establecer instituciones libres, cuando hable de la organización del departamento judicial del gobierno.

## LECCION VIII

Qué forma puede darse al gobierno que lo haga lo mas apto posible para proporcionar á la comunidad política la mayor suma de felicidad.

Hemos enumerado los principales derechos y libertades que una Constitución política debe garantir á los miembros del cuerpo social, y hecho ver la influencia que la posesión segura é invariable de esos derechos tiene sobre el ciudadano, para mejorar su condición individual, y habilitarlo á contribuir á la consecución del fin social. Una comunidad política, cuyos miembros posean esos derechos y libertades con seguridad completa, será una sociedad propia para ser regida por el gobierno que se establezca, con el concurso de la inteligencia y la voluntad de los que forman parte de ella; porque al mismo tiempo que estos tendrán el campo abierto para el pleno desenvolvimiento de todas sus cualidades individuales, estarán animados del deseo de conservar y hacer adelantar esa sociedad, que tales ventajas les asegura. De esta manera, lo que los ingleses y americanos llaman el bill de derechos, que hace parte de la Constitución política, dá á la sociedad una forma que la hace apta para tener una saludable influencia sobre su gobierno, al mismo tiempo que para prestar voluntaria obediencia á las órdenes de este.

Pero es necesario que el mecanismo del gobierno sea tal, que habilite á este para aprovechar la aptitud de la sociedad, para prestar cooperación eficaz en sus operaciones y obediencia á sus preceptos; porque si la organización del gobierno no está en armonía con la forma que dá á la sociedad la posesión de esos derechos por sus miembros, se frustrará el objeto de su institución, que es proporcionar á la comunidad política el mayor bien posible. La forma de gobierno que ponga en acción, con mayor

eficacia, los elementos que producen ese bien, será sin duda la mejor.

Para formar una buena teoría de gobierno, hay, pues, necesidad de determinar cuáles son los elementos del bien, y qué combinación gubernamental es la más apta para desarrollarlos. « Sería una gran facilidad, dice M. John Stuart Mill <sup>1</sup>, poder decir: el bien de la sociedad consiste en tales y cuales elementos; este exige tal condición, aquel tal otra; luego el gobierno que reúna todas estas condiciones en el más alto grado, debe ser el mejor. Así se construiría la teoría del gobierno con las teorías distintas de los elementos que componen un buen Estado de sociedad.

« Por desgracia, no es fácil enumerar lo que constituye el bien estar social, de manera que proporcione la formación de semejantes teoremas. Casi todos los que durante la generación actual y la precedente, han estudiado la filosofía política con vistas un poco extensas, han conocido la importancia de esta clasificación. Pero las tentativas que se han hecho para realizarla se han detenido en el primer paso. La clasificación empieza y acaba por una división de las necesidades de la sociedad, entre los capítulos de orden y progreso (según los escritores franceses), y de permanencia y progresión, según Coleridge. »

En efecto, bajo estos dos capítulos pueden contenerse todas las necesidades sociales; pero las palabras orden y progreso no determinan con precisión algo que contribuya á dar al gobierno la virtud de ser el más apto para promover la consecución del fin social, algo que pueda servir de criterio de su bondad. Decir que la bondad de un gobierno consiste en su aptitud para conservar el orden, es por consiguiente aseverar una cosa inexacta. « En su acepción más estricta, dice el mismo M. Mill, orden significa obediencia. Se dice que un gobierno mantiene el orden, si acierta á hacerse obedecer. Pero hay diferentes grados de obediencia, y todos no son laudables. Un despotismo puro, puede exigir una obediencia ciega á todas las órdenes de aquellos que poseen el poder. Debemos al menos limitar la definición á aque-

<sup>1</sup> *On representative government*, c. II.

llas órdenes que son generales y publicadas en forma expresa de leyes. El orden así entendido, es un atributo del gobierno. Pero el orden, aunque sea una condición necesaria del gobierno, no es el fin para el cual ha sido creado. Un gobierno debe hacerse obedecer á fin de conseguir cualquier otro objeto. Nos falta averiguar, haciendo abstracción de la idea de mejora, cuál es este otro objeto hácia el cual debe tender el gobierno de toda sociedad, ya sea estacionaria ó progresiva.

« En un sentido un poco extenso, la voz *orden* significa que la paz pública no es turbada por ninguna violencia privada. Se dice que el orden existe allí en donde, por regla general, los habitantes del país han dejado de terminar sus querellas á mano armada, y han adquirido el hábito de referirse al gobierno para la decisión de sus disputas y la reparación de sus ofensas. Pero en esta acepción, como en la precedente, el orden es más bien una de las condiciones del gobierno, que no su fin ni el criterio de su excelencia. Porque el hábito de someterse al gobierno, y de referirse á la autoridad en toda controversia, puede estar muy arraigado, y sin embargo, la manera como el gobierno trata las materias de discusión, y todas las demás cosas en que se ocupa, puede variar entre lo que hay de mejor y lo que haya de peor en el mundo.

« Si queremos comprender en la idea de orden todo lo que la sociedad exige de su gobierno, que no está contenido en la idea de progreso, es necesario definir el orden como el conservador de los bienes de toda especie é importancia que existen ya, y el progreso en el aumento de esos bienes. Esta distinción comprende, en una y otra sección, todo lo que se exija que un gobierno favorezca. Pero así establecida, no se encuentra en ella la base de una filosofía de gobierno. No podemos decir que al constituir una política, es preciso tomar ciertas medidas con respecto al orden, y otras con respecto al progreso, puesto que, en el sentido que se acaba de indicar, las condiciones del orden y del progreso son, no opuestas, sino semejantes. En efecto, las influencias que tienden á mantener el bien social que ya existe, son exactamente las mismas que tienden á aumentarlo, y vice-

versa, con la sola diferencia de que deben ser mas poderosas en el segundo caso que en el primero.

« Por ejemplo, ¿cuáles son las cualidades individuales de los ciudadanos, que tienden mas á mantener la dosis de buena conducta, de buena administracion, de éxito y de prosperidad que ya existen en la sociedad? Todo el mundo reconocerá que estas cualidades son el trabajo, la integridad, la justicia y la prudencia. ¿Pero no son estas, entre todas las cualidades, las que conducen mas directamente al progreso? Y todo aumento de estas virtudes ¿no es en si mismo el mas grande de los progresos? Si esto es así, las cualidades, cualesquiera que sean, que tenga el gobierno para favorecer el trabajo, la integridad, la justicia y la prudencia, favorecen igualmente la permanencia y el progreso: solo se necesita que haya una mayor dosis de estas cualidades para hacer progresiva la sociedad, que para mantenerla en el punto á que ha llegado.

« Si pasamos de las condiciones intelectuales á las condiciones materiales de la sociedad, es imposible encontrar una condicion política ó una organizacion de los negocios sociales que conduzca solamente al orden ó solamente al progreso: todo lo que tiende á favorecer lo uno favorece á ambos. Formad, por ejemplo, la institucion ordinaria de una policia. El orden es el objeto que parece mas interesado en la manera como funciona esta parte de la organizacion social. Sin embargo, si la policia acierta á favorecer el orden, es decir, si reprime los delitos de manera que cada uno sienta segura su persona y su propiedad ¿puede haber algo que conduzca mas directamente al progreso? La mayor seguridad de la propiedad, es una de las condiciones y de las causas principales de una produccion mayor, lo cual es el progreso en su aspecto mas vulgar y familiar; la represion mas severa del mal destruye las disposiciones que impelen al mal, y este es el progreso en el sentido mas elevado.

« Tomad todavia un caso tan familiar como el de un buen sistema de impuestos y de hacienda. A este se le clasifica generalmente en el capitulo del orden. Sin embargo, ¿qué cosa puede conducir mas directamente al progreso? Un sistema de hacienda

que favorece uno de los dos, conduce al otro precisamente, por las mismas cualidades. La economía, por ejemplo, es un medio no solamente de conservar el capital de la riqueza pública, sino de aumentarlo.

« Una justa distribucion de las cargas, ofreciendo á los ciudadanos un ejemplo de moralidad y de conciencia en arreglos difíciles, y una prueba de la importancia que se da á estas cualidades, tiende eminentemente á elevar los sentimientos morales de la comunidad bajo el doble aspecto de la fuerza y del discernimiento. »

Podria, pues, decirse que el progreso implica el orden, y este no siempre implica aquel; y de aquí deducirse que el mejor gobierno será el que tenga mas tendencia al progreso. Pero, como dice el mismo M. Mill, aunque esta definicion del criterio de un buen gobierno se puede sostener metafisicamente, no puede convenir; porque á pesar de que contenga toda la verdad, no recuerda al espíritu sino una parte de ella. La idea que sugiere la palabra progreso es la de adelanto, entretanto que, de la manera como la empleamos aquí, quiere decir igualmente obstáculo para retroceder. Las mismas causas sociales, las mismas creencias, los mismos sentimientos, instituciones y prácticas, son tan necesarias para impedir que la sociedad retrograde como para hacerla adelantar. »

Es por lo mismo necesario buscar el criterio de un buen gobierno en otra parte; y Mr. Mill lo encuentra con razon en su aptitud para crear y cultivar en los individuos de la sociedad las cualidades que pueden contribuir á conservar y aumentar el bien que se posea, y combatir con éxito las causas de deterioracion. Ciertamente, las cualidades de los individuos de la sociedad son los elementos capaces de producir todos los bienes comprendidos en los capítulos de orden y progreso, y el gobierno que mejor propenda á cultivarlas hará cuanto es posible para que el bien se produzca, y por consiguiente, para el logro del fin social; puesto que concurrirán á ello, en el mayor grado, la inteligencia y facultades activas de cada uno, segundando su accion y haciéndola eficiente.

Esto presupone que el gobierno sea organizado de manera que su mecanismo sea apropiado para facilitar el desarrollo de las cualidades ó elementos que pueden producir el bien, al mismo tiempo que aproveche el concurso de ellos para inspirar sus resoluciones y segundar su accion. Combinar un mecanismo propio para desempeñar estas funciones, es sin duda uno de los problemas políticos mas difíciles de resolver; pero por fortuna los resultados de los experimentos hechos en los últimos ochenta años, nos suministran bases para establecer principios que puedan conducirnos con seguridad en esta importante tarea.

Los que han admitido como una verdad que, para que el gobierno sea bueno, es menester que en él tengan parte los mismos que por él han de ser regidos, han creído que la democracia era el ideal de la mejor forma de gobierno. En efecto, tiene la democracia la cualidad de contribuir al cultivo de las cualidades de los individuos que puedan habilitarlos para cooperar á la consecucion del fin social. Pero tiene dos defectos que la hacen inepta para cumplir en toda su extension, y de una manera satisfactoria, este propósito: 1º es un gobierno que solo puede practicarse en un Estado de pequeña extension; y 2º no es susceptible de que se pueda limitar su accion.

« El gobierno del *ágora* (la plaza del mercado en donde se reunian los atenienses), dice Lieber <sup>1</sup>, pertenece á la antigüedad — al período de las ciudades-Estados — no á nuestro período de Estados nacionales; y los Estados nacionales no significan solamente una extension física del territorio.

« Se ha observado que el período de nacionalizacion de las tribus, hácia el fin de la edad media, es uno de los mas importantes en la historia del progreso moderno, así como el período de desintegracion y division, en la edad media, sería el efecto de la desnacionalizacion. Roma pereció por una bancarrota política, porque la antigua ciudad-Estado era incompatible con un Estado extenso. Solamente un gobierno representativo podría haberla salvado; pues sus recuerdos y formas de libertad impedían una completa centralizacion, que es la sola forma que podría haberle

<sup>1</sup> *On civil liberty and self government*. Cap. xv.

proporcionado una estabilidad rusa. Es verdad que Constantino estableció un gobierno de corte centralizado; pero ya era entonces muy tarde: estaba decretado que el buque se despedazase entre los escollos.

« La democracia del mercado (*ágora*) es irreconciliable con la libertad como nosotros la amamos. En donde el poder está en manos de un hombre ó de un cuerpo de hombres cualesquiera, sin mitigacion, sin division, sin freno, no hay otra cosa que absolutismo, que es la negacion de toda libertad. El pueblo, que no es otra cosa que una agregacion de hombres, necesita leyes fundamentales que lo refrenen, como cada uno de los individuos que lo componen. El despotismo es inevitable, á menos que dividamos el poder en dos partes — el poder que elige, que periódicamente nombra y revoca, y el poder de los delegados para legislar, quienes como mandatarios tienen limitados sus poderes. El absolutismo es la negacion de la proteccion; y esta, en su sentido mas elevado, es un elemento esencial de libertad. El carácter de delegados de los gobernantes dá un gran valor al gobierno representativo. Cuando los atenienses juzgaron y condenaron á los generales infortunados, despues de la batalla de Argenusas, se les recordó que estaban obrando en directa contravencion á las leyes; pero en respuesta exclamaron, que ellos eran el pueblo que hacia las leyes, y que siendo así ¿cómo no habian de tener el derecho de desatenderlas? »

Estos dos defectos de la democracia pura — su impropiedad para adaptarla á un gran Estado, y la imposibilidad de limitarla — la hacen inepta para realizar el fin de la institucion de un gobierno.

La monarquía y la aristocracia puras no son mas aptas para ello; porque necesariamente, ejerciendo el monarca y la nobleza el poder por derecho propio, prescindirán de la cooperacion del pueblo á las tareas gubernamentales; y por lo mismo son ineptas para cultivar en los individuos las cualidades que son elementos hábiles para producir el bien social.

Siglos há que se ha dicho, y aun todavía se repite, que si pudiera encontrarse un buen déspota, la monarquía despótica sería

la mejor forma de gobierno. Es un error funesto que, si no se propaga de mala fé, solo prueba que los que le profesan, y los que le dan crédito, no tienen idea de lo que es y debe ser el gobierno, aun cuando no se considere sino como director y administrador de los negocios colectivos de la comunidad.

Suponen que un individuo capaz, justo y virtuoso en grado eminente, revestido del poder absoluto, cumpliría todos los deberes del gobierno, y esto puede ser verdad, segun la idea que ellos tengan de esos deberes. Pero si, como hemos dicho antes, la mision del gobierno es conducir la comunidad política á la consecucion del fin social — el mayor bien posible para todos los miembros de ella — es menester que los autores de aquella desatinada máxima, no tengan idea de los muchos y complicados negocios de la sociedad que tienen el carácter de colectivos. Porque solo así pueden suponer que haya algun hombre, por inteligente y virtuoso que sea, que pueda, no digo manejarlos por si mismo (porque esto seria absolutamente imposible), sino que ejerza sobre aquellos á quienes bajo su direccion encargue de administrarles una accion eficaz, para que las necesidades á que hay que atender queden satisfechas.

Mr. Mill<sup>1</sup>, despues de enumerar las muchas cualidades que se requeririan en un sér humano para cumplir semejante tarea, manifiesta lo difícil que seria encontrarlo, y dice: « Pero suponemos vencida la dificultad, ¿ qué tendríamos entonces? Un hombre de una actividad intelectual sobrehumana, dirigiendo los negocios de un pueblo intelectualmente pasivo: esto es lo que implica la idea del poder absoluto. La nacion en conjunto, y los individuos que la componen, no tienen ninguna influencia sobre su propio destino. No ejercen voluntad respecto de sus intereses colectivos. Una voluntad, que no es la suya, y á la cual no pueden desobedecer sin crimen legal, decide de todo por ellos. ¿ Qué especie de seres humanos se formarán bajo semejante régimen? ¿Cuál será el desarrollo de sus facultades intelectuales ó activas?

« Un buen despotismo significa un gobierno bajo el cual, en

<sup>1</sup> *On representative government.*

tanto que la cosa depende del déspota, no hay opresion de parte de los funcionarios públicos, pero en donde todos los intereses colectivos del pueblo son tratados por él, toda idea relativa á estos intereses concebida por él, y en donde los espíritus, con pleno conocimiento, llegan á ser tales como puede hacerlos esta abdicacion de sus energías íntimas.

« Abandonar las cosas al gobierno, lo mismo que abandonarlas á la Providencia, significa que no se toma ningun cuidado de ellas, y que se aceptan como calamidades naturales las consecuencias del descuido, cuando son desagradables. Por tanto, á excepcion de un pequeño número de hombres estudiosos, que toman un interés intelectual por la meditacion por ella misma, la inteligencia y los sentimientos de un pueblo se consagran al cuidado de los intereses materiales, y, cuando han provisto á ellos, á las diversiones y placeres de la vida privada. Pero decir esto, si el testimonio de la historia es digno de fé, es lo mismo que decir que la hora de la declinacion ha sonado ya para ese pueblo; admitiendo que haya llegado alguna vez á una altura de que pueda decaer. Si no se ha elevado á un nivel mas alto que un pueblo oriental, continúa vegetando en la misma condicion. Pero si, como en Grecia y Roma, ha llegado á mayor altura, gracias á la energía, al patriotismo, á la franqueza de espíritu que, como todas las cualidades nacionales, son fruto de la libertad solamente, al cabo de pocas generaciones cae en el estado oriental. Y este estado no significa solo una estúpida tranquilidad al abrigo de todo cambio enojoso; significa frecuentemente la posibilidad de ser invadido, conquistado, y reducido á la esclavitud, sea por un déspota mas poderoso, sea por algun pueblo bárbaro, que ha conservado con su rudeza salvaje todo el vigor de la libertad.

« Tales son no solamente las tendencias del gobierno despótico, sino tambien sus necesidades íntimas é inevitables, á menos que el despotismo consienta en no ser despotismo, que el buen déspota hipotético se abstenga de ejercer su poder, aunque guardándolo en reserva, y permita que la tarea del gobierno se desempeñe como si el pueblo se gobernase realmente á si mismo.

« No debe causarnos asombro el que reformadores impacientes ó chasqueados, lamentando los obstáculos que oponen á las mejoras públicas mas saludables, la ignorancia, la indiferencia, la indocilidad, la obstinacion perversa de un pueblo, y las coaliciones corrompidas del egoismo privado, provistas de las armas poderosas que les suministran las instituciones libres, suspiren á veces por una mano bastante fuerte para destruir todos estos obstáculos, y forzar á un pueblo recalcitrante á ser mejor gobernado. Pero sin tener en cuenta el hecho de que, por un déspota que reforma un abuso de tiempo en tiempo, hay noventa y nueve que no hacen sino crearlos, los que aguardan semejante remedio prescinden del principal elemento de un buen gobierno — la mejora del pueblo mismo. Uno de los beneficios de la libertad es, que bajo su régimen el gobierno no puede dejar á un lado el espíritu de los individuos, ni mejorar los negocios de estos sin mejorarlos á ellos mismos. Si fuese posible para un pueblo ser bien gobernado á pesar suyo, su gobierno no duraria mas que lo que dura ordinariamente la independencia de un pueblo que la debe solamente á ejércitos extranjeros.

« Un buen despotismo es un ideal completamente falso, y en la práctica es la mas insensata y peligrosa de las quimeras, escepto como medio de conseguir algun fin temporal. Mal por mal, un buen déspota, en un pueblo algo adelantado en civilizacion, es mas dañoso que uno malo; porque relaja y enerva mucho mas los sentimientos, las facultades del pueblo. El despotismo de Augusto preparó á los romanos para el de Tiberio. Si el tono general de su carácter no hubiese bajado en los romanos en una esclavitud templada, que duró cerca de dos generaciones, probablemente les habria quedado bastante energía para rebelarse contra una esclavitud mas odiosa <sup>1</sup>. »

<sup>1</sup> Mr. Mill examina detenidamente todos los resultados que pueden aguardarse de la administracion de un buen déspota, y de sus luminosas disquisiciones aparece que de tal gobierno no puede nunca esperarse el bien que es la aspiracion de los individuos de la comunidad política. Véase el capítulo III de su excelente libro sobre el gobierno representativo.

Se ve, pues, que ni la monarquía pura, ni la aristocracia, ni la democracia, tienen las condiciones que facilitan, bajo su direccion, la consecucion del fin social — el bienestar de los individuos de la comunidad, y el desenvolvimiento y mejora de sus cualidades intelectuales y morales. Ninguna de esas formas políticas realiza el ideal de una buena forma de gobierno; porque las dos últimas, no dando participacion al pueblo en los negocios del gobierno, le quitan todo estímulo para pensar en ellos y cooperar á su buena administracion; y la primera, aunque le dá esa participacion, lo deja sin freno que lo modere y contenga en sus excesos.

¿Qué gobierno puede entonces llenar el fin para que debe instituírsele? El gobierno representativo es, sin duda, el que presenta todas las ventajas que en una combinacion gubernamental pueden desearse, para que ella pueda conducir la comunidad política á la consecucion del fin social.

Ejerciéndose el poder por representantes del pueblo, elegidos por él, y responsables á la comunidad de su conducta, ofrece la ventaja de interesar á los ciudadanos en los negocios públicos, y de que al ejercicio del poder puedan ponerse límites que impidan el abuso, lo que no sería practicable en la democracia pura. Los gobernantes solo ejercen un mandato, y el mandante puede de antemano fijar los límites dentro de los cuales deben ejercerlo, y hacerlos responsables de las trasgresiones de él. Tal cosa no es posible cuando los que gobiernan ejercen el poder por derecho propio; ellos mismos no pueden guardarse contra el abuso: *¿quis custodiet custodes?*

El gobierno representativo es, como dice M. Mill, el mas favorable de los gobiernos posibles, sea para una buena direccion de los negocios, sea para la mejora y elevacion del carácter nacional.

« Su superioridad, con respecto al bien actual, reposa sobre dos principios, que son tan universalmente verdaderos y aplicables como cualquiera proposicion general que se pueda emitir sobre los negocios humanos. El primer principio es, que los derechos y los intereses de un individuo no tienen la seguridad