

El mundo científico ha tenido la bondad de acoger con creciente favor mis precedentes obras sobre el Estado. Las traducciones hechas á muchas lenguas extranjeras, incluso á una del Asia Oriental, las han extendido por las principales naciones; mas como los padres viejos y los abuelos aman con mas ternura á los hijos menores y á los nietos, nadie extrañará que yo recomiende al público que dispense buena acogida á esta última producción de mi actividad de escritor.

Bluntschli.

Heidelberg 3 de Agosto de 1876.

LIBRO PRIMERO.

ESENCIA Y CARÁCTER DE LA POLÍTICA

CAPITULO PRIMERO.

LA POLÍTICA COMO ARTE Y COMO CIENCIA.

La política es la vida consciente del Estado, la direccion de los negocios públicos, *el arte práctico del Gobierno*. Llámense hombres políticos aquellos que por funcion ó por vocacion ejercen una accion influyente en la vida pública, como los ministros, ciertos altos funcionarios, los diputados, periodistas, etc.; reservándose el nombre de *hombres de Estado* á aquellos personajes que más se distinguen entre los políticos.

Pero la política es ademas la ciencia del gobierno y tiene por representantes, en este sentido, á los sabios ú hombres teóricos del Estado.

La política práctica y la teórica influyen naturalmente una sobre otra. En la infancia de los Estados, reina casi exclusivamente la primera, siguiéndola la segunda con paso tímido y lento; pero ésta aumenta en importancia, á medida que el espíritu público va adquiriendo más conciencia de sí mismo, y no tarda en colocarse á la misma altura que la otra, y á veces se la ve adelantarse á ésta, abrir caminos inexplorados, y precederle con su antorcha, iluminando su camino.

Aristóteles apareció despues de los dias de gloria de las

Repúblicas griegas; pero fué el maestro del grande Alejandro. Las obras políticas de Ciceron coinciden con el fin de la República, pero precedieron á Augusto.—Maquiavelo tenía ante su vista á los príncipes italianos del Renacimiento: posterior á Luis XI, instruyó á Luis XIV y á Napoleon III.—Rouseau es el profeta de la Revolucion francesa; Federico el Grande y Hamilton, fundaron al mismo tiempo una teoría y una práctica nuevas.—Montesquieu viene despues de la Revolucion inglesa y de la primera monarquía constitucional, recomienda esta forma á la Europa continental, y enseña á los Americanos del Norte y á la Restauracion francesa.

Así, pues, la política tiene dos sentidos muy distintos:

1) Como arte, prosigue, segun las necesidades del momento, *ciertos fines externos*, una creacion nueva, el mejoramiento de las instituciones públicas, la victoria sobre el enemigo. El arte de gobernar se manifiesta en los actos y se estima por el efecto producido; la fecundidad de los resultados constituye la gloria del hombre de Estado, el fracaso continúa, su vergüenza.

Como ciencia, por el contrario, son á la política casi indiferentes los resultados exteriores; no prosigue más que un fin: *conocer lo verdadero*. Su gloria consiste en destruir el error, descubrir una ley, mostrar una regla permanente de conducta.

2) Tambien difieren los *medios*. El hombre de Estado no se contenta con pensar de una manera justa, sino que quiere realizar su pensamiento, y le es indispensable el *poder*. Para vencer los obstáculos, se apoyará en la autoridad del Estado, hará un llamamiento á la opinion pública, ó pedirá, segun los casos, tropas y dinero.

La ciencia puede prescindir de estos medios materiales; no invoca la fuerza, sino la lógica. La observacion exacta y el pensamiento justo, son la garantía de sus progresos, y no serian bastante para trasformar el error en verdad todos los tesoros ni todos los ejércitos del mundo.

3) La política práctica sólo marcha luchando constantemente con los obstáculos exteriores. El hombre de Estado pesa las simpatías y las pasiones enemigas, se ve obligado á pertenecer á un partido, no puede en manera alguna, librarse de la influencia de las excitaciones que produce la lucha, y necesita valor y sangre fria en el peligro, voluntad enérgica en la accion, y carácter varonil.

El científico, por el contrario, investiga tranquilamente la verdad que se propone poseer ó demostrar, la examina bajo diversos puntos de vista, libre de los prejuicios y pasiones de los partidos, léjos del ruido y bullicio de la lucha, y la paz y tranquilidad de la reflexion científica le sugieren imparciales conclusiones.

4) La manera de razonar, es tambien diferente. Las necesidades del momento atormentan al hombre de Estado. Si invoca los principios, es para hacer de ellos una aplicacion inmediata; necesita transigir para conseguir su objeto, y el resultado es lo que domina su pensamiento.

El teórico ó científico sólo busca la fórmula más pura del principio, y nada le impide llegar hasta el fin de sus conclusiones lógicas.

Psicológicamente, necesita el político un entendimiento agudo y seguro para conocer los hombres y las cosas; el sabio, un conocimiento profundo de las leyes generales de la naturaleza humana.

Las grandes cualidades del hombre de Estado y del teórico es muy raro que se encuentren reunidas en un solo individuo. Aristóteles y Platon tenían poca aficion á la política práctica; muchos diplomáticos, capitanes ó ministros célebres, no han hecho nada por la ciencia. Sin embargo, los más grandes políticos han sido generalmente, pensadores de primer orden: por ejemplo, Pericles, Alejandro, Julio César, Carlo-Magno, Federico II, Washington, Hamilton y Napoleon I.

Pero un hombre de Estado no puede en nuestros dias prescindir de un estudio teórico y detenido de las ideas y de los principios que ilustran y agitan las naciones; así como la ciencia, que aspire á ser útil, debe esforzarse por comprender las condiciones de la vida real de los Estados.

No hay duda que ciertas aptitudes prácticas se desarrollan por el ejercicio, sin el concurso de la ciencia, y que la guerra ha hecho muchos generales; pero una educacion teórica da tan grandes ventajas al hombre de Estado, que puede asegurarse que ya hoy es indispensable. La ciencia purifica y ennoblece la accion política (1); la práctica agu-

(1) V. Parieu, *Principios de la ciencia política*; Paris, 1870, p. 9.

za la inteligencia del sabio, y le libra de ser juguete de pueriles especulaciones.

Cada ciencia tiene su método de investigación y se apodera especialmente de una ú otra de nuestras facultades. *Las ciencias naturales* observan los fenómenos sensibles y van del efecto á la causa, procediendo por vía de inducción ó de analogía. *La filosofía especulativa* parte de la ciencia humana, penetra en la idea de lo infinito y de lo absoluto, y vuelve á descender de esas alturas por medio de deducciones lógicas. El jurisconsulto se pregunta muchas veces cuál es la regla general que aplicará á tal ó cual hecho particular; coloca la especie bajo el principio que es aplicable (*Subsumptio*), sacando lógicamente su consecuencia, pena ó restitución.

El teórico político estudia principalmente las diferencias orgánicas, estima las fuerzas, calcula los medios, observa psicológicamente, influye sobre los espíritus, y muestra los progresos naturales de las relaciones humanas.

CAPITULO II.

LA POLÍTICA Y LA MORAL.

Maquiavelo ha sido el primero que ha separado la política de la moral, declarándola completamente independiente de ella, y haciendo del éxito la única regla del hombre de Estado. Poco le importa que el medio sea ó no moral, si es eficaz; la grandeza de ánimo es culpable cuando perjudica; la apariencia de la virtud es más útil muchas veces al príncipe que la virtud misma, en cuyo caso es preferible á aquélla. Así, pues, Maquiavelo ha dado su nombre á esa política prudente y utilitaria que no conoce ningun freno moral.

Todavía era Federico el Grande príncipe heredero cuando combatió este sistema en su *Anti-Maquiavelo*; pero, cuando subió al trono, supo distinguir la política de la moral, é hizo del bien público la suprema regla de sus actos; abrigando siempre, sin embargo, la convicción de que tienen un enlace íntimo, y que es peligroso separarlas completamente.

La separación de la política y de la moral constituye un progreso real, permitiendo á la política convertirse en una ciencia; la una parte del Estado, la otra del orden moral, del principio del «bien y del mal.»

Pero Maquiavelo va demasiado léjos. Sepáralas sin escrúpulo y absolutamente, quebrantando así los derechos del bien, y abriendo el camino á la ambición sin límites del príncipe, corrompiendo la política práctica. La política no tiene más que una independencia relativa y no puede ni debe ponerse en contradicción con la ley moral; entendiéndose bien que no hablamos aquí de la moral revelada que sólo se dirige al creyente, sino de la moral *natural*, reconocida por la razón como el verdadero orden de toda vida humana.

¿Cómo ha de ser la política absolutamente independiente de las reglas generales que se imponen á todo hombre honrado? ¿Cómo ha de trazarse con seguridad los deberes

de la nacion ó de la sociedad, si hace abstraccion de los deberes y de los fines del hombre, que son esencialmente del dominio de la moral? Sería más fácil comprender que la economía política se olvidaba de las leyes físicas.

Las consideraciones morales desempeñan su papel, ora en la determinacion de los fines, ora en la eleccion de los medios de la política.

1. *Fines*.—Los fines políticos pueden ser moralmente indiferentes, pero no deben ser inmorales.

Las reformas políticas pueden inspirarse en razones puramente jurídicas, económicas ó militares. El gusto hácia el arte y el de lo bello es el que crea muchas veces grandes instituciones. Un nuevo Código de procedimientos, una nueva organizacion del ejército, ó una trasformacion de sistema aduanero, no toman nada de la moral práctica; pero el hombre de Estado no puede prescindir de los deberes generales que se imponen á todos. ¿Ha cesado acaso de ser hombre, para poder proseguir un fin inmoral?

La antigüedad misma reconocía esta verdad. Indios, Judíos y Chinos la proclaman y sancionan con la autoridad del cielo; pero la práctica respondía mal al precepto, pues rara vez los principios morales lograban poner un freno al deseo insaciable de dominacion y de riquezas.

La política de los últimos siglos merece tambien las más graves censuras. ¿Quién había autorizado al hombre para tratar á sus semejantes como un objeto de explotacion ó de placer?

Pero la opinion pública va convirtiéndose poco á poco en espejo de la *conciencia pública*, y expresa al fin con toda claridad su censura y sus elogios.

La emancipacion de un pueblo que gime bajo el yugo de la tiranía de otro, el respeto á la paz, los progresos de la civilizacion y la varonil educacion de los ciudadanos, son otros tantos deberes políticos y morales que las naciones modernas han sabido observar de la manera que corresponde.

Debemos, sin embargo, estar muy en guardia contra los sofismas. El egoismo y la pasion se cubren con frecuencia con el manto de la moral para denominar orden á la tiranía, civilizacion á la invasion, ó libertad á la insurreccion.

2. *Medios*.—Más difícil es conciliar los medios de la

política con las exigencias de la moral. El moralista quiere aplicarles las mismas reglas que á los fines; permite los medios moralmente indiferentes, pero rechaza los impuros, aprobando esto á la vez la razon y el sentimiento; pero la historia y la misma vida presente nos muestran á cada paso las dificultades de este principio, y hasta la imposibilidad de respetarlo. ¿No vale más la salvacion conseguida por un príncipe enérgico ambicioso, que las peligrosas vacilaciones de otro demasiado escrupuloso? ¿No es preferible muchas veces el orgullo que obra y crea, á la humildad perezosa é inactiva?

«El fin justifica los medios,» han exclamado á una voz muchos políticos; «censurable en la moral privada, es indispensable este precepto en la política.» Pero los peligros de esta máxima jesuítica aparecen con evidencia por todos lados. Si el Estado no teme la inmoralidad del medio; ¿por qué la han de temer los particulares? ¿Podrá permitirse que éstos escusen sus crímenes, esalzando el fin que se proponían? ¿No es esto desencadenar todas las pasiones, enervar la ley moral y destruir la armonía?

El problema es en efecto difícil. Parece imposible conformarse con las exigencias del moralista, y es desastroso seguir la opinion de los sofistas.

Procuremos, pues, llegar á una solucion aceptable examinando más detenidamente la naturaleza del Estado y la del mal, en sus relaciones con el orden general del mundo.

1) El Estado se compone de hombres, y participa de su naturaleza; luego es tambien un *ser moral*, y no puede rechazar sus deberes morales para con la humanidad, los pueblos, los súbditos ó los aliados.

Estos deberes se imponen lo mismo á los gobernantes, que á los gobernados y á los partidos. La vida pública tiene sus virtudes: el amor á la patria, la fidelidad, la justicia, el valor, y el fiel desempeño de las funciones. La civilizacion desarrolla este sentimiento y aumenta cada dia más sus exigencias: luego la ley moral no atiende sólo á los fines políticos, sino que se impone á toda la vida y á todos los actos del Estado.

2) Pero el Estado es la organizacion de la vida comun *exterior*; y por consiguiente, las reglas morales que se imponen á la política difieren, por su extension y por su obje-

to, de las que la religion traza al individuo. Estas se ocupan de la vida íntima del alma; aquéllas de la conducta exterior de la comunidad pública. Es posible que el santo llegue á la perfeccion por medio del sufrimiento; pero el deber del hombre de Estado es *obrar*. El uno puede retirarse del mundo, aislarse, replegarse sobre sí mismo; el otro permanece en medio de la vida social, obrando sobre los hombres y por medio de ellos. La Iglesia puede exigir una perfeccion ideal, elevar sus esperanzas hasta el cielo; el Estado debe arreglar sus órdenes á las aptitudes de la mayoría, y no puede emplear la coaccion sino en lá medida que la naturaleza media de las mayorías lo permita. El sacerdote dice al fiel *lo que debe ser*; el hombre de Estado considera á los hombres *como son*.

Así, pues, las exigencias de la moralidad sólo tienen, en la apreciacion de los actos políticos, un valor *relativo*, proporcionado al grado de la cultura media de un pueblo ó de una sociedad. Refiriéndose al tiempo y al lugar, es como se juzga al *buen ciudadano* ó al *funcionario fiel*; y nuestros escrúpulos pueden disminuir cuando consideramos que las exigencias de la moral van aumentando con los siglos, y que la moralidad de las acciones políticas es cada vez más delicada. Los Griegos y los Romanos creían que todo estaba permitido contra el enemigo declarado. Mataban al vencido desarmado, vendían como esclavos los cautivos, saqueaban las ciudades y quemaban las aldeas. Un general en jefe, que hoy se condujera como los mejores generales antiguos, sería tratado de bandido ó de loco.

En la Edad Media, la herejía ó la incredulidad parecía que legitimaban todas las violencias. El Pontífice romano, reverenciado como la más elevada autoridad moral de la cristiandad, osaba repetir la detestada máxima de que «no hay promesa ni tratado que obligue respecto de los infieles»; la santidad del juramento se desvanecía como el humo (1). El mundo moderno condena unánimemente estos errores. Indignase nuestra altivez cuando leemos que los embajadores de las potencias cristianas se arrojaban en el polvo al presentarse ante el Sultan; y condenamos igualmente la

(1) Laurent, *Estudios sobre la historia de la Humanidad*, tomos IX y X, cita muchos ejemplos.

adulacion que rodeaba á Luis XIV, y de que no se hallaban exentos los más célebres escritores de su tiempo.

En el último siglo era aún tan habitual la corrupcion, y se hallaba tan extendida en el parlamento inglés, que un ministro no podía tener mayoría, sino ganándose cierto número de miembros por medio del oro ó de favores. El mismo Pitt consiguió por medio de la corrupcion que se disolviese el parlamento particular, y que se uniese definitivamente la Irlanda. Un ministro que en nuestros dias obrase de este modo, se enajenaría la opinion pública.

Las ambigüedades y los equívocos estaban en otros tiempos tan en uso en las relaciones diplomáticas, que hasta el hombre honrado se veía obligado á ponerse la máscara como un mercader cuando tiene que habérselas con bribones. Hoy, por lo ménos, *pueden intentar* mostrarse abiertamente la sinceridad y la buena fé.

3.) No puede censurarse que el hombre político arregle sus actos á la inteligencia y á las aptitudes medias de su pueblo; pero necesita, por lo ménos, no quedarse detrás de ellas. Su mision es conducirlas, precediéndolas siempre. Él es el jefe; el pueblo tiene fijadas en él sus miradas, y se le puede pedir algo más que á éste.

La humanidad tiene el deber de caminar hácia su fin. Desarrollando armónicamente sus facultades, progresa moralmente. Las naciones y los príncipes son responsables de la mision que en este gran movimiento les corresponde.

4.) Puede ser permitido al hombre de Estado utilizar el hecho culpable de otro, cuando lo encuentra sencillamente en su camino, como un accidente; pero si lo anima á cometerlo, se hace su cómplice. Animando Felipe II de España á los asesinos de Isabel de Inglaterra, cometía un crimen que no podían excusar ni el fin público de España, ni la aprobacion del Pontífice Pio V (1). Las incertidumbres del sentimiento moral de esta época se muestran hasta en las alabanzas tributadas al caballero Bayardo, por haber rechazado sin vacilaciones la proposicion del duque de Ferrara, para que asesinase al Pontífice, que había conspirado contra su vida (2).

(2) Laurent, ob. cit., t. IX, p. 190, y t. X, p. 171.

(3) Idem, id., id., t. X, p. 390.

Una tolerancia equívoca por parte de la autoridad que tiene la misión de impedir y de castigar, es también moralmente culpable. Basta muchas veces un deseo ó una indicación del poderoso, para que se le desembarace de sus peligrosos adversarios. Sin embargo, un general puede escuchar lícitamente al traidor que le señala la situación del enemigo, y no podría censurarse al príncipe que se aprovecha de un crimen, al cual es absolutamente extraño, como del asesinato de un rival, por ejemplo.

5.) La moral privada y la del Estado tienen ambas la misma base general; son dos ramas de un mismo tronco. Sin embargo, el instinto de los pueblos las ha distinguido tiempo há, y un mismo acto parece muy diferente, según es obra del patriotismo ó de una baja codicia. Maquiavelo extrema un pensamiento verdadero, cuando dice que, «el bien público excusa todos los crímenes del hombre de Estado.» (1). La *razon del Estado* no es una expresión vana, y el juicio de la historia aprueba muchas veces su influencia sobre la moralidad de los actos. ¿Por qué esta diferencia? Conviene determinar aquí perfectamente lo que es el mal en el orden moral del mundo.

El mal aparece bajo un aspecto muy diferente, según se le considera bajo el punto de vista del individuo que lo comete, ó con relación á la vida general de la humanidad. Lo que es malo, relativamente al culpable, se presenta siempre como una *condicion necesaria del bien*, y como bien, en su íntimo enlace con el todo. Mephisto expresa una idea profundamente verdadera cuando lo define; «una parte de esa fuerza que quiere siempre el mal y hace siempre el bien.» ¿No es acaso la lucha contra las malas pasiones la que conduce á la virtud suprema? ¿No es todo progreso en el camino del bien, una victoria conseguida sobre el mal? Así como la posibilidad del error da lugar á la investigación de la verdad, así también el mal en el mundo es la primera condición de todo perfeccionamiento moral.

El mal no tiene por otra parte segura su existencia. Combatido constantemente, concluye siempre por sucum-

(1) «Los príncipes, decía el presidente francés Jeannin, citado por Laurent, t. X, p. 344, hacen muchas veces cosas vergonzosas que no pueden censurarse cuando son útiles á sus Estados, porque, cuando la vergüenza se escuda con la utilidad, se la denomina sabiduría.»

bir; y, una vez vencido, cesa de ser mal para convertirse en la condición del bien. Luego lo que importa al conjunto, es que el mal sirva al bien, que sea vencido, y que se convierta en condición para éste; pudiendo así distinguirse entre el fin bueno y el medio censurable, con tal que el mal ocupe en la relación un lugar subordinado, que sea dominado por el bien y transformado en tal.

Lo que decimos del orden moral en general, es también aplicable al Estado. El Estado es un todo, un mundo en pequeño. También en éste lo que parece malo, puede convertirse en bien en sus relaciones con el todo, cuando el mal ha sido vencido y transformado en beneficioso para el conjunto.

Las pasiones humanas son tan indispensables los á progresos del Estado como al gobierno divino del mundo. Arrancando de nuestros corazones todo egoísmo, toda vanidad, toda ambición, todo espíritu de contradicción, se destruirían al mismo tiempo fuerzas impulsivas considerables, y disminuiría el bien. La virtud varonil del patriotismo se mezcla siempre á algunas de estas pasiones; y esta mezcla es tan necesaria en la política práctica, como la aleación en la moneda.

No puede exigirse del hombre de Estado que rechace estos apoyos relativamente impuros. ¿Puede censurarse al príncipe, que, apremiado por las circunstancias, nombra un ministro quizá poco estimable, pero capaz de hacer grandes servicios al Estado? ¿Y al ministro que explota la debilidad del príncipe ó la ceguera de un partido para hacer el bien?

Pero el mal no debe dominar jamás en la relación; no debe hacer más que *servir*; hay que procurar que no triunfe, pues sólo es el aguijón del bien cuando tiene un lugar subordinado; y aun limitado de este modo, es peligroso este principio y se presta al sofisma.

Un medio desproporcionado, ó que hace más mal que bien, es censurable. Así la conciencia pública juzga severamente toda violación de la fé jurada, como por ejemplo, al vencedor que viola las condiciones con que una ciudad ha capitulado. El respecto á la palabra dada es la llave de la bóveda del orden general. El bien especial que el Estado puede sacar de una violación, puede ser superado por el mal general de tan desastroso ejemplo. Por el contrario, la

opinion mira con mucha indiferencia la inejecucion de un tratado perjudicial al Estado, y distingue perfectamente entre la violacion de la fé prometida y una ejecucion insuficiente. Hasta puede suceder que tolere que se sorprenda su buena fé, pues sólo censura severamente cuando hay traicion ó engaño manifiesto.

Federico el Grande decia que mantendría siempre su palabra como particular, pero que como príncipe sacrificaría, si era necesario, hasta su honor personal por la salud del Estado.

No hay crimen tan odioso como el asesinato. La conciencia pública no absuelve de él aun cuando se disfrace con el pretexto del bien del Estado. En vano se invoca la autoridad de Gregorio XIV ordenando un jubileo general en honor de la sangrienta hecatombe de la Saint-Barthelemy, ó que se intente justificar las matanzas de Setiembre (1793) en nombre del peligro de la patria y de la libertad. El asesinato parece tan peligroso y tan malo que no puede nunca servir como medio (1).

¿Pero es posible que este principio no tenga excepcion? La historia nos muestra ciertos asesinatos políticos que la conciencia de los pensadores no se atreve á condenar, y que hasta aprueba muchas veces. Hay hombres graves que piensan como Bruto respecto del asesinato de César, y que excusan como una necesidad política el de Pablo I de Rusia. Judith matando á Holofernes, y Carlota Corday asesinando á Marat, merecieron alabanzas más bien que censuras de sus contemporáneos y de la posteridad. Los Atenieses glorificaban en sus cantos el asesinato de Hiparco; y el noble Schiller ha celebrado á Guillermo Tell en un drama que ha admirado al mundo entero. Y sin embargo, todos censuran sin vacilar el asesinato de Enrique IV y el del presidente Lincoln.

El juicio de la historia hace pues una distincion. Sin admitir el principio, «el fin justifica los medios,» reconoce una excepcion posible, y absuelve al asesino que libra á un país de una tiranía contra la cual no había otro medio posible, y cuya continuacion es un mal más grave que el asesinato.

(1) Laurent, *ob. cit.*, p. 249: «Si las revoluciones son un derecho y á veces hasta un deber, el asesinato es siempre un crimen.»

del tirano, cuando se puede decir con Espinosa: «Ese es un perro rabioso; ¡matadle!»

Esta excepcion hecha sin duda por la evidente subordinacion de la accion mala al bien general, trae sin embargo, consigo el peligro de que un fanático puede creerse un salvador cuando la conciencia pública le considere como un odioso asesino. La muerte de César quebrantó el mundo romano sin dar por resultado la salvacion de la República.

Ni la buena fé del asesino, ni la conviccion profunda de que obra para el bien de todos, ni su indiscutible desinterés bastan para justificarle. Es necesario además que el acto haya sido *objetivamente* necesario, que haya servido evidentemente al progreso del bien.

El enérgico sentimiento y la clara conciencia del deber que hoy tienen las naciones, y que enseñan á cada cual á poner su vida al servicio del conjunto, están en armonía con nuestra civilizacion avanzada. Los Alemanes sobre todo, consideran los derechos políticos como deberes públicos, y procuran ennoblecer la política, mediante el respeto de los derechos de la humanidad, de los pueblos y de los individuos. El príncipe sirve tambien al Estado, y debe estar pronto á sacrificarle su sangre. El espíritu del deber va más léjos que las prescripciones legales ó el poder de la coaccion; dirige las fuerzas, temple los caracteres, eleva los sentimientos y lo fecunda todo.

