

LIBRO CUARTO.

LOS MEDIOS DEL ESTADO.

CAPITULO I.

PODER.—PODER DEL GOBIERNO, PODER DE LA NACION.

Todos los medios que emplea el Estado pueden resumirse en una palabra: *poder*. El Estado es y necesita el poder. Sólo mediante éste puede cumplir sus fines; pues un Estado impotente, no tiene más que una vida aparente; no tiene derecho á subsistir.

La religion, que se dirige al alma, puede prescindir del poder exterior; pero el derecho no puede en manera alguna, porque hay ocasiones en que tiene que afirmarse por la fuerza.

La muerte de Jesús en la Cruz es la más elevada manifestacion religiosa del amor á la humanidad, y de la sumision á la voluntad de Dios; pero sólo luchando contra los obstáculos y haciendo triunfar su política, es como el hombre de Estado muestra su génio.

El poder es, en mi concepto, la forma general que se ejerce en el exterior, obligando á la obediencia, cuando ésta no se presta voluntariamente; y considero aquí el *poder del gobierno* en oposicion al de la *nacion (stricto sensu)* ó al conjunto de los gobernados.

El poder de la sociedad entra en parte en ésta, sin confundirse con ella. Así, por ejemplo, los ejércitos son un elemento de la nacion, y no de la sociedad; y recíprocamente,

el poder de las costumbres y de los usos de la sociedad, pertenece principalmente á la vida privada.

Nos engañamos al imaginar que el poder del gobierno y el de la nacion se hallan en lucha constante, y que aumenta el uno á expensas del otro. Este error conduce dos faltas políticas contrarias:

1) A la exajeracion del poder con detrimento de las fuerzas de la nacion; lo cual es una falta comun á todos los despotismos orientales. Temen éstos que sus súbditos se enriquezcan, y hacen afluir todos los recursos del país á las arcas del tesoro, repletas de oro á expensas de la miseria general. Temiendo aún más el valor guerrero de las masas, las desarman, y se rodean de guardias y de tropas permanentes adictas y dispuestas á secundar todas sus arbitrariedades.

La historia ha mostrado una y mil veces la debilidad de esta política. El poder del señor ó del sultan, era reputado incommensurable y divino; pero al primer choque violento del exterior, se derrumbaba por todos lados, y la nacion caía impotente á los piés del vencedor.

2) A la antipatía, á la hostilidad contra todo poder fuerte y la confianza ilimitada en las fuerzas tumultuosas de los individuos, lo cual impulsaba á los órdenes aristocráticos de la Edad Media á resistir á toda organizacion central enérgica; esto es lo que extravía á nuestros demócratas y á nuestros socialistas modernos de Europa y de América.

El poder del gobierno no es en el fondo más que el poder concentrado de la nacion, para realizar el bien público, y lejos de considerarlos como rivales, debe esforzarse una sana política en unirlos armónicamente y en desarrollarlos en conjunto.

Un gobierno inteligente velará, pués, por la conservacion y el progreso de las fuerzas de los gobernados.

El poder financiero de un Estado se funda ménos en la acumulacion estéril de un tesoro público enorme que en la sábia ordenacion de la economía general y en el bienestar de todos. Esta extension de la materia imponible, permite al poder sacar muchos tributos cuando la necesidad se siente. Esto es lo que permitió á Inglaterra resistir tenazmente á Napoleon I.

El valor y la educacion guerrera de los gobernados, proporcionan al Estado una reserva numerosa que le permite

reparar los más graves descalabros. Las guerras de Prusia contra Napoleon I y las campañas de 1866 y de 1870, han demostrado la bondad de este sistema. El Estado que se apoya sólo en un ejército permanente queda fuera de combate con la derrota de éste, y la sublevacion de sus poblaciones, no acostumbradas á las armas, no puede contener los disciplinados ejércitos del enemigo.

Pero un simple ejército de milicias no daría bastante desarrollo al poder militar de un Estado llamado á tomar parte activa en la política, siendo por consiguiente un complemento necesario el ejército permanente aguerrido. Los Americanos han dado una prueba de ello en la guerra civil de 1861 á 1865; un núcleo más fuerte de tropas disciplinadas les hubiera evitado muchos desastres.

CAPITULO II.

1. — Poder del gobierno.

A. — Medios morales. — Autoridad y cultura.

El gobierno dispone á la vez de medios *morales* y de medios *materiales*. Los primeros son de dos especies: de *autoridad* y de *cultura*:

1). Toda autoridad implica superioridad moral que manda y consigue; pero lo que distingue principalmente la autoridad del Estado de la de la religion, la ciencia, las artes ó los métodos, es la coaccion ó fuerza exterior de que pretende estar provista. Las demás autoridades permiten un libre exámen, y sólo exigen su asentimiento voluntario. La religion habla á la conciencia y á la fé; la ciencia se dirige á la inteligencia, y se apoya en la autoridad de los sábios; los discípulos se agrupan en derredor del artista.

La autoridad del Estado va más lejos, pues obliga á la obediencia, y si bien permite que se la discuta teóricamente, no tolera de hecho la resistencia ni la insubordinacion.

Esta autoridad armada se manifiesta:

a) Por la *ley*, expresion general de la autoridad constitucional y ordenada del cuerpo legislativo, (el rey y las cámaras);

b) El *orden* del gobierno, que en los límites legales manda hacer en cada caso particular lo bueno y lo útil;

c) Por el *juicio* civil, criminal ó administrativo.

En la mayor parte de los casos, la ley, el orden y el juicio no necesitan más que expresarse para obtener obediencia; pero se sobrentiende siempre la coaccion inminente que da á la autoridad del Estado una fuerza que ninguna otra autoridad posee en tan alto grado.

Fr. Jul. Stahl pretende que el principio de autoridad sólo tiene valor en la monarquía, y que las repúblicas se inclinan únicamente ante el principio de las mayorías. Esto es un error evidente y tergiversar la cuestion. Ningún Estado puede ni quiere prescindir del principio de autoridad.

Las leyes, los reglamentos y las sentencias judiciales están revestidas de la autoridad coercitiva del Estado, lo mismo en las repúblicas que en las monarquías, y ésta tiene por doquiera á su lado mayorías que la obedecen. Representada por un solo individuo, el príncipe ó el juez, por ejemplo, continúa siempre siendo el polo activo de la superioridad *cualitativa*, y las mayorías de los súbditos ó de los que obedecen son el polo pasivo ó de la subordinacion.

No hay, bajo esta relacion, ninguna diferencia entre ambas formas; pues en la monarquía moderna la mayoría de los electores nombra tambien sus diputados, y es igualmente indispensable el concurso de la representacion nacional.

Lo que distingue realmente la república de la monarquía, es que la una funda la autoridad pública en la superioridad de las mayorías, elevando así la cantidad al rango de la cualidad, mientras que la otra, teniendo ante todo en cuenta la incapacidad de las masas, atribuye á las *cualidades* más elevadas de los poseedores del poder (el príncipe y los funcionarios), la superioridad moral que constituye la autoridad, reconociendo, sin embargo, en el Estado la causa que da á ésta su fuerza.

La autoridad de Estado sólo *es relativa*, y ejercida por los hombres, pues el poder absoluto sólo pertenece á Dios. Es un error tradicional haberlo comprendido de otro modo, dando una autoridad divina á quien no tiene la fuerza ni la inteligencia de la divinidad. Dios ha creado al hombre libre y activo, y ni aún Él mismo gobierna de una manera despótica. ¿Cómo hemos, pues, de atribuir á los hombres un poder absoluto?

Tambien se engaña el que crea que la autoridad llega á su más alto grado de poder cuando se le presta una obediencia *ciega* y *servil*; la obediencia *voluntaria* es lo que enaltece la autoridad.

Los gobernados no son instrumentos sin vida de los gobernantes, sino que tienen la misma naturaleza, comprenden lo que se les manda, y juzgan acerca de la marcha de los negocios públicos. El ciudadano libre es más rico que el esclavo, bajo el punto de vista físico y moral, y su trabajo es tambien mejor. La libertad desarrolla las fuerzas; el temor las encadena.

La ley es mucho más fácilmente ejecutada cuando la nacion la ha consentido libremente que cuando se le ha im-

puesto por un señor. Las leyes de la monarquía absoluta son á veces letra muerta; las de un país libre son generalmente obedecidas.

La autoridad no rechaza el exámen ni la crítica, si no cuando ésta pone en movimiento una fuerza, en cierto modo física, para llegar á un resultado que no podría conseguir de otro modo, como por ejemplo, las órdenes que un jefe da á un polizonte, ó el capitán á un soldado. Y, sin embargo, también aquí se muestra la diferencia de la obediencia maquina y de la obediencia humana. El sentimiento del honor constituye en el ejército prusiano un poder moral que debe respetar su misma rigurosa disciplina, y que enaltece al soldado. El amor á la gloria entusiasma al soldado francés. Austria puso en descubierto los defectos de su sistema mecánico, cuando en las guerras de Italia quiso que mandasen sus regimientos italianos generales alemanes. Un ejército que no piensa, busca la muerte sin murmurar, pero es inepto en la crisis que exigen fuerzas morales. El esclavo todo lo hace por temor; el hombre libre da de buen grado cuanto le es posible.

Por lo demás, la coacción sólo pertenece al Estado en su territorio. El principio de la autoridad sólo tiene valor en las relaciones internacionales para los principios indiscutibles del derecho de gentes.

II. Comprendemos bajo el nombre de *medios de cultura* todas las instituciones que el Estado crea y conserva mediante los progresos intelectuales y morales del pueblo y de la sociedad; las escuelas públicas de todas clases, las colecciones y los museos, las academias, la educación política, militar ó técnica.

Una nación culta es más exigente y más difícil de gobernar que una nación inculta; pero su gobierno puede también hacer más y mejor, y encuentra siempre en ella abundantes recursos.

CAPITULO III.

B.—Medios físicos.—Fuerza y riqueza.

El gobierno dispone de dos clases de medios físicos: la economía política y la fuerza.

1. La primera indaga los medios económicos del Estado, y se esfuerza en desarrollarlos. El Estado gasta las rentas de sus propiedades, cobra impuestos, contrae empréstitos con arreglo á las necesidades públicas, cuyos medios podemos denominar *financieros*. El Estado favorece las transacciones y el comercio, mediante trabajos é instituciones útiles á todos, como las carreteras, los ferro-carriles, los telégrafos, los correos, las bolsas, etc., etc.: estos son medios de *utilidad general*.

Expongámos sobre ello, algunas máximas.

a) El poder rentístico ó financiero del Estado, no se funda ya, como en la Edad Media, sobre extensos *dominios* ó sobre los tributos reales que gravaban á los poseedores de inmuebles; ni aún como se ha creído en el siglo pasado, y como quieren hoy todavía los socialistas, sobre el *monopolio del comercio* ó la fabricación por el Estado (los talleres nacionales), sino principalmente sobre la renta imponible y las prestaciones de la población.

b) El Estado no debe emplear en tiempo de paz toda la fuerza tributaria de los particulares; pues en otro caso, ¿qué iba á hacer en tiempo de guerra? Los impuestos deben ser distribuidos de modo que perjudiquen lo ménos posible al bienestar particular. El hecho de que los impuestos sean reducidos ó no existan, no siempre es una buena señal, sino que que indica las más veces una civilización atrasada ó un gobierno poco arraigado; pero es aún peor que por lo excesivos obliguen á la población á renunciar á sus goces habituales, y traigan consigo numerosas ejecuciones. Una moderación prudente en los impuestos, está en interés de todos.

c) Deben cubrirse los gastos ordinarios por medio de rentas fijas y no en manera alguna por medio de empréstitos; pero también puede ser peligroso exigir de repente los impuestos y recursos extraordinarios que haga necesarios la guerra ó algun trabajo excepcional, como los ferro-carriles por ejemplo. No debe gravarse injustamente á los contemporáneos en beneficio de las generaciones futuras, y en estos casos es cuando debe recurrirse á la amortizacion y al empréstito.

d) El crédito del Estado se funda principalmente; 1.º, en la renta imponible conocida; 2.º, en un presupuesto claro, bien ordenado y nivelado; 3.º, en la confianza que inspira el gobierno.

e) Ciertos recursos económicos pertenecen á veces concurrentemente al Estado y á las *asociaciones privadas*; habrá por ejemplo, correos, ferro-carriles y telégrafos particulares al lado de los del Estado. Sin embargo, el interés público y aún el interés internacional, se halla tan íntimamente unido á estas materias, que triunfa generalmente el sistema de su explotación por el Estado.

La fuerza rentística del Estado aparece, en fin, en el procedimiento jurídico empleado para hacer efectivos los impuestos, y las ejecuciones y embargos que son su consecuencia.

2. Cuando los medios suaves son insuficientes, puede el Estado apelar á la fuerza *directa ó física*. Esta se ejerce principalmente por medio: a) de las penas; b) de la policía; c) del ejército.

La policía y las penas se refieren principalmente á las relaciones interiores; el ejército á las exteriores. El derecho penal regula el ejercicio de la fuerza que se ha de emplear con el criminal; los reglamentos de policía, la fuerza que ha de emplearse por ésta; y el derecho internacional la que debe emplearse por el ejército. El Estado hace respetar su autoridad por su gendarmería, sus guardias, sus agentes y sus establecimientos penitenciarios; y muestra su fuerza suprema por el ejército.

Pero cualquiera que sea su forma es indispensable:

1) Que todo empleo de la fuerza sea arreglado y determinado por el *derecho*;

2) Que los agentes de la fuerza pública estén sólo *al servicio de la autoridad pública*.

Esto es cierto aún respecto del ejército, *pues éste está al servicio de la política del Estado, y no la política al servicio del ejército*. El régimen de los pretorianos es incompatible con el Estado moderno. La misión del ejército es manifestar en toda su energía la fuerza del Estado, y, como toda ejecución, esta misión es secundaria por su naturaleza. Al gobierno político es á quien corresponde indicar el fin que ha de proseguirse, los medios pacíficos ó violentos que deben emplearse; pues al cerebro es á quien corresponde dirigir el movimiento del brazo que hiere. Los diferentes medios de acción del Estado se hallan ordinariamente confiados á órganos públicos y especialmente al gobierno.

CAPITULO IV.

II.—Poder de la nacion.

A.—La opinion pública.

Ciertos jefes ó ciertos hombres de Estado gozan á veces, aunque no ejerzan funciones públicas, una autoridad política considerable, que contraresta, hasta cierto punto, la del Estado. Puede citarse al ministro prusiano baron de Stein, proscrito por Napoleon I: á O'Connell en Irlanda, y á Garibaldi en el movimiento nacional italiano.

Pero el mayor poder en tal sentido es el de la opinion pública, el cual ha aumentado desde hace un siglo en proporciones enormes, y que no pueden negar ni aún sus mismos detractores. Todo hombre de Estado se ve hoy obligado á contar con este «nuevo poder,» autoridad para las muchedumbres y objeto de estudio para el sábio.

En lo que principalmente se apela á la opinion pública es en materias políticas y sociales. Ora surja una nueva religion ó se prepare una gran reforma religiosa, si las masas se precipitan con entusiasmo por este nuevo camino, decimos: el celo ó el sentimiento religioso es el que los arrastra, y no invocamos la opinion pública; pero si se generaliza una tendencia política, aunque vaya contaminada de pasion, exclamamos al momento: esta es la opinion; y es porque la opinion supone siempre cierta libertad de juzgar, posible en las cuestiones sociales, pero difícil para las masas en las cuestiones religiosas. No puede existir una opinion pública allí donde no se piensa ni se razona; es una expresion y un carácter de una civilizacion liberal y avanzada.

No lo ignoraban los antiguos cuando decían «vox populi vox Dei;» pero en el desmoronamiento de la Edad Media no podía la opinion dejarse sentir á no ser en los círculos restringidos de un órden ó de una asociacion. Los bárbaros no la conocían; el despotismo la niega y la sofoca.

La opinion pública no es la opinion del poder, al cual se

resiste con frecuencia, ni la de los sábios, que siguen generalmente caminos aislados, desconocidos de las masas ó inaccesibles á sus pasos; es principalmente la opinion de las clases medias que pueden juzgar con independenciam. Nace en la sociedad con el comercio de los hombres; y desde aquí se extiende por mil caminos á las familias y á las masas, llevada principalmente por la prensa que contribuye por su parte á formarla.

Sería exagerar llamarla infalible y soberana. La opinion pasa de un extremo á otro, quema lo que poco há adoraba, juzga superficialmente por apariencias, se deja extraviar por las pasiones y por los artificios. El sábio juzga por punto general mejor que ella; pero aún en sus extravíos continúa siendo un poder inteligente y moral. Cuando apoya al poder, dispone los espíritus á obedecer, é hinche las velas del buque con su poderoso aliento. Si lo combate, le crea mil obstáculos; y su resistencia sorda y elástica como la del algodón detiene en los confines de la vida social el impulso vigoroso que le ha dado.

El hombre de Estado debe, pues, contar con ella, aún cuando la desaprobe, sino por su verdad, al ménos por su poder. Es necesario que se esfuerce en ilustrarla, en conseguirla, y hacerse un aliado de un adversario tan temible.

Por lo demás, no es un poder activo: no engendra el pensamiento creador, sino que le recibe, se apodera de él y lo extiende; critica y comprueba, pero no gobierna, y sólo abandona este papel cuando el gobierno choca con la ardiente oposicion de las masas, y la lucha ha inflamado las pasiones, en cuyo caso puede trasformarse en resistencia abierta y apoyar una política revolucionaria.

Toda forma elevada de Estado y de derecho se funda, en último término, en la conveniencia general de la nacion. Dios nos ha dado á todos la misma conciencia y la misma razon fundamentales; y esto es lo que permite á la nacion tener una opinion de lo justo y de lo injusto, de lo útil y de lo perjudicial. Expresion de la conciencia general es, pues, la opinion pública tan respetable como importante.

«La opinion pública, dice Niebuhr, es la que, á pesar de la diferencia de los individuos y de las situaciones, nace en todas las almas no prevenidas por las influencias que pueden extraviar á los que se encuentran en el poder; cuando llega á ser unánime, no es el simple eco de un «se dice,»

sino que puede considerarse como la expresion del sentido comun y de la verdad, como la voz de Dios.»

Puede comparársela con el veredicto de un jurado, ó con el coro de la tragedia antigua, que contempla los actos y los sufrimientos de los personajes del drama, y expresa en alta voz los sentimientos de la conciencia humana.

La opinion nace de una infinidad de impresiones diversas, de observaciones dispersas, de conversaciones en los círculos más variados. Toma las formas más distintas en la familia, en el salon, en el club, en las reuniones de todas clases, en las manifestaciones públicas, en el teatro, en los libros, y sobre todo, en la prensa y en los debates parlamentarios, que son en cierto modo sus intérpretes oficiales. Marcha á veces á la aventura, pero es ilustrada por los hombres sinceros é instruidos. Cuanto mejores son la educacion general y las escuelas públicas, más nacional y libre es la vida política y se hace más racional y segura.

Por lo demás, la opinion se encuentra en una dependencia demasiado estrecha del espíritu del tiempo. Nada puede resistirsele cuando se halla en el apogeo de su vuelo, y se dirige hácia un fin de interés general. Sin ser un poder del Estado, se convierte entónces en poder público.

CAPITULO V.

B.—La prensa.

La prensa, esto es, los libros, los folletos, los grabados y las estampas colocadas por la imprenta al alcance de todos y en este sentido, es en el que debemos hablar aquí de la prensa política. Esta toma en sí, múltiples formas: libros, memorias, protocolos, folletos, revistas, diarios, etc.

La mayor parte de estas formas sólo obran en un estrecho círculo de lectores. Los libros y las revistas, sólo son leídos por algunos hombres cultos; las memorias y protocolos, por los funcionarios respectivos ó por la gente de del gremio; los folletos, encuentran también lectores en las clases medias. Però los periódicos se dirigen á todos; y por ellos, es por lo que la prensa tiene tan gran poder. Proclamándola libre, expresa el Estado su confianza en la fuerza de la verdad, cuenta hallar valientes campeones, y entrar en la lid para defenderla y asegurar su triunfo, y tiene razon hasta cierto punto.

Mas no por hallarse en la ley, se halla siempre la libertad de la prensa en las costumbres. La Iglesia católica la rechaza en principio, y la amenaza y la pone obstáculos, prohibiendo á los creyentes que lean los periódicos liberales; pero aunque estuviese en las costumbres, distaría mucho de poner al lector al abrigo de toda sospecha. La prensa contribuye también á extender y arraigar los prejuicios, á excitar las pasiones, á extraviar á las masas. La libertad sólo existe en la apariencia en los tiempos de crisis violentas. La idea dominante se impone entónces por el terror, y sofoca toda crítica y toda oposicion, aunque sea contra la ley y aún brutalmente. La opinion del gobierno puede expresarse por la prensa, en tres formas diferentes: