

perseguir la libertad democrática, pero no le tienen en cambiar la monarquía en república. No pudiendo gobernarse á sí mismas en ningun caso, ¿por qué habian de llamar al tercer Estado á reinar en lugar del príncipe? Son, pues, el apoyo natural del trono, «se sostienen recíprocamente, como dice F. Röhmer. Pero las revoluciones han hecho reflexionar á las clases medias; ya no se cree en la autoridad divina del rey; pero se comprende más generalmente que el orden público y los intereses generales se conservan mejor en las monarquías, y que pueden protegerse tambien las libertades públicas.

Las opiniones y tendencias democráticas no son suficientes para fundar una república; es necesario el carácter. La iniciativa, la sangre fria y el sacrificio del republicano por el bien público, están léjos de ser cualidades generales de las masas en la mayoría de los países de la Europa, y estas virtudes no se imponen, sino que se las adquiere lentamente por la educacion, y cuando faltan, y las repúblicas han de sostenerse á fuerza de decretos, duran poco.

Dos máximas políticas surgen de todo lo que precede:

1. La desconfianza y la hostilidad de los gobiernos hácia los elementos democráticos de la nación, conducen á medidas falsas, perjudiciales á la monarquía. Querer ahogarlos es ponerse en contradiccion con todo el movimiento de la civilizacion europea moderna, y preparar su propia derrota.

Los demagogos excitan gustosos á las masas, acusando al príncipe de detestar las libertades públicas, y el príncipe tiene interés en arrancar este medio de perturbacion protegiéndolas abiertamente.

2. Reconociendo decididamente los derechos de los elementos democráticos, la monarquía encuentra en ellos su más firme apoyo, y hasta puede prevenir las usurpaciones.

El torrente devastador puede fertilizar, si se regula su curso. El deber político de la Europa monárquica no es, pues, oprimir, sino organizar y apreciar en su justo valor las numerosas clases populares.

LIBRO NOVENO.

D.—EFECTOS Y DEBERES DE LOS ESTADOS COMPUESTOS

CAPITULO I.

CONFEDERACION DE ESTADOS.

Todas las formas compuestas nos ofrecen una oposicion muy especial entre las partes que son y quieren ser por sí todos perfectos, y el conjunto que tiende á una política uniforme y comun.

En la confederacion de Estados, el poder, y aún la accion política, comprenden principalmente á los Estados particulares, siendo el conjunto un Estado organizado, más bien que una asociacion de ellos, y no conteniendo una sola nacion, sino muchas. Así pues, en la antigua Suiza, había ciudadanos de Zurich, de Berna y de Schwitz, pero no había nacion suiza: la confederacion alemana de 1815, contenía Austriacos, Prusianos y Bavaros, pero no existía en ella ni nacion ni ciudadanía alemanas. Eran, más bien que nuevos organismos, aglomeraciones de Estados unidos por los tratados, conservando cada uno su plena soberanía.

Los inconvenientes de esta forma, se dejaron sentir vivamente en América despues de la independencia (1776 á 1787), y en Alemania, de 1815 á 1866, á causa de la activa política propia de estos dos países. Suiza con su neutralidad, los sintió ménos, pero lo bastante para decidirse en 1848 á seguir el ejemplo de América.

Hé aquí los efectos y las faltas principales:

A. En la política extranjera.

La confederacion, sin embargo de no ser más que una asociacion de Estados, desempeña bajo ciertas relaciones el papel de un verdadero Estado en el derecho internacional, pudiendo enviar y recibir embajadores, hacer tratados, declarar la guerra y firmar la paz.

Pero le falta la unidad real de la voluntad y de la accion, y sólo puede marchar con el concurso de los gobiernos particulares, llegando á ser impotente cuando se lo niega. Los tratados que suscribe inspiran al extranjero poca confianza, porque no tiene medios de obligar al Estado particular que los viola. La confederacion de las colonias americanas no pagaba sus deudas, respetaba mal la paz concluida con Inglaterra, no cumplía los tratados de comercio, y perdía así todo su crédito: la Confederacion germánica nada podía sin el asentimiento de Austria y de Prusia.

Napoleon I había recomendado este sistema á Suiza como el mejor medio de garantizar su independencia, haciéndola incapaz de una accion comun rápida, y ofreciéndole el recurso de las excepciones dilatorias. Algo de verdad había en esto: sin embargo, Suiza ha hecho bien en preferir luego á esta lentitud de movimiento la facultad de concentrar más rápidamente sus fuerzas.

B. En el interior:

1. La confederacion no tiene ni órgano central de legislacion, ni leyes federales propiamente dichas, y cada uno de sus miembros posee su cuerpo legislativo y sus leyes diversas, limitadas á su territorio. Así pues, la legislacion separa á los grupos en vez de unirlos, y no tiene un carácter nacional. Este particularismo puede ser favorable á la independencia y á la originalidad de los pequeños pueblos; pero no es conveniente al conjunto, porque la estrechez de los territorios engendra gran número de mezquinas influencias y dificulta el desenvolvimiento del derecho.

Esfuérzase, es verdad, en atender á las necesidades comunes por medio de tratados ó concordatos, ó tambien permitiéndole á la confederacion dictar ciertas ordenanzas federales; mas para decidir á la mayoría, es necesario formar una unidad colectiva: en otro caso, sólo la unanimidad puede hacer las leyes obligatorias para todos. La necesidad obliga poco á poco á las confederaciones á reconocer en los

diputados de los Estados particulares; en el congreso ó en la dieta federal, el derecho de tomar por mayoría ciertas decisiones; pero estos casos son raros, y con frecuencia un particularismo envidioso, impide que se forme mayoría.

2. No hay gobierno deferal que elabore y ejecute la voluntad del conjunto, ni unidad en la accion central.

Recúrrese, si hay lugar para ello, á expedientes para las necesidades de la política federal: así, los enviados á la dieta son investidos de plenos poderes para un caso particular, ó bien se confía la direccion de algunos intereses comunes á uno ó á muchos de los gobiernos locales más importantes (*hegemonia, Vorort*).

En Suiza fueron en último término los tres *Vorort* alternativos, Zurich, Berna y Lucerna: en Alemania, el Austria por su presidencia y Prusia por su fuerza militar, desempeñaban el papel de potencias directoras, estando luego Baviera en una posicion intermedia; pero no era el derecho federal, sino el hecho el que había creado esta situacion, puesto que los gobiernos de Viena, de Berlin y de Munich eran, bajo todos aspectos, más poderosos que la dieta de Francfort.

3. Debilidad militar por la falta de unidad y de uniformidad en el ejército. Las tropas pertenecen á los Estados particulares que las organizan, las arman, las instruyen y las pagan, no siendo por tanto el ejército federal más que una agregacion de ejércitos particulares. La Suiza sintió poco este inconveniente en la Edad Media á causa del carácter local de las guerras de entónces y del espíritu federal que animaba á las tropas de los cantones; pero despues de la formacion de los grandes ejércitos nacionales, ha sentido tambien la necesidad de unificar sus milicias. En Alemania sólo tienen importancia los ejércitos de Austria, de Prusia y de Baviera; los contingentes reunidos de los otros Estados distaban mucho de formar un ejército nacional.

4. El mismo fenómeno se observa en la Hacienda. Los ingresos federales consisten principalmente en subsidios ó en los contingentes de los Estados, y dependen, por lo tanto, de las tesorerías particulares. La misma confederacion no levanta impuestos; su credito es escaso, y se causa una perturbacion en su Hacienda cuando se retrasan los subsidios de los Estados.

5. La justicia se halla igualmente confiada por completo

á los Estados, no existiendo tribunal federal, y se acude á compromisarios y á árbitros cuando se necesita que haya un juez superior á los Estados particulares, como por ejemplo, en caso de un conflicto entre dos ó más de éstos. No existe jurisprudencia una, comun y nacional, y á lo sumo hay una jurisprudencia internacional imperfecta.

El Estado general tiene tambien un carácter internacional más bien que público, y los intereses particulares amenazan á cada paso su política.

Compréndese, pues, que nuestra época de formacion y de política nacionales haya abandonado este sistema. Las tres grandes confederaciones modernas se han trasformado por completo: la de América ha llegado á ser la Union de 1787; la de Suiza, el Estado confederado de 1848; la de Alemania, la Union alemana de 1866 y luego el Imperio de 1871. En vano el Sur de los Estados-Unidos se esforzó, en 1861, en resucitar la antigua forma; en vano tambien se opusieron á la reforma nacional de 1866 los Estados pequeños y medianos de Alemania.

Se puede decir, por tanto, que la confederacion es una forma antigua impracticable hoy. En la Edad Media se disolvía en Estados completamente independientes como sucedió con las ciudades anseáticas. En la actualidad por el contrario, estrecha sus lazos y se convierte en un Estado perfecto.

CAPITULO II.

ESTADO É IMPERIO CONFEDERADOS.

La idea de reemplazar la confederacion por el Estado confederado (*Federation, Bundestat*), debida al genio de Alejandro Hamilton, ha llegado á ser una base de progreso para los Estados-Unidos, Suiza y Alemania. Este grande hombre había pensado que los Estados particulares de la América del Norte, sin embargo de limitar su independencia, debían continuar como tales Estados; pero que el conjunto debía formar á su vez un todo completo capaz de velar por los intereses comunes.

Esta concepcion atrevida y fecunda contradecía la opinion recibida de la unidad del Estado y de la soberanía. ¿No era esto establecer dos Estados en un mismo territorio? ¿Cómo los mismos hombres podrían pertenecer al mismo tiempo á la Union y al Estado de Nueva-York ó de Pensylvania? ¿Cómo el Congreso había de legislar para el país entero cuando cada Estado conservaba su legislatura? ¿Se tendría, pues, á un tiempo un gobierno en Washington y otro en Boston ó en Richmond? Esto fué, sin embargo, lo que se hizo: las legislaturas particulares no son autoridades subordinadas al Congreso; los gobernantes no son funcionarios á las órdenes del presidente de la Union, ni los tribunales de justicia de los Estados, un grado inferior de la justicia federal.

La nacion, el Estado, la soberanía debe ser una sin duda, y esta exigencia lógica es difícilmente compatible con el dualismo de Hamilton, que se resisten á comprender ciertos doctrinarios. Se puede asimismo añadir que la lógica de los acontecimientos es naturalmente tan poderosa que lleva al Estado confederado, no ya á la vuelta de la confederacion, sino á la plena unidad del poder y de la soberanía.

Sin embargo, el pensamiento de Hamilton es muy fecundo para un período de transicion, porque dirige las forma-

ciones existentes, mantiene la independencia y las libertades particulares, y da al propio tiempo vida y poder al conjunto.

Todas las obras del hombre, y el Estado entre ellas, no son jamás sino formaciones relativas, lo cual resuelve lógicamente la contradicción señalada: cada Estado particular es soberano en la esfera de sus intereses propios, y la Union lo es también en la de los intereses comunes.

Esta distinción de competencias, tal como existe en Suiza y en los Estados-Unidos, difiere notablemente, sobre todo en el método, de la adoptada por el nuevo imperio alemán, sin embargo de tener ciertos caracteres semejantes. En todos pertenece principalmente al Estado general la política extranjera; y la administración interior compete al Estado particular: así también en las tres federaciones, la competencia de este último, como más antiguo, se extiende á todo lo que no se halla expresamente exceptuado por la constitución federal. Pero esta regla de interpretación no es siempre suficiente, como se ha visto en América; sino que necesita ser completada con el principio de que el poder federal está llamado á obrar cuando se hallan amenazadas la existencia y la seguridad del conjunto. Esto es lo que el imperio alemán ha comprendido mejor que ninguno otro, y ya hemos visto con frecuencia al Reichstag y al consejo federal dictar leyes y decretos que ningún texto especial ponía bajo su competencia, pero que el interés general legitimaba (1).

Por lo demás, los poderes del imperio alemán, especialmente en cuanto á la legislación y al ejército, son mucho más amplios y más fuertes que los de las autoridades federales de Suiza ó de América. Por el contrario, es bastante extraño que preste mucho menos atención que Suiza al desarrollo nacional de la ciencia y de las artes, y que abandone completamente á los Estados particulares la defensa del poder civil contra la Iglesia romana universal.

Pero la diferencia más notable se halla en el método. A fin de prevenir todo conflicto, los Americanos y los Suizos se han esforzado en detallar los derechos del poder central con la mayor precisión posible: la constitución alemana, por

(1) Bluntschli, *Deutsche Statslehre für Gebildete*, 369.

el contrario, evita determinar exactamente la competencia del imperio, y deja una cierta vaguedad respecto al límite y esfera de atribuciones del todo y de las partes. Así, se reserva con frecuencia al imperio el derecho de legislar, si lo juzga conveniente, sobre asuntos que son de la competencia de los Estados particulares, hasta que el imperio haya hecho uso de aquel derecho; consignase también el principio de que la ley del imperio deroga siempre la del Estado particular, y la autoridad del primero va siempre en aumento, extendiéndose con cada nueva ley que dicta.

La política del Estado confederado debe esforzarse en evitar los conflictos entre las dos soberanías y mantener su buena inteligencia. Es necesario que la autoridad central, previendo las necesidades de la colectividad, guarde muchas consideraciones á la autoridad de las partes. El jefe del Estado particular debe á su vez fidelidad al Estado general. Los dos Estados se completan recíprocamente. Así, el gobierno es en esta forma más difícil y complicado que en el Estado unitario, y tiene que transigir con frecuencia allí mismo donde desearía aplicar las rigurosas consecuencias de un principio; pero si este régimen no agrada al doctrinario no por eso deja de ser beneficioso.

Sin embargo, la mayor previsión no podría impedir todos los conflictos. Es necesario, pues, hallar un medio de resolverlos orgánicamente, y en esto difieren los diversos métodos seguidos.

Los Americanos del Norte consideran á los tribunales como los supremos reguladores de todos los derechos, ya de la Union ya de los Estados. Sus tribunales de justicia son jueces de la legitimidad de las leyes que ante ellos se invocan, y pueden negarse á aplicar aquellas que les parezcan violar la constitución del todo ó de las partes, resolviéndose así el conflicto por un proceso y una sentencia judicial. Esta regla puede ser bastante en tiempos normales; pero es impotente en las crisis, como se ha visto en los años 1861 á 1865.

Por la constitución suiza los conflictos de este género son reservados á la asamblea federal. Para resolverlos deliberan juntamente, por excepción, el consejo nacional y el de los Estados, y decide la mayoría de los miembros votantes de ambos consejos. La solución está, pues, encomendada á un cuerpo político.

El imperio alemán adopta un tercer sistema. El consejo federal intenta primero resolver el conflicto diplomáticamente, y si no lo consigue, decide la legislación imperial emanada de ambos consejos. Sábese que ésta deroga siempre las leyes de los Estados particulares, y que el imperio puede hacer ejecutar por sí su voluntad.

El gran peligro que amenaza perpétuamente al Estado confederado es el de pasar al *unitarismo* por la reducción de los Estados particulares á provincias, á lo cual conduce naturalmente la lógica de los acontecimientos y la fuerza creciente del Estado general y del sentimiento nacional. Por lo demás, si esta trasformación se verifica con prudente dirección y sin sacudidas, no deja de ser conveniente, porque el Estado toma así una forma más acabada.

El imperio alemán rechaza ménos esta tendencia que los Estados Unidos, porque su poder descansa principalmente en el de Prusia, que encierra uno de los dos tercios de su población, y que podría fácilmente sustituir al imperio si la otra tercera parte quisiera tomar una participación directa, bajo todos puntos de vista, en la vida de una gran potencia. El periodo de transición puede durar largo tiempo, quizá un par de generaciones, si los príncipes particulares se penetran de sus deberes para con sus Estados, y saben ser fieles al imperio: de otro modo no se haría esperar su caída.

CAPITULO III

POSESIONES Y COLONIAS

La metrópoli y sus posesiones ó colonias no forman más que un solo Estado, un solo país; pero la primera es la residencia del gobierno, y las segundas sólo tienen una situación subordinada. La nación soberana es la metrópoli. La posesión puede tener una cierta autonomía, ya legislativa, ya de gobierno; pero depende en sus relaciones esenciales del Estado principal, cuyos destinos comparte.

Esta situación puede presentarse bajo dos fases:

I. El pueblo de la posesión es semejante al de la metrópoli, ó por lo ménos pertenece á una civilización tan adelantada.

II. Pertenece, por el contrario, á una raza y á una civilización diferentes (generalmente inferiores.)

Puede presentarse un tercer caso: cuando el pueblo de la posesión es, en parte, semejante al de la metrópoli, y en parte muy diferente.

I. Ejemplos del primer género: la Lombardía, posesión del imperio alemán en la Edad Media; los bailiazgos de la antigua Suiza, y en nuestros días, la Islandia, posesión de Dinamarca; las islas Jónicas, bajo el protectorado inglés; en cierto grado, los Estados vasallos de Turquía y la Alsacia-Lorena, y más especialmente las antiguas colonias inglesas, holandesas, francesas ó españolas de la América del Norte y las colonias inglesas del Canadá.

Este género de dependencia tiene un carácter transitorio, y sólo es durable para las colonias muy lejanas, las cuales piden también franquicias cuando se consideran bastante fuertes: las posesiones cercanas se cambian más pronto en provincias ó en Estados independientes. Las metrópolis han adquirido una experiencia frecuentemente dolorosa de esto, y la política colonial se ha modificado hoy por completo.

Una colonia lejana ó de Ultramar no puede prescindir en un principio de la proteccion de la madre patria, á la cual conserva por mucho tiempo, por su derecho, por sus costumbres y por su propia debilidad, una especie de piedad filial.

Las colonias inglesas de América, convertidas ya bajo ciertos puntos de vista en Estados autónomos, continuaron todavía sujetas á la metrópoli. Pero la distancia relajó cada vez más estos lazos: no pudiendo tomar parte en los trabajos del parlamento nacional, se habian dado una representacion especial, é Inglaterra, demasiado alejada para apreciar bien sus necesidades, concluyó por no inspirarles ya una gran confianza.

Estos inconvenientes se derivan de la índole misma de las cosas; la antigua política colonial venia todavía á aumentarlos voluntariamente, pues fué en su origen una verdadera política de explotacion, caracterizada:

a) Por un monopolio de navegacion en provecho exclusivo del comercio marítimo de la metrópoli;

b) Por la obligacion impuesta á los colonos de vender sus productos brutos sólo á sus fabricantes y comerciantes;

c) Por una obligacion semejante de sacar de la metrópoli todos los productos brutos y fabricados de que tuvieran necesidad, y de no adquirir mercancías extranjeras sino por el intermediario de su comercio;

d) Por las trabas impuestas á la industria colonial para mantenerla dependiente;

e) Por un sistema de impuestos y de aduanas que gravan á la colonia en provecho de la metrópoli.

Esta política avara irritaba con razon á los colonos y corrompia al mismo gobierno principal, que sólo pensaba en explotar á sus súbditos.

Inglaterra, despues de la célebre Memoria de lord Durham sobre el Canadá (1858), y del bill colonial de lord Russel (1860) fué la primera en romper con este deplorable sistema, cuyos vicios habia señalado ya Edmundo Burke.

Conpréndese hoy que un gobierno prudente debe inspirarse en las ventajas de su colonia y permitirle desarrollar libremente sus fuerzas, su industria, su comercio y su navegacion, debiendo tambien protegerla contra la avaricia y la explotacion de los ciudadanos de la metrópoli.

No puede negarse á esta primera clase de colonias una constitucion representativa y una *selfadministracion* análogas á las de la madre patria. De este modo la colonización llega á ser una extension ampliamente autónoma de las instituciones libres del país principal.

La colonia tendrá, pues, su legislacion y representacion propias cuando sea capaz políticamente, y la legislacion de la metrópoli sólo le será aplicable en la medida de las necesidades generales. Se deberá, sin embargo, reservar á ésta el derecho de aprobar las leyes coloniales, para que no se rompa la armonía del conjunto.

La colonia tendrá igualmente su gobierno propio investido de amplios poderes, pero subordinado en cierto modo al gobierno central. Á éste pertenece exclusivamente, entre otras atribuciones, la política general; sólo él tiene la alta inspeccion de todo, y dispone del ejército y de la escuadra.

Esta situacion un poco humillante de la colonia, explícase por su debilidad y por la necesidad que tiene de proteccion; y la soportará fácilmente si el Estado principal sabe dar plena satisfaccion á sus necesidades interiores. Los colonos podrán tambien ser elegibles para todos los cargos del Estado principal, tener así su parte de influencia en los negocios públicos, y ocasion de regocijarse por la elevacion de algunos de sus hijos.

Las principales ventajas del sistema colonial son:

a. Para la colonia, la proteccion de una gran potencia que la asegure contra el extranjero; las relaciones con la madre patria que aumentan su civilizacion y sus riquezas, y una participacion relativa en la alta posicion de aquélla.

b. Para la metrópoli, la extension de su poder, de su accion civilizadora y de su consideracion. Una gran potencia que tiene importantes colonias, conviértese en una potencia del mundo. Aun cuando les conceda una entera libertad de el comercio, se aprovecha más fácilmente que el extranjero de todos sus productos naturales é industriales, é introduce en ellas con mayor facilidad los suyos. Mil lazos de familia, de tradicion, de costumbres, de idioma y de intereses, unen á los dos pueblos, y la colonia ofrece á la marina de la metrópoli estaciones y puertos seguros.

Pero por otra parte es necesario reconocer:

a. Que la colonia continúa siendo una formacion política

imperfecta y una dependencia de un centro lejano que se convierte fácilmente en opresor:

b. Que el Estado principal dispersa sus fuerzas por la obligacion de enviar á países remotos una escuadra y tropas de proteccion, y que echa sobre sí difíciles deberes, sacrificios de hombres y de dinero, sin provecho directo.

Por consiguiente, una colonia que llega á ser bastante fuerte para poder subsistir como Estado independiente, se separa de la madre patria de la misma manera que el niño cuando llegar á ser hombre, deja la casa paterna para fundar una nueva familia. Esta separacion aprovecha á los dos países, al ménos cuando se ha hecho amigablemente y de buen acuerdo, puesto que pueden conservarse todas las ventajas de la antigua union sin ninguno de sus inconvenientes.

CAPITULO IV

COLONIAS Ó POSESIONES DESIGUALES.

II. Un problema más delicado se impone al Estado que por sí ó por colonos aventureros realiza la conquista de territorios lejanos, habitados por un pueblo de raza ó de cultura diferente.

Los Romanos los reducían á provincias del imperio, dejando á los habitantes su religion, su lengua y sus costumbres; pero procurando lentamente romanizarlos en Occidente y helenizarlos en Oriente. Jamás les dejaban la independencia política, y Roma, y más tarde Constantinopla, continuaban siendo los centros exclusivos del poder. Los Rusos han adoptado un sistema análogo, tolerando las costumbres particulares de los Mahometanos y de otros pueblos orientales que se anexionan; pero tratando tambien de rusificarlos poco á poco, y no reconociendo más que un imperio, un jefe, una legislacion y un gobierno.

Las naciones de Occidente seguían y siguen aún otro método diferente en sus colonias de Ultramar; por ejemplo, los Portugueses, ántes en el Brasil y hoy en Africa, los Españoles, ántes en Méjico y hoy en Cuba, los Holandeses en Java y en Sumatra, los Ingleses en la India y en la Australia, los Franceses en la Argelia, etc.

La distancia, una muy diferente civilizacion y una inferioridad de raza, hacen imposible en este caso una simple incorporacion. Se ha preferido considerar estas colonias como dependencias (*Nebenlander*), es decir, como Estados en cierto modo distintos, sometidos á un régimen y á una legislacion especiales; pero dominados en todos conceptos por la metrópoli.

No todos los pueblos están bastante preparados para gobernarse por sí: muchos de ellos tienen necesidad del apoyo ó de la proteccion de un pueblo más poderoso, sopena de quedar ó de volver á la barbarie: incapaces de ser libres, si