

es la persona moral que se extiende á todo el globo, y de la cual todas las razas, todas las nacionalidades, todas las familias y todos los individuos son miembros particulares. La humanidad tiene derechos que deben ser respetados en todas las esferas subordinadas, así en la vida individual y familiar, como en las relaciones internacionales de paz y guerra. El verdadero progreso se mide en todas partes por el grado en que los derechos de la humanidad se ven reconocidos y rodeados de garantías formales. Una asociación humanitaria en la que los Estados conservasen su independencia relativa, y mediante la cual el principio de nacionalidad se hallase combinado con el cosmopolitismo, es el ideal del movimiento político de los pueblos.

LIBRO SEGUNDO.

DEL DERECHO PÚBLICO DEL ESTADO.

PRIMERA DIVISION.

DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO Y DE SUS RELACIONES CON EL
ÓRDEN SOCIAL.

§ CIV.

Idea y division del derecho público del Estado.

El Estado es el orden general del derecho, que abraza todas las esferas sociales y todas sus relaciones, mientras presentan algun lado que regular segun los principios generales del derecho. El Estado es, pues, en el organismo social general, este organismo especial cuyo fin y esfera de accion están trazados por la idea de derecho que debe recibir por él una aplicacion cada vez mas perfecta.

En el Estado puédense distinguir dos dominios de derecho, el del derecho privado y el del derecho público. Hemos hecho ver (página 222) que esta distincion, para ser justa, no debe ser una division de personas, ni de materias que presenten á la vez un lado público y otro privado, que debe hacerse solamente segun el predominio, ora del fin y del interés particular, privado, ora del fin comun, público. Ordinariamente se entiende por Estado solamente el conjunto de los poderes públicos; pero así como el derecho privado no está aislado del público, del cual lleva mas ó menos la señal, así tambien está comprendido como una parte en el derecho general del Estado, que se divide en derecho público y privado.

Sin embargo, el Estado no debe solamente realizar el derecho para las otras esferas de la vida; siendo el mismo un orden especial, puede reclamar para sí mismo un derecho consistente en el conjunto de las condiciones necesarias para su existencia y su des-

arrollo propios. Este derecho es el *Derecho del Estado* (pág. 233); es á la vez un derecho formal de organizacion que reside en las formas de *constitucion* y de *administracion* de un Estado, y un derecho material, concerniente al *patrimonio* propio del Estado (como Fisco) y las prestaciones de impuestos que puede reclamar para su existencia y para el ejercicio de sus poderes ó funciones.

Despues de haber sido comprendido el Estado, en su fin y derecho, debe ser considerado en sus relaciones de derecho público con todos los órdenes de vida y de cultura, porque el fin último no está en sí mismo, sino en la cultura social.

La ciencia del derecho público del Estado se divide, por lo mismo, en tres partes, de las cuales la primera tratará del origen, del fin, de los poderes del Estado, etc.; la segunda, del derecho de organizacion del Estado en la constitucion y la administracion, y la tercera, de las relaciones del Estado con todos los órdenes de vida y de cultura.

La ciencia del derecho público puede considerarse, en fin, á la manera de la ciencia del derecho en general (§ II) bajo el punto de vista *filosófico*, bajo el punto de vista de la *experiencia* (de la historia, de la estadística y de las ciencias positivas), y bajo el punto de vista *político*. Se entiende muchas veces por política toda la ciencia del Estado. No obstante, ya en la antigüedad Platon, concibiendo un ideal muy elevado del Estado, habia sentido la necesidad de desenvolver una doctrina intermedia (en las leyes), que haciéndose cargo de las imperfecciones de la vida real, debia indicar las instituciones y las leyes propias para reformar el estado presente y hacer que sucesivamente se aproximase al estado ideal. En efecto, la ciencia política tiene esta mision *intermedia* de preparar las transiciones de la realidad á un estado mas elevado, de mantener por consiguiente la continuidad en el perfeccionamiento social; no intenta alcanzar de un solo salto el bien absoluto, sino lo que bajo las condiciones dadas es relativamente lo mejor. Para la política se presenta con frecuencia la mision de crear un derecho nuevo en las relaciones interiores de un Estado y en las internacionales; pero debe velar por un lado, á fin de que el derecho nuevo se establezca en las justas formas del derecho, por las costumbres y por las leyes, que sea la expresion de necesidades verdaderas generalmente sentidas, y que por do quiera que se han violado formas por una revolucion ó una guerra, se afirma mas la idea del derecho en la conciencia moral y la vida regular de la sociedad. La política es una ciencia y un arte de realizar por las fuerzas y los

medios ofrecidos por la actualidad, lo que es posible para traer un estado mejor. La política es menos una fuerza creadora que un arte que viene en auxilio de lo que se ha preparado en el seno de la sociedad por todas las fuerzas que obran en ella espontánea é independientemente del Estado; no hace á menudo mas que ejecutar el juicio que la conciencia ilustrada y aun la enseñanza de toda la historia ha formado sobre una institucion ó sobre un estado social. La política puede, por lo tanto, definirse como la doctrina de los principios y los medios de la reforma sucesiva del Estado y de todas las relaciones de derecho. Hay una política para las materias privadas como para las instituciones públicas, y como en las partes precedentes unirémos, donde nos parezca necesario, á la exposicion de los principios filosóficos algunas consideraciones políticas.

CAPITULO PRIMERO.

§ CV.

Del origen del Estado y de su razon de existencia.

El origen y la razon de existencia del Estado se hallan todavía frecuentemente confundidos; se distinguen en que la razon es el principio de derecho, en virtud del cual el Estado existe, y al mismo tiempo la fuerza creadora ó el origen interno del Estado, mientras que los modos diversos por los que se manifiesta esta fuerza en la historia constituyen el origen externo ó histórico del Estado en general, ó de un Estado particular. Los modos históricos de origen del Estado tienen, sin embargo, que legitimarse por la razon de derecho.

I. La razon ó el origen interno del Estado ha sido, bajo una relacion importante, bien comprendida por Aristóteles (Pol. I, c., § IX), cuando designaba al hombre como un sér político por naturaleza (*ἄνθρωπος φύσει πολιτικὸν ζῷον*), declarando aun que era necesario ser ó Dios, ó animal (*ἢ θεός ἢ δῆριον*) para poder prescindir del Estado (I. c., § XII). Antes de él, Platon habia sondeado todavía mas profundamente la relacion íntima entre el hombre y el Estado cuando habia concebido el orden de derecho, ante todo como un orden que cada hombre debe desde luego realizar en su estado interior, del cual es la sociedad siempre mas ó menos un reflejo. Por esta razon, Platon veia en cada hombre un Estado en pequeño como en la sociedad el hombre en grande. La misma opinion es profesada por Krause, quien considera al Estado como el estado del

derecho (Rechtzustande, *Status juris*), establecido en un sér moral, individual ó colectivo, y hace notar que el hombre es ante todo, en su interior, legislador y juez, y que ejecuta sin cesar los juicios que ha formado sobre las relaciones de vida interna, cuyo reglamento se deja á su autonomía. No hay duda alguna de que el Estado, en los grados superiores de la sociabilidad, como Estado de municipio, de nacion, será siempre en su organizacion y en las fuerzas y modos de su actividad el espejo del estado interior y moral de sus miembros, del estado mas ó menos elevado de su inteligencia, de los sentimientos y de los motivos de que se hallan inspirados en sus acciones. Como Cristo dice: «el reino de Dios está en vosotros;» Platon y Krause dicen: «el Estado, que debe realizar la idea divina del derecho, está originariamente en vosotros, y del foco interno de justicia, fortalecido sin cesar por vuestras buenas y justas acciones, debe irradiar la justicia sobre todo el órden social. Muchos autores se acercan á esta opinion, considerando la familia como el estado primitivo, de suerte que no queda mas que dar un paso para reconocer en la misma personalidad humana los orígenes y los primeros estados de todo lo que se desarrolla en seguida en la vida social. En todo caso, la fuente, la facultad, toda disposicion para la vida de Estado se encuentra en el interior del hombre, y es la idea de la justicia, la que como una fuerza instintiva empuja á los hombres á modelar los diversos géneros de su union en una forma de derecho. Porque donde quiera que los hombres vivan para un fin comun, aunque fuese solo en la vida nómada, para la caza ó los pastos, siguen en sus relaciones ciertas reglas de derecho y reconocen una autoridad que dirige y decide, al menos en primera instancia, las contestaciones entre los miembros. Así, pues, no ha habido un estado de naturaleza anterior á todo estado social ó político; no solamente al nacimiento, sino que, sobre todo, la larga infancia crea ya en el género humano relaciones mas duraderas, y en la familia es donde los hombres aprenden á someterse á una primera autoridad social en un órden comun. Mas allá de la familia ha existido largo tiempo, para ciudades como para pueblos, un estado de aislamiento, y puede llamarse á este estado, aunque impropiamente, estado de naturaleza, que ha conducido, hasta en nuestros dias, á falta de una autoridad superior, á las brutalidades de las guerras. Sin embargo, el órden divino y natural para el hombre es la sociedad, que de grado en grado debe desenvolverse hasta abrazar toda la humanidad en la federacion de las naciones. La idea del derecho es, pues, la razon de existencia y la fuerza

de creacion del Estado, como es tambien el poder, ante el cual deben legitimarse todos los modos históricos de nacimiento de los Estados.

II. Los orígenes *históricos* de los Estados pueden distinguirse en dos especies principales; unas veces el origen es *ético, jurídico* y orgánico, cuando un Estado particular se ha desarrollado en el todo orgánico de un pueblo por la fuerza interna de la progresion de los diversos grupos de vida, de la familia, del municipio, de la tribu, etc.; otras se encuentra el origen en causas accidentales, exteriores, particulares.

1. El origen orgánico del Estado, como de un órden social, se encuentra, como hemos visto, en la familia, que, como Aristóteles lo habia ya observado, se rige monárquicamente (*μοναρχεῖται γὰρ πᾶς οἶκος*) y en cuyo seno se ejercen visiblemente los principales poderes de direccion, de juicio y de ejecucion. Las familias se reúnen en gentes; el Estado romano estaba principalmente fundado sobre las gentes, y conservó largo tiempo este carácter. Las gentes se reúnen en tribu; este estado de tribu es el que ha predominado en la vida de los pueblos. Las diversas tribus, que se reúnen en seguida en grupos superiores, forman la nacion. Esta ley de desenvolvimiento hace reconocer la importante verdad que el Estado de una nacion es un Estado compuesto, una federacion ó un sistema de Estados, ó, como se dice tambien, un Estado de Estados (*Staaten Staat*). El absolutismo moderno sostenido y continuado por las doctrinas que empujaban á la unidad á expensas de la libertad, ha llegado á borrar, en la conciencia pública, todo recuerdo histórico y toda idea orgánica del Estado. Este movimiento político absolutista ha sido llevado al exceso, tanto por la monarquía como por la democracia (convencion nacional), que se han unido por la primera vez en el imperialismo napoleónico, y que por cualquiera parte donde se reanueva una combinacion semejante, deben hacer comprender mas claramente á los amigos de la libertad que esta no se funda por algunas leyes generales abstractas, sino por instituciones orgánicas, por la reconstitucion de los focos interiores de vida y de accion en los órganos naturales de los municipios y de las provincias, destrozados por la gran máquina administrativa, para absorber todas las fuerzas en la centralizacion. Esta máquina ha introducido en el fondo la tortura en la vida política de los pueblos y lo ha manejado tambien con tanto arte que estos pueblos tendrán necesidad de un largo tiempo para volver á entrar en el justo uso de sus miembros y para moverse por sus propias fuerzas. La justa

concepcion orgánica del Estado y de su origen puede contribuir para hacer comprender y para establecer las verdaderas relaciones entre el poder central y los Estados-miembros, relaciones susceptibles de ser mas ó menos fuertemente constituidas segun el genio de un pueblo, ora por parte del poder central, ora por parte de los miembros interiores; pero exigiendo siempre una comunicacion incesante de vida y de accion entre estas dos partes. El progreso histórico ulterior conducirá las naciones á formar entre sí mismas una union política superior, desde luego, acaso para siglos, en la forma mas amplia de una confederacion de Estados nacionales, despues en la forma mas ó menos fuerte é íntima de la federacion ó del Estado federativo de las naciones. Semejante confederacion está recomendada por todos los intereses de paz y de cultura para todos los pueblos civilizados de la Europa y de América.

El progreso orgánico de los Estados que acabamos de indicar, puede realizarse en dos formas jurídicas, ora sucesivamente por las *costumbres* ó hábitos, ora por *contratos*. La última forma interviene generalmente cuando el progreso va mas allá de la vida del municipio; pero no sirve apenas entonces mas que para imprimir en una forma declarativa el sello jurídico á todas las relaciones que se han establecido de antemano. Un contrato político tal, consecuencia de un progreso anterior, debe distinguirse del contrato social imaginado por las escuelas, partiendo de una ficcion del Estado de naturaleza, para reconstruir de nuevo todo el orden social.

La teoría del contrato político, en su verdadero sentido, no carece absolutamente de todo fundamento histórico como sus adversarios lo han sostenido muchas veces. El contrato político aparece, por el contrario, frecuentemente en el progreso político de los pueblos. El Estado de Roma está fundado sobre un contrato (*communis reipublicæ sponsio*) entre los Sabinos, Latinos y Etruscos; las confederaciones se fundan siempre por un contrato (la antigua union suiza y americana); sucede lo mismo con las federaciones nuevas de los Estados-Unidos de 1787 y de la Suiza de 1848; y bajo la égida de la federacion de los Estados-Unidos, nuevos Estados, por ejemplo la California, se forman sin cesar por agregacion molecular, elevándose de la forma de *territorio* administrado por el gobierno central á la forma de Estado, que por convencion establece su constitucion y administracion. Además, la forma de contrato no debe considerarse en manera alguna como un modo jurídico por el cual se rebajen las relaciones que él regula: esta forma es en sí misma una expresion y una garantía de la libre voluntad en todas

las relaciones en donde tiene el derecho de hacerse valer, y por consiguiente, tambien en un dominio tan importante para la accion libre del pueblo como el del Estado. El grave error inherente á la teoría, tal como la ha establecido Rousseau (p. 28), proviene de la falsa opinion que se forma de la nocion del contrato, de que se desprende por un lado el contrato de sus lazos orgánicos con las costumbres y toda la cultura precedente de un pueblo, imaginándose poder construir de nuevo un Estado, segun ciertos principios abstractos, y que, por otro lado, se confunde el contrato, que es solamente un modo ó una *forma* de nacimiento de un Estado ó de una organizacion política, con la idea y la *razon* de existencia del Estado, es decir, con los principios objetivos del derecho, que deben formar las reglas para el consentimiento libre é inteligente de sus miembros. La voluntad, que no es mas que un poder subjetivo de ejecucion, se toma entonces como la razon objetiva del derecho y de las leyes; y como un contrato no liga mas que á aquellos que lo han formado, y no puede ser ley para las generaciones siguientes, de aquí se sigue que el Estado en toda su constitucion y sus leyes está sin cesar puesto en cuestion, que no se admite nada de estable, ni derechos adquiridos (*jura quæsitæ, jura singulorum*), ni intereses asegurados, que no hay proteccion de las minorías contra las mayorías. Cuando la arbitrariedad tiende así á constituirse en permanente, la sociedad, amenazada en todos sus intereses de orden, acepta con frecuencia, como un medio de salvacion, un golpe de Estado por el cual el poder arbitrario de uno solo se pone en el lugar del arbitrario de las masas, asumiendo en sí un poco mas de responsabilidad, pero igualmente pernicioso para el orden y para la libertad. La teoría del contrato político encierra la verdad esencial, que todo orden social debe reposar sobre la libre cooperacion de sus miembros, pero hace mal en exigir la voluntad en principio del derecho, en poner en lugar de una idea divina una idea humana. Los hombres y los pueblos rompen fácilmente los ídolos que ellos mismos han fabricado; tambien el orden social, para ser respetado y reformado en continuidad orgánica, debe ser comprendido en su fundamento divino y en sus relaciones orgánicas con todas las condiciones del desarrollo humano. Por cima del poder de su voluntad, los hombres y los pueblos están obligados á reconocer el deber que tienen que llenar en el orden político para todos los fines de la cultura.

Este crecimiento orgánico del Estado, sin embargo, no se ha operado completa y apaciblemente en ningun pueblo; mas allá del

estado de los municipios, que permanecen fijos en el suelo, hay muchas causas accidentales que han interrumpido el desarrollo regular. Estas causas son generalmente fuerzas brutales; son revoluciones y sobre todo guerras, que, hasta el presente, han cambiado sin cesar la forma de los Estados y rehecho el mapa de las naciones. Las guerras nacen por razones análogas á las que provocan las revoluciones; son hechos patológicos traídos en los tiempos modernos, generalmente por estados interiores ó internacionales, en los cuales se han acumulado vicios sin haber recibido un tratamiento dictado por una justa apreciación del mal y la firme voluntad de ponerle remedio. Las guerras, como las revoluciones, son siempre un mal, hasta tal punto, que infectan de un vicio original todas las configuraciones de Estados que son su producto. Porque, según una ley del orden moral como del orden físico, una cosa se conserva por los mismos principios que la dan nacimiento. El éxito de fuerzas brutales alimenta el espíritu de violencia y dominación, hace buscar los medios de conservación del nuevo orden establecido en el acrecentamiento y el empleo de estas fuerzas. La estabilidad del orden no gana en ello lo que generalmente pierde la libertad. La guerra aprovecha á menudo más al vencido que al vencedor, cuando ella hace indagar las causas de un desastre y llevar los remedios eficaces (como en 1806 á la Prusia; en 1866, según parece, al Austria). Las revoluciones y las guerras rebasan generalmente el fin tal como estaba indicado por las necesidades reales de reforma. Sin embargo, todos los vicios originarios de una constitución ó de un Estado pueden ser vencidos por la acción continua de las fuerzas sanas de una nación. Bajo el punto de vista del derecho formal, se ha levantado un vicio de origen, en cuanto á los cambios interiores de un Estado, cuando un pueblo presta á ellos su consentimiento por sus representantes ó por las elecciones, á las cuales procede sin protesta; en cuanto á los cambios internacionales, el vicio inherente á la fuerza bruta se levanta por la conclusión de la paz con el vencido y el reconocimiento de los otros Estados. Estas legitimidades constituyen entonces el derecho nuevo, ante el cual ceden las legitimidades precedentes, aun que el derecho nuevo formal deba después, para adquirir un fundamento sólido, echar sus raíces en la conciencia y en las costumbres, dando satisfacción á todas las necesidades de cultura de un pueblo. En derecho público, es necesario rechazar la regla valedera en derecho privado: *quod initio vitiosum est, per lapsum temporis sanari non potest*, porque el Estado, base de todas las relaciones de

derecho, institución permanente de una acción incesante, no puede permanecer un solo momento como una cuestión en suspenso. Así vemos que para el Estado la razón de existencia, que reside en la idea eterna permanente del derecho, penetrando, saturando en alguna suerte todas las relaciones, debe llevarle sobre todo modo particular de nacimiento en un tiempo determinado.

2. Fuera de la teoría que acabamos de establecer hay otras que confunden el origen histórico y la razón del Estado, desnaturalizando su verdadero carácter; tales son: la teoría *teocrática* ó mas bien *clerocrática*, sometiendo el Estado á la dirección de una clase que tiene la pretensión de ser el órgano especial de la divinidad; la teoría *patriarcal*, que quiere mantener el tipo inferior de familia para los grados superiores del Estado nacional; la teoría *patrimonial*, que confunde el derecho privado con el público, presentando á este como una propiedad de familia, y la teoría del *derecho del mas fuerte*, que erige en principio creador del Estado, ora la fuerza ó superioridad intelectual, hasta la astucia y el desprecio de todos los principios morales, ora la fuerza material unida ordinariamente á la grandeza inmoral; teoría profesada en la antigüedad por los sofistas, por muchos conquistadores, por Haller (en su *soi disant Restauration des sciences politiques*, 1820, traduc. franc.), teoría glorificada todavía en nuestros días, pero que ha acabado muchas veces en la práctica por hacer brillar la verdad, el triunfo del derecho.

Por lo que hace á la antigüedad, se puede también promover la cuestión de saber cómo acaban los Estados, y hemos visto que la causa principal de su decadencia residía en el politeísmo que no les permitía elevarse á una verdadera y plena cultura humana. El cristianismo, por el contrario, parece haber comunicado á todos los pueblos que le han abrazado la fuerza de un perfeccionamiento continuo é indefinido.

CAPITULO II.

DEL FIN DEL ESTADO (*).

§ CVI.

Reflexiones preliminares y ojeada histórica.

Habiendo colocado el movimiento moderno, á consecuencia de la reforma religiosa, al Estado en la ante-escena, como el punto

(*). Hasta estos últimos tiempos no se han hecho en Francia é Inglaterra estas investigaciones, en el último de estos países por M. J.-St.-Mill, en sus *Principios*