

para la vida y la accion política. Empero toda vida se manifiesta en tres modos principales de accion íntimamente ligados entre sí, y no obstante que se distinguen y organizan en independencia relativa, hay desde luego una accion que representa la *unidad* de vida, de impulso y distincion; hay despues un tipo y *leyes* que presiden á todo desarrollo, y existe, por último, la *formacion* efectiva y constante de la vida bajo la direccion unitaria y segun las leyes en su ejecucion. Estas tres fases y maneras de accion, que cada cual puede tambien comprobar en su vida individual, deben recibir en la vida social una organizacion por poderes *distintos*, y por tanto ligados entre sí. Hay, pues, en el Estado una funcion ó un poder *gubernamental*, cuyas tareas particulares consisten esencialmente en dar el impulso y la direccion á la vida pública, en inspeccionar, en vigilar el movimiento social, en hallarse al corriente de sus necesidades, en ejercer la iniciativa en la legislacion y la administracion, en representar al Estado en unidad con las relaciones internacionales y permanecer como el punto de union y el *lazo* para todos los demas poderes y sus principales funciones. Para este último fin importante, el gobierno debe tener parte en la legislacion por la iniciativa y la sancion de las leyes, llevando en caso de necesidad un veto, ora absoluto, ora suspensivo al menos; del mismo modo el gobierno inspecciona y vigila el cargo judicial y dirige directamente la administracion. El segundo poder es el poder *legislativo* que puede manifestarse bajo dos formas, como poder *constituyente*, por lo que respecta á las leyes y á las instituciones fundamentales, y como poder *legislativo*, formulando los principios generales destinados á regular todas las relaciones, ó un género particular de relaciones entre los ciudadanos. El poder *ejecutivo* en fin se divide en funcion ó poder *judicial*, ó en funcion *administrativa* propiamente dicha (véase la segunda division).

Esta distincion hace comprender mejor la naturaleza y la justa posicion del poder gubernamental, que no han reconocido las otras teorías, porque no han tomado la vida en su primer principio, el *punctum saliens* de toda la organizacion que se manifiesta en toda vida individual y social. La distincion ordinaria en poder legislativo y ejecutivo desconoce precisamente este principio inicial, que da y mantiene el impulso en la vida y ejecuta sus leyes. Ademas los principios á que otros han tratado de referir la division de los poderes son igualmente insuficientes. No son ni principios psicológicos, como lo queria Locke, tal como la razon ó el entendimiento (poder legislativo) y la voluntad (poder ejecutivo), ni prin-

cipios lógicos, como pretendia Kant (proposicion mayor, poder legislativo; proposicion menor, poder judicial; conclusion, poder ejecutivo), que puedan hacer comprender la naturaleza de estos poderes, porque estas facultades y operaciones lógicas del espíritu son necesarias en todos los poderes constituidos por los tres modos principales de manifestacion de toda *vida*.

En cuanto á las relaciones de los poderes con la vida nacional, hay tres modos principales de constituirlos. Los poderes pueden estar separados completamente de la vida nacional, como en el absolutismo y el Estado burocrático de los empleados; ó estos poderes no están todavía constituidos en órganos distintos, y están directamente ejercidos por el pueblo, como en las democracias primitivas; ó se halla establecida una relacion orgánica, de manera que todos los poderes constituidos están sin cesar empapados en la vida nacional y ejercidos todos por una participacion de la nacion (véase mas detalladamente § CXI).

Despues de haber examinado la naturaleza del poder, tenemos que determinar el atributo mas importante, la soberanía.

§ CX.

De la soberanía.

La soberanía ha tenido igual suerte que el poder público en general; ella ha sido confundida con la omnipotencia y el absolutismo, y *centralizada*, en lugar de ser concebida orgánicamente y repartida entre los diversos dominios del orden social. Sin embargo, la idea orgánica está de acuerdo con el verdadero sentido de la palabra. Se han establecido, en verdad, bastantes teorías sobre la naturaleza de la soberanía, palabra vaga (nacida del latin de la edad media, de *superioritas*, *superanus*), y que se presta fácilmente á acepciones arbitrarias. Sin embargo, segun su verdadero sentido, la palabra designa un poder que decide en su dominio en última instancia, sin estar sometido bajo este aspecto á una autoridad superior. En este sentido se habla con razon de la corte soberana, que en justicia decide en último recurso. Pero como el orden social es un conjunto orgánico de esferas de vida, cada una de las cuales debe, en virtud de su autonomia, decidir en último recurso sobre cierto género de relaciones dejadas á su competencia, cada esfera de vida es soberana en su grado y dentro de su género. Esta acepcion de la idea de la soberanía no era extraña á la época de la edad media, que presentó un modo particular de organizacion

social. Con efecto, en la gerarquía feudal, la soberanía fué todavía atribuida al último miembro. « Cada Baron, » dice Beaumanoir (XXXIV, 41), « es soberano en su baronía. » Visto está que el rey es soberano por cima de todos. » Lo que aquí se dice del baron se aplica hoy á toda personalidad libre. Todo hombre es soberano en el dominio de accion donde decide en última instancia, sin ser responsable hácia una autoridad superior; lo mismo sucede con la familia, el municipio, por lo que respecta á todo reglamento y toda accion ejecutada en su competencia. Del mismo modo una Iglesia es soberana para todos los negocios puramente religiosos, aunque bien entendido, en una Iglesia cada creyente posee á su vez su autonomía en el derecho de regular su vida religiosa segun su conciencia; en fin, el Estado, por su parte, independiente de la Iglesia y de todos los órdenes de cultura, es soberano para el arreglo de todas las relaciones que pertenecen al orden del derecho. Y todos estos grados y géneros de soberanía están orgánicamente ligados y unidos por la soberanía nacional, que comprende orgánicamente todas las demas soberanías, no las absorbe en una unidad abstracta, pero las respeta en su dominio y las llama á todas á cooperar al ejercicio directo ó indirecto de la soberanía en la accion de todos los poderes.

Siendo la soberanía, un atributo del poder, compete siempre á una persona individual ó colectiva, que obra en último recurso. Como los Estados son hoy generalmente Estados nacionales, la soberanía nacional en un Estado, ora mas unitaria, ora mas federativa, forma hoy el grado mas importante, y debe estar determinada de una manera mas precisa.

La soberanía de la *nacion* debe desde luego distinguirse de la soberanía del *pueblo*. La diferencia no es en el fondo mas que histórica, á causa de la acepcion diferente en lo que estas dos nociones se han considerado. Por *nacion* se entiende al pueblo en su unidad y su organizacion interior, mientras que por *pueblo* se comprende generalmente la *nacion* en la masa de los individuos; la una es concepcion orgánica, la otra una concepcion atomística del mismo sujeto. La soberanía de la *nacion* expresa la gran verdad de que la *nacion* en el organismo y la accion regular de sus poderes constituidos decide en último recurso los negocios concernientes á la *nacion* entera, mientras que la soberanía del *pueblo*, colocada en la masa, en el número, obra, no por los órganos constituidos, sino por una especie de fuerza física, y hace valer una voluntad, que en lugar de someterse á los principios objetivos de la verdad y de

la justicia se considera como el origen de todo lo que es verdadero y justo. La soberanía del pueblo, ejercida por decirlo así por puras aglomeraciones cuantitativas en las elecciones, ha redundado rara vez en bien suyo, porque por su ignorancia, su obediencia fácil ó sus pasiones momentáneas, el pueblo ha sido cogido muchas veces en una asechanza que le ha conducido á votar el establecimiento de instituciones y de leyes subversivas de la libertad.

La soberanía nacional está ejercida directamente por la *nacion* en las democracias; en las monarquías está representada efectivamente por el monarca, sin dejar de ser tambien virtualmente de la competencia de la *nacion*.

En cuanto al *modo de ejercicio* de la soberanía, importa tener presente como principio fundamental, que debe ser, como todo poder, una soberanía de derecho, respetando bienes y derechos que son independientes de toda voluntad. No hace mucho tiempo que en los Estados-Unidos los dos grandes partidos, el republicano y el democrático, se distinguian á este respecto en que los primeros, rechazando en principio la esclavitud, no querian admitir que en nuevos territorios pudiera introducirse la esclavitud por la soberanía de la mayoría, mientras que el partido democrático apelaba á la soberanía del número. Comprendiendo los peligros de una soberanía semejante y la necesidad de someterla á principios superiores, muchos hombres políticos eminentes (Royer-Collard, Guizot y otros) han querido trasportar la soberanía misma á una esfera ideal, y colocarla en la razon, la verdad, la justicia. Sin embargo, la soberanía, que expresa un modo de accion de la voluntad, compete siempre á personas vivientes individuales ó colectivas; bien que sea de la mas grande importancia comprender que debe ser ejercida, como toda voluntad, segun los principios de la razon y de la justicia.

§ CXI.

De las tres ideas fundamentales que se refieren á la relacion del Estado y del poder político con toda la vida nacional.

El Estado, el orden de derecho, reúne en sí las dos fases que distinguen todo lo que es humano, una eterna y temporal, otra divina y humana; por la idea del derecho, fundada en la naturaleza á la vez finita é infinita, imperfecta y perfectible del hombre, el Estado es tambien en el orden divino de la creacion un orden particular, una institucion, una fundacion divina por la idea y

para la función imperecedera del derecho, y al mismo tiempo es una comunidad formada y sin cesar perfeccionada por la libertad humana. El está pues igualmente penetrado de elementos divinos y humanos, de los principios y de las leyes de necesidad y de libertad. El Estado mismo es un deber que hay que realizar por el libre querer. Las leyes necesarias y divinas del desarrollo de las naciones y de la humanidad forman el cuadro para la evolución de la libertad y el último límite para sus aberraciones. El Estado debe pues ser considerado á la vez como un orden divino y como un orden humano. Además el Estado forma en el gran organismo de cultura de la humanidad un organismo especial, que constituye un todo viviente en el que el centro ó el poder central debe permanecer en enlace íntimo de acción y de influencia recíproca con todas las partes. El Estado no es, pues, ni una unidad ó un poder abstracto, separado de la totalidad viviente de sus miembros, ni un simple producto, en variación incesante, de su voluntad; debe ser constituido de una manera fuerte en su poder central, pero llamar todas las partes para que concurren al ejercicio de todos los poderes particulares.

Estos dos puntos de vista principales deben estar reunidos en una unidad superior para la verdadera concepción ética y orgánica del Estado; sin embargo, hasta el presente, no han encontrado más que una aplicación más ó menos exclusiva en dos teorías opuestas cuyos principios constituyen, y que, con algunas modificaciones introducidas, han dominado los ánimos. Las dos teorías opuestas son las que consideran al Estado como una persona jurídica ó civil (en el sentido romano), ó como una simple sociedad; la verdadera teoría orgánica une estos dos puntos de vista en una verdad superior.

1. La primera teoría descansa sobre una doble abstracción; ella concentra desde luego el Estado en el poder, absorbiéndolo todo en la unidad suprema de voluntad y de poder, y en seguida desprende al Estado mismo de la nación, hace de él una personalidad jurídica ó civil (en el sentido del derecho romano, p. 414), que en su unidad está sola investida de todos los derechos. La teoría de la *unidad* y de la *omnipotencia* del poder ó del absolutismo es la que todavía puede afirmarse con diferentes principios tomados del orden religioso ó humano. La mayor parte del tiempo, el absolutismo tiene gusto en rodearse de cierta aureola religiosa, atribuyendo una fundación ó una institución divina, menos al Estado entero que al poder, á la autoridad que hace solo

derivar de Dios. En Roma, los jurisconsultos justificaban el absolutismo imperial, cuya voluntad era ley, por la *lex regia*, según la cual el pueblo transfirió todo su poder al príncipe (4). Por una ley semejante se fundó también el absolutismo en Dinamarca á consecuencia del odio del pueblo contra la aristocracia, y en los tiempos modernos el sufragio universal ha sido llamado á desempeñar un papel semejante para hacer establecer un poder personal, casi absoluto, cubierto solamente de algunas exterioridades de formas representativas. Hobbes fué (pág. 23) el primero que indicó el comicio, para destruir por el pueblo mismo, con el ejercicio de un acto de soberanía primero y último, en el contrato social, toda libertad, y establecer el absolutismo del poder; este Leviathan, que, según Hobbes, ha de devorar la voluntad y los derechos de todos. En los últimos tiempos en Alemania, la doctrina de Hegel sobre la omnipotencia del Estado, «del Dios presente», preparó el camino á la teoría de algunos jurisconsultos romanistas que han querido fundar todo el derecho público sobre el principio romano del poder de voluntad ó de dominación, y que debían consiguientemente llegar á concentrar todo derecho en el poder público y en su órgano. Estas diversas teorías del absolutismo del poder han sido en general siempre la expresión de ciertas tendencias de la época, del instinto de dominación que se ha apoderado del espíritu de los príncipes y de las masas; ellas son generalmente un signo evidente de que el sentido moral del derecho se ha oscurecido con las otras ideas y sentimientos de las cosas divinas. Porque cuando el poder absoluto de los principios divinos se debilita en la conciencia, en la vida, se pone en su lugar un poder humano absoluto; el espiritualismo del derecho cede al materialismo de la fuerza, Dios á un ídolo; el Oriente y Roma con Bizancio se dan la mano, para envilecer, deshonorar á un pueblo y romper todos sus resortes morales. Una corriente de absolutismo se ha apoderado más ó menos de la vida de todos los pueblos modernos, porque por todas partes puede advertirse una recrudescencia del materialismo ó del ateísmo, y debería uno sin duda resignarse á ver parecer una época semejante al imperialismo romano, si no hubiera fuertes razones para esperar que unos pueblos cristianos, habiendo acumulado ya por el trabajo de los siglos un gran capital moral, se empaparán de los buenos recuerdos, en la conciencia muy viva del mal moral y po-

(4) Ulpiano en l. 11 *pr. de const. princ.* dice: Quod principi placuit, legis habet vigorem, utpote cum lege regia quæ de imperio ejus lata est, populus ei et in cum omne suum imperium et potestatem conferat.

lítico, cuya causa son estas doctrinas, y que se difundirán ideas más justas sobre la naturaleza y el fin del Estado, por la doctrina que tiene su fundamento en la concepción ética y orgánica del derecho y del Estado.

2. La segunda concepción fundamental del Estado está formulada por la teoría de la *asociación* y del *contrato social*, que, á la inversa de la primera, presenta al Estado como un producto de convenio de la masa de los individuos, y al poder público como un simple mandato que él puede continuamente modificar y revocar en caso de necesidad. Esta teoría que ya hemos encontrado y discutido en la doctrina del contrato social (p. 516) y de la soberanía del pueblo (p. 535), hace del Estado una institución arbitraria de los hombres, debilita el poder, quitándole, con una posición relativamente independiente, la estabilidad y la dignidad, y somete su acción á los caprichos y á las pasiones del día, á la soberanía del pueblo.

Estas dos teorías son los dos extremos que, como siempre se tocan por un punto importante, se provocan la una á la otra y alternan muchas veces en la vida política; son en alguna manera los miembros desunidos (*membra disjecta*) del cuerpo sano de la doctrina orgánica, que reúne en unidad superior la voluntad del poder central con la voluntad regularmente expresada para la buena acción orgánica del Estado. Estas dos teorías han encontrado su fórmula científica en el derecho romano, por la teoría de la *persona* jurídica ó civil (como *universitas personarum*, p. 152), y de la sociedad. Ellas han recibido su principal aplicación alternante en Francia y han acabado por constituir aquí un círculo vicioso, en el cual, el movimiento político girará por largo tiempo entre el absolutismo personal más ó menos mitigado y el absolutismo democrático, hasta que sea destruido por la propagación de una justa doctrina orgánica.

Estas dos teorías pueden por lo demás encontrarse, con algunas modificaciones, en la idea y el modo de establecer de todas las instituciones sociales. Así es como la Iglesia romana se ha constituido según los principios de la primera teoría; á la manera del Estado que, por el poder absoluto y la gerarquía de sus funcionarios, se ha separado de la nación, esta Iglesia, en la gerarquía clerical, se ha separado de los fieles, excluyéndolos de toda participación en los negocios eclesiásticos; el movimiento contrario se ha producido en consecuencia de la Reforma religiosa que, dando la calidad de sacerdote á cada fiel, consideraba á los pastores como funcionarios que reciben su mandato de la comunidad. Este

movimiento (que llevó á Escocia el establecimiento del presbiterianismo) se detuvo sin embargo, y solamente en nuestros días se manifiesta, en una más justa dirección, la tendencia hacia el establecimiento del sistema representativo en el orden religioso por la introducción del sistema sinodal, sistema representativo que, pronto ó tarde, debe también transformar la constitución de la Iglesia romana, para el verdadero bien de la religión y para su conciliación con todos los justos intereses de la cultura social.

3. La tercera concepción fundamental del Estado, la *teoría ético-orgánica*, está formada por los principios indicados más arriba, y desarrollados ya bajo diversos puntos de vista en otras materias. Según esta teoría, para resumirla brevemente, el Estado, en su idea y su existencia general, es una institución divina y al mismo tiempo una misión y un problema para la libertad humana; no es una creación arbitraria, sino el producto de leyes, en parte necesarias, en parte libres, de todo el progreso histórico de un pueblo; no es el hecho de una generación, sino que forma y debe mantener el lazo entre todas las generaciones, conservar todo el capital de cultura adquirido del pasado para hacerle fructificar y transmitirle á las generaciones venideras; es á la vez un poder de conservación y de progreso, reformando la vida política según las ideas que han madurado por la discusión, y teniendo en cuenta las costumbres en las que mejor se expresa la continuidad histórica. El Estado es un orden particular del orden social, pero en relación orgánica con toda la vida de cultura de la que todos los nervios de acción y de reacción encuentran también un centro de unión en los poderes del Estado. En cuanto á la relación más importante, que existe entre el poder central en sus diversas funciones y el todo de la nación, la teoría orgánica considere al primero como al órgano-central supremo inherente al organismo, y con la razón de su existencia, no en una voluntad arbitraria, en un mandato, etc., sino en la necesidad de la función que llena como un órgano; en fin, susceptible de ser constituido diversamente en el seno de una nación, pero teniendo ciertos derechos esenciales que la voluntad constituyente ó legislativa de una nación debe respetar siempre. Una nación se honra á sí misma garantizando al poder público una posición digna, bastante independiente y dotada de bastante fuerza para resistir á los arrebatos del día, para fortalecer la nación contra las imprudencias que pueden hacerle cometer las pasiones excitadas. Por otra parte, el poder no domina como una providencia infalible por cima de la

nacion, todavia es menos una palanca puramente mecánica por la que tenga que recibir todo su impulso la máquina política; el poder no es mas que el órgano central unido por todos los nervios á todas las partes del organismo nacional, quedando por todas partes en contacto con todos los centros de vida interiores, sufriendo las influencias que se reunen en la conciencia pública, para recibir una expresion legal en la representacion general. Un poder, al contrario, que se desprende de la vida de conjunto y rechaza una intervencion eficaz, desde la altura aislada donde se coloca, á distancia y como suspendido en el vacio, será fácilmente presa del vértigo político, y su aislamiento de la vida nacional le hará á menudo cometer faltas que puede explicar solo una especie de enajenacion mental. El imperialismo romano será siempre el tipo mas completo de tal poder. La concepcion orgánica del Estado exige, al contrario, que las relaciones intimas que existen entre el poder y todas las partes de la vida nacional, estén legalmente organizadas por el concurso de la nacion en el *ejercicio* de todos los poderes particulares del Estado. Este concurso, que no puede ser mas *indirecto* para el poder gubernamental, representando eminentemente la unidad y sufriendo solamente las influencias del Cuerpo representativo, debe ser *directo* para los diversos grupos de la nacion, por la participacion no solo del poder legislativo, sino tambien del ejecutivo, de la funcion judicial, sobre todo por el jurado, y de la funcion administrativa en todas las ramas. Por último, la concepcion orgánica asegura á los mismos funcionarios una justa y digna posicion en el organismo político. Ellos no son simples instrumentos de la voluntad del poder ó de la voluntad soberana del pueblo; aunque sean nombrados ó elegidos por uno ú otro de los poderes, tienen su razon de ser en el fin y la funcion correspondiente que llenan; ellos son los funcionarios no de un poder arbitrario, sino del ser moral del Estado, y regularán su accion, en primer lugar, segun los deberes que les son impuestos por la naturaleza de su funcion, y determinados por las leyes y los reglamentos, que no deben contradecir las órdenes ó mandatos que emanan de los funcionarios superiores. Por lo tanto los principios orgánicos de una buena administracion reclaman para los empleados una posicion digna y segura frente á frente del poder central y de la nacion, leyes que regulen el nombramiento, el adelanto y la separacion de los funcionarios, no solamente de los jueces, sino tambien de los miembros de la administracion (segun se ha establecido en los Estados alemanes), por el reglamento del servicio (*Dienstpragmatik*). Se-

gun la doctrina orgánica, las relaciones del poder con la nacion y con los funcionarios mismos, no están pues, concebidos en primer lugar como relaciones de dominio y de sujecion, como lo quiere la primera teoria, sino como relaciones reguladas por principios objetivos del derecho, por leyes concertadas entre el poder y la Representacion nacional. La doctrina orgánica reune pues, por una verdad superior, las verdades parciales de las dos teorias opuestas; ella reconoce, como la primera teoria la personalidad jurídica eterna del Estado, constituida por y para su fin eterno, manifestándose en la permanencia de los poderes é instituciones esenciales, formando el lazo entre las generaciones y teniendo tambien en el poder central, una voluntad propia; pero no separa esta personalidad de la nacion, no la considera como una especie de fundacion administrándose por sí misma y de la que los llamados á los beneficios no tienen mas que un uso precario sin tener un verdadero derecho; por el contrario, el Estado con todos sus poderes está colocado en la corriente de la vida nacional, para ser transformado sin cesar sobre el tipo general permanente, por la libertad humana (*).

§ CXII.

De los diversos modos de union de los Estados.

Prescindiendo de las alianzas internacionales pasajeras que pueden hacer los Estados para fines de defensa, de seguridad, de guerra, etc., pueden formar tambien uniones políticas, en las que bastantes Estados se someten á una autoridad política comun. Segun la naturaleza del lazo que se establece por consecuencia de esta autoridad, se distinguen desde luego uniones *personales* y uniones *reales*.

Las uniones personales no pueden tener lugar mas que bajo la forma monárquica, porque la persona del príncipe forma el cimiento y la autoridad comun para estos Estados. Las opiniones varian, sin embargo, sobre la manera de que es necesario determinar el carácter de la union personal. Pero cuando se quiere fijarle de una

(*) En un curso profundo de derecho público, habria que tratar todavia de las relaciones del Estado con el pais ó el *territorio*, considerado segun el clima, la posicion geográfica y todas las influencias importantes para la vida política de un pueblo, y despues de las relaciones del Estado con la *nacionalidad*, respecto al principio de nacionalidad y al carácter nacional. Respecto al último punto se han establecido precedentemente principios generales.

manera jurídica precisa, no hay mas que un solo principio que permita distinguir claramente la union personal de la union real, es la identidad ó la diversidad de la ley de sucesion; ella no es absolutamente la misma para los Estados de union personal, de suerte que la persona del príncipe solo es la misma accidentalmente, para un tiempo mas ó menos largo, pero no necesariamente. La diferencia en la ley de sucesion se halla generalmente en que uno de los Estados unido personalmente á los otros, no admite la sucesion de las mujeres; de suerte que si, en este último país sucede una mujer, el otro país se desprende de ella, llamando, segun la ley, un príncipe varon á la sucesion. Una union personal semejante existia, por ejemplo, entre la Inglaterra y el Hannover, hasta el advenimiento de la reina Victoria en 1837; entre la Dinamarca y el Schleswig Holstein (no admitiendo los últimos países mas que la sucesion agnada) hasta la muerte de Federico VII, 1863. Tales uniones personales han perdido su razon de existencia en los tiempos modernos, en que los intereses de los pueblos siguen un curso mas natural y conocen lazos mas íntimos que los formados por la persona fortuita de un príncipe comun. Una union real, por el contrario, existe por todas partes donde, en los Estados unidos, la misma ley de sucesion llama siempre la misma persona al trono.

Por esta razon hay union real entre Austria y la Hungría, despues de la sancion pragmática de 1713, adoptada por la Dieta de Hungría, en 1722, y estableciendo una ley idéntica de sucesion; lo mismo sucede con la union entre la Suecia y la Noruega, desde 1814. Estas dos últimas uniones han sido á menudo consideradas como personales, á causa de la administracion casi enteramente distinta en los países unidos; pero cuando el principio de union permanente se encuentra establecido entre unos Estados, la fuerza de este principio, apoyado en los intereses comunes, económicos, morales, etc., traerá, tarde ó temprano, una comunidad mas grande en las instituciones y la administracion.

Las uniones de Estados los mas importantes, examinadas, no en vista de un monarca, sino de los mismos Estados, son la *confederacion* de Estados y la *federacion* de Estados, llamada mejor *Estado federativo* (*Bundesstaat*). Entre estas dos formas existen diferencias notables. En la historia, la confederacion, constituida por lazos menos fuertes entre los diversos Estados, precede generalmente á la union mas fuerte y mas íntima del Estado federativo. Asi es como los cantones suizos han estado unidos durante si-

glos por una confederacion que en 1848 solamente ha sido transformada en un Estado federativo. Del mismo modo, en 1776, se unieron desde luego trece colonias de la América en una confederacion de Estados, que por la convencion de Filadelfia, en 1787, fué cambiada en un Estado federativo. Esta union americana es la que ha llegado á ser un verdadero tipo modelo de un Estado federativo; no es el producto de una teoría preconcebida, sino de un buen sentido político, guiado instintivamente por verdaderos principios orgánicos. El Estado federativo, así como la confederacion de Estados, puede sin duda sufrir diversas modificaciones, segun todas las condiciones de la vida real de un pueblo; pero hay ciertas diferencias fundamentales que permiten distinguir estas dos formas bajo puntos de vista esenciales. La primera diferencia fundamental consiste en que en una confederacion están solamente unidos los Estados, *del lado del poder*, por una autoridad comun, cuya accion no se extiende mas que á los fines y á los objetos determinados por el contrato de union, mientras que en el Estado federativo los Estados están *directamente* unidos, no solo del lado del poder, sino tambien por el *lado del pueblo*, de suerte que el pueblo obtiene una representacion directa en la gestion de los negocios comunes, y principalmente en la legislacion. La segunda diferencia, íntimamente ligada con la primera, consiste en una construccion verdaderamente orgánica de las relaciones entre las diversas partes, reflejándose principalmente en la representacion. Como los Estados particulares constituidos en Estado federativo no son simples aglomeraciones de individuos, sino que forman cada uno un todo político distinto, síguese que debe haber en él una doble representacion: la del pueblo de los diversos Estados y la de los Estados como miembros ó individualidades políticas distintas. La representacion federativa se divide así naturalmente, sin ninguna distincion artificial, en dos asambleas, compuestas, la una de representantes elegidos directamente por el pueblo, la otra (el Senado, en los Estados-Unidos; el Consejo de estados, *Standerath*, en Suiza), de miembros elegidos por las Asambleas legislativas de los Estados particulares), y siendo todos los Estados, como personas políticas, miembros iguales, cada uno, grande ó pequeño, está representado (en los Estados-Unidos como en Suiza) por el mismo número de miembros, nombrados por las asambleas legislativas de los diversos Estados. Es esta disposicion, que asegura á cada Estado como tal una representacion, la que forma el rasgo mas prominente y feliz en toda la organizacion federativa. En el Estado fede-

rativo hay, pues, un poder central, á la vez gubernamental, legislativo y ejecutivo, y cada Estado-miembro posee igualmente estos poderes políticos, de suerte que no hay division de poder, sino solamente distincion de materias ó de objetos, sobre los que se ejercitan los dos géneros de poderes, estando reservados al poder central los objetos comunes, y los demas á los Estados particulares. Pero lo que importa todavía observar es que cada Estado recupera lo que ha perdido por su participacion eficaz en la gestion de los negocios comunes, de suerte que cada Estado-miembro permanece tambien una individualidad política completa, y que los derechos del todo son tambien los derechos de cada miembro que toma parte en su ejercicio. Por esta razon no se puede atribuir, como lo intentan algunos autores, á los Estados particulares una media soberanía, porque la soberanía no se deja dividir de una manera cuantitativa, y porque cada Estado es soberano en su dominio y toma parte en el ejercicio de la soberanía del todo. No basta tampoco decir que en un Estado federativo hay un verdadero poder político, y que en una confederacion, construida segun el principio de la sociedad, hay solamente una autoridad ó direccion social; porque el pacto de una confederacion puede tambien consagrar en principio la eternidad de union (como para la confederacion germánica, disuelta en 1866); estas diferencias que acabamos de establecer permiten separar el Estado federativo de la confederacion por un lado, y de un Estado mas unitario por otro. En este último el poder central es, no solamente mas fuerte, sino que todavía no reconoce, bajo la relacion política y representativa, las grandes individualidades que se llaman provincias. Tan pronto como un Estado consagra una autonomía mayor de las provincias por una representacion particular (como, por ejemplo, en Holanda, despues de 1847), se aproxima á un Estado federativo.

El Estado federativo no existe hasta el presente mas que en la forma democrática ó republicana ⁽¹⁾; la forma monárquica opone, sin duda mas dificultades; no parecen, sin embargo, insuperables, cuando las condiciones esenciales se encuentran en el carác-

(1) La federacion del Norte de Alemania hasta ahora no es un Estado federativo; es una union especial, bajo la hegemonia de la Prusia, que por sí sola forma las tres cuartas partes de la poblacion unida. Además de otras muchas condiciones, le falta, para ser un Estado federativo, la representacion de los Estados en un Senado ó primera Cámara; es solamente el Consejo federal el que se compone de delegados de los gobiernos, de los que cada uno tiene cierto número de votos, y por otra parte es muy desigual.

ter y el espíritu federativo de una nacion y en las buenas intenciones federativas de que están animados los diversos gobiernos. Por otra parte, hasta un Estado monárquico único puede realizar en su interior condiciones esenciales de un Estado federativo, constituyendo sus grandes provincias sobre una ancha base de autonomía, convocando á cada una de ellas á una representacion especial en una primera Cámara, que será tambien lo mas naturalmente constituida, al menos para el mayor número, por elegidos de las asambleas provinciales (véase la segunda division, Representacion nacional).

El Estado federativo, en la forma republicana ó monárquica, es, en sus principios esenciales, el ideal hácia el que deben tender las uniones de Estados. Hemos visto que en el fondo cada grande Estado es ya, con arreglo á su origen y sus desarrollos históricos, un sistema de Estados ó un Estado de Estados, formado por las familias, los municipios, las provincias, y que un Estado que abraza toda una nacion, debe tambien formarse en un Estado federativo. La ley del desarrollo sucesivo hace por tanto esperar que las grandes naciones civilizadas de un continente formarán por sí mismas desde luego, y acaso para siglos, una confederacion internacional, que fortaleciéndose interiormente, acabará por abarcar todas las naciones.

La antigüedad no ha conocido verdaderas federaciones de Estados. La federacion anfictiónica, en Grecia, mantenía solamente la observacion de algunos principios internacionales mas humanos entre sus miembros. Los principios de poder y de dominio, de que se hallaban inspirados el genio y el derecho romano, no permitían federaciones sobre una base de digna igualdad. El Cristianismo, la nueva alianza con Dios, fué el que haciendo á hombres y á pueblos iguales ante Dios, difundió los sentimientos de igualdad, de dignidad, de respeto, de todo lo personal, como reflejo del espíritu divino en el hombre, y los pueblos germánicos, inspirándose en estos principios, reconociendo ya, en el orden jurídico y político, principios análogos, por el sistema de los derechos personales, tan equitativo hasta para los pueblos vencidos, llegaron á ser los verdaderos representantes del sistema federativo. Y, cosa digna de notarse, cuando este sistema, despues de haber dominado en el imperio germánico durante cerca de mil años, en formas imperfectas y cada vez mas desfiguradas, marchaba á su fin, el espíritu anglo-sajon le hizo renacer por el otro lado del Océano, en una nueva forma orgánica, para presentar al mundo una demostracion