



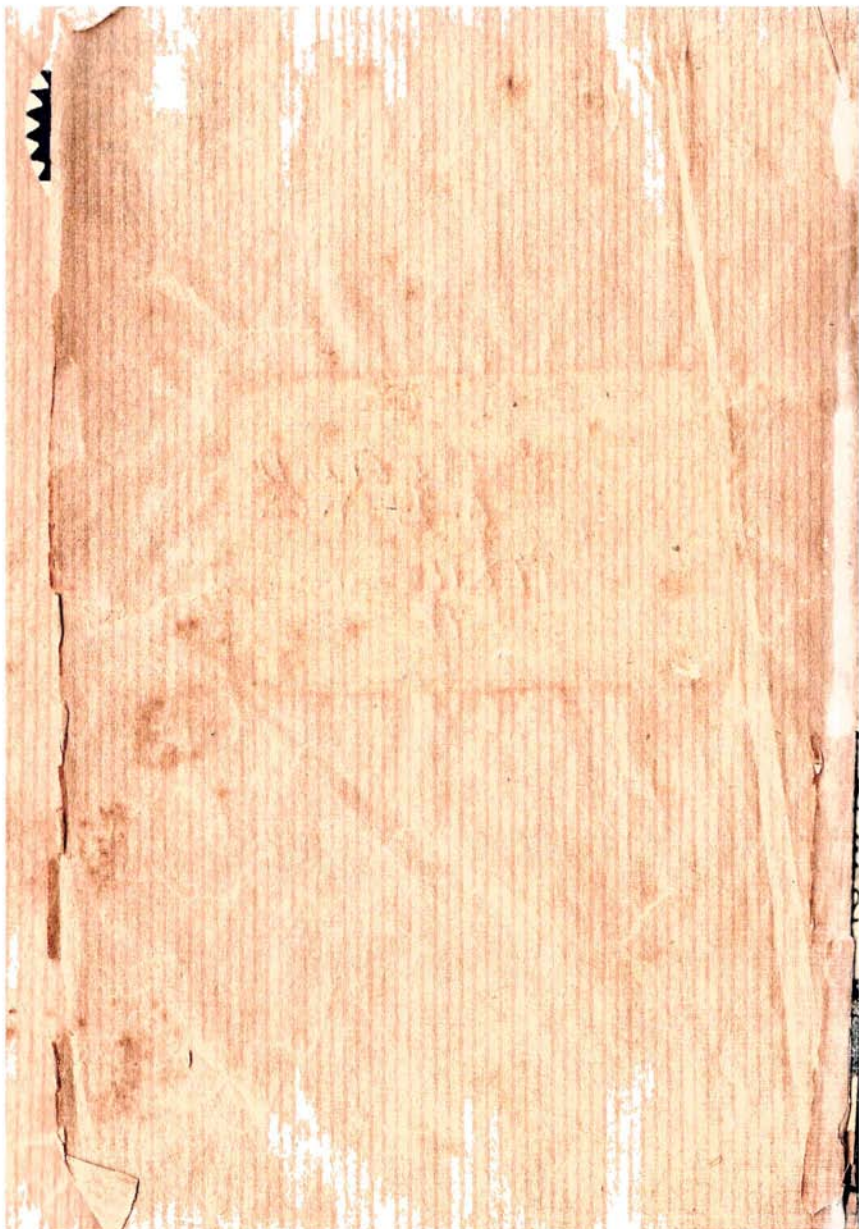
100 (200.0)
A973C

LA
320
A97
slv
Ej.

TALLERES
DE
ENCUADERNACION
DE LA
IMPRENTA
NACIONAL
SAN SALVADOR
C. A.

320
Ex e. g. m. #1285

REFERENCIAS DE LA OBRA	
SIGNATURA	320(728.1)
VOLS.	A9730 1
TAMAÑO	17 cm.
PAGINAS	77
REGISTRO No.	



ESTANTE _____

LÍNEA _____

OBRA NO. _____

TOMO _____

Ciencia Política

(Temas sinópticos)

por

Victorino Ayala

DIRECCION DE LA
BIBLIOTECA NACIONAL
DE EL SALVADOR



Al Sr. Dr. Adrián García

*Respetuosamente
V. Ayala*

SAN SALVADOR
AMERICA CENTRAL

1924

129385 ✓

N001568

SF320

A9730

EJ. 2

ANTE _____

LÍNEA _____

OBRA NO. _____

TOMO _____

LINEAS PREVIAS

A mediados del año 1922 fui nombrado Profesor de Instrucción Cívica del tercer curso del Colegio Normal de Señoritas. En la clase inaugural tuve oportunidad de conocer el grado de preparación de las alumnas; y tanto por la preparación como por el tiempo de que tenía que disponer dando clase dos horas por semana, el texto que debiera adoptarse habría de reunir condiciones especiales: sencillez, concisión, precisión, plan didáctico y dominante de los nuevos conceptos de la materia.

No fué posible encontrarlo.

Hube de formular un pequeño programa-índice para desarrollarlo con la extensión que permitiera el tiempo.

Del desarrollo oral que hice en la clase, pude escribir con alguna amplitud los temas que ahora publico, agregados algunos párrafos.

El hecho de publicarlos obedece a honrosa expectativa que me han hecho algunas de mis alumnas, y a la idea que tengo de que prestarán utilidad no sólo a ellas sino también a los jóvenes estudiantes universitarios que cursan asignaturas a propósito para tomar dichos temas como tópicos de discusión.

Por ser de carácter docente mis explicaciones y por ser los temas de base esencialmente sociológica, repetí siempre que era oportuno a la faci-

DIRECCION DE LA
BIBLIOTECA NACIONAL

lidad de comprensión, algunos conceptos, como el de Sociedad y el de Estado, para enlazarlos o tomarlos como puntos comunes de origen.

Sencillos y cortos, pueden servir de programa a un hábil profesor, para desarrollar un curso de Ciencia Política.

Por otra parte, yo conservo el ideal de que todos escribamos cuanto sea posible, para que se nos juzgue un tanto mejor por Aquellos que califican merecedoras de conquista y de un trato azás deprimente a las diminutas nacionalidades de que somos conscientes ciudadanos.

No me mueve, pues, al hacer esta publicación, ningún deseo de aplauso o recompensa personal. Solamente me impulsan sentimientos generosos.

San Salvador de la América Central, 1924.

VICTORINO AYALA.



Instrucción Cívica, Ciencia Política

La palabra "Cívica" se deriva del latín "Ci-vita" que significa ciudad. El concepto antiguo de ciudad especialmente en Roma y en Grecia, puede compararse con el concepto moderno de Estado o Sociedad en Sociología. Así, en la ciudad romana y la griega, se llenaban todos los fines humanos de aquella época. Refiriéndonos primeramente a la romana hay que hacer notar que los habitantes se dividían en dos más grandes clases: a la primera correspondían los que tenían el privilegio de vivir en la ciudad gozando de los plenos derechos y prerrogativas que constituían la misma vida de ciudad, y que cumplían a la vez con los deberes y las obligaciones que les exigía la misma vida de ciudad. Se interpretaba y se tenía por admitido que la vida de ciudad era la mejor, la más perfecta, la más culta. El que merecía y gozaba esa vida de ciudad se llamaba "ciudadano". De los mismos conceptos puede sacarse la derivación de "vida civil", "vida ciudadana", "vida civilizada".

La "civilización" no era, pues, sino el conjunto de condiciones más o menos amplias, más o menos perfeccionadas que habían de observarse para tener una vida armónica y feliz en tanto más fuera posible.

El estudio de la Ciudad, es decir, de sus diversos elementos personales y físicos, sus instituciones, su organización, las aspiraciones y tendencias de la colectividad, buenas o malas según el concepto de civilización aceptado en aquellos tiempos; el estudio, decimos, de la complejidad que im-

plica la variedad de los movimientos de la vida de la ciudad, es lo que constituía la "Ciencia Cívica" o "Ciencia de la Ciudad".

Repitamos, pues, que los que llenaban los fines de la vida de la ciudad se llamaban "ciudadanos". Los que no eran ciudadanos se llamaban extranjeros, eran considerados como enemigos, hostiles, (de hostis), y por consiguiente no gozaban de los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo: no eran admitidos al desempeño de los cargos públicos; en materia matrimonial, en contrataciones, tenían muchas limitaciones, pero con el tiempo, a través de la vida misma de los romanos, éstos fueron concediendo a aquéllos algunos derechos más, sobre todo el de optar algunos cargos públicos.

Otro tanto puede decirse respecto de Grecia, es decir, que en la ciudad griega se llenaban todos los fines humanos de aquella época. Por la forma especial del idioma, la ciudad se llamaba "Polis"; de manera que el estudio de la ciudad debía llamarse "Polisica" porque la terminación *ica* en griego indica ciencia; pero al pasar esta palabra a nuestro idioma sufrió el cambio de la *s* en *t* y resultó la palabra "Política". Por consiguiente, Política es el estudio de la Polis o estudio de la ciudad. Como fácilmente se comprenderá, "Instrucción Cívica" e "Instrucción Política", es lo mismo; como también, *Ciencia cívica* es lo mismo que *Ciencia política*.



Educación e Instrucción

Antes de entrar al estudio de otros temas, véase brevemente la diferencia entre *educación cívica* e *instrucción cívica*. Ya se sabe en general la

diferencia entre educación e instrucción, o sea, que la primera se dirige más a la voluntad que a la inteligencia, en tanto que la segunda se dirige predominantemente a la inteligencia, sin que por eso se crea que tienen una separación absoluta.

Conocer los actos y las leyes de la voluntad, y dirigir con ellos la conducta, es de la educación. Conocer los actos y las leyes de la inteligencia y dirigir con ellos la conducta, es de la instrucción.

Ejemplo: el niño no tiene desarrollada la inteligencia lo bastante para comprender lo que se le dice, pues ni aun conoce el lenguaje en lo que sea indispensable. Entonces, para dirigirlo hacia actos buenos y para evitarle los malos, se le toma y se le conduce, a la vez que se le habla en frases o signos cortos, para que vaya acostumbrándose a los sonidos que corresponden a ciertos hechos o actos, entrando así poco a poco al conocimiento del lenguaje y al movimiento del pensamiento. Ya con algún conocimiento del lenguaje, se le explica lo que es bueno o malo, en los actos respectivos que verifique o que con él verifiquen, o bien se le explican consejos cortos de lo que deba o no deba hacer; es ya un grado de pura instrucción. Pero la instrucción necesita de una aplicación en la vida, según el medio y las circunstancias, adaptándose a uno y otras, o adaptando a uno y otras a las ideas teóricas que haya formulado e ilustrado la inteligencia. Es cuando entra el dominio del espíritu en su aspecto volitivo y práctico; es pues, operación educativa. Por manera que, como se ha dicho, casi siempre van inseparables la educación y la instrucción, distinguiéndose en lo que de dominante haya de voluntad o inteligencia.

Ahora bien: la educación y la instrucción cívicas no son más que una parte o aspecto de la educación e instrucción generales, o sean las que regulan la conducta del ciudadano en la política, o

en la relación con el Estado, desde el punto de vista de deberes y derechos recíprocos en la vida pública o social.

Hay ciudadanos que por su escaso conocimiento de lo que es la actuación directa, de lo que es la cosa pública, de la importancia de intervenir en ella y de las formas o modos de hacerlo, son reacios a practicar muchos actos de intervención, por ejemplo, para votar, para contribuir personal o económicamente al fondo común del Estado o a los servicios en su organismo. Entonces, por medios directos o indirectos se les hace practicar. Y hay la ventaja de que, con gente adulta, puede emplearse la instrucción y la educación a la vez.

Ya queda dicho que "Instrucción Cívica" e "Instrucción Política" es lo mismo. Digamos ahora de la extensión de su estudio. Como para llevar una conducta cuanto más perfecta sea posible es menester el estudio extenso de cuantos más ramos del saber sea también posible, quiere decir, que si se quisiera dominar por completo el estudio de la sociedad o el Estado en sentido amplio, en toda su extensión, la enciclopedia sería numerosísima, quizás de todos los ramos del mismo saber humano; pero pedagógicamente, conforme a la ley de la división del trabajo, la "Instrucción Cívica" se reduce en los planes de enseñanza al *estudio y conocimiento reflexivo y sistematizado del Estado*, tomando éste en su concepto restringido, y separando el concepto de la moral, ya que algunos opinan que también esta última materia corresponde a la Instrucción Cívica. Expresemos de paso que realmente es así; pero en virtud de la ley citada, se la separa como queda dicho. Por consiguiente, en nuestros planes la materia se estudia en el sentido más restringido ya mencionad.

Concepto de Estado

En el concepto moderno, el Estado no es sólo "la sociedad organizada jurídicamente" o "la institución encargada de hacer que en la sociedad impere el derecho", sino que se le da esfera de acción en toda la actividad social.

Puede verse más claro el concepto haciéndolo surgir de su base sociológica. En tiempos en que el espíritu de asociación no se concretaba con caracteres de permanencia, de cohesión, de armonía, por falta de un Factor con poder bastante para regular la vida colectiva y dirigirla, sucedía, o más bien se verificaba, disparidad de tendencias, espontaneidad de actividades, pero sin orientaciones fijas, ni bien determinadas; en una palabra, era dominante el desorden y por consiguiente no había progreso, tal como sucedía en las hordas primitivas. Al impulso, pues, de la natural aspiración al progreso y del propósito de perseguirlo y alcanzarlo, brotó entre la colectividad el pensamiento de crear aquel Factor que regulara y dirigiera la vida colectiva. Ese Factor con las condiciones expresadas da la idea originaria del Estado en sentido estricto. Históricamente se sabe que ese Factor fué al principio unipersonal y que después con el transcurso de la evolución fué multiplicándose hasta llegar a la organización compleja del presente.

Se ha hablado del concepto amplio del Estado, o sea del Estado nacional o sociológico, en el cual, cada persona puede considerarse como un funcionario, porque se considera que la actividad de cada una, trasciende en más o en menos a los caracteres de la vida total, como en efecto así es, que de las actividades individuales relacionadas y entrecruzadas unas con otras en tal o cual aspecto de la misma vida, resulta un conjunto de actividades que entre más armónico sea, propende a la mejor clase de vida. Ese conjunto de relaciones es el fenómeno social.

Por lo que respecta al concepto de Estado en sentido restringido, puede decirse que es la actividad que desarrollan los funcionarios encargados de dirigir la conducta de la sociedad en general, en relación consigo mismos por lo que respecta al mejor orden en que deben funcionar, y en relación también con el resto de la sociedad total. Por eso algunos autores dicen que el concepto de Estado se materializa o concreta en los funcionarios; y por eso dicen otros, que el Estado son los funcionarios mismos.

El elemento de un territorio propio, es integrante del concepto de Estado, y hace más clara la distinción de los Estados.

Concepto de Sociedad

Aparte la época prehistórica, el hombre ha sido conocido en grupos más o menos grandes, con más o menos cohesión. La horda fué la primera forma de agrupación en que los sociólogos creen haber encontrado vínculos que caracterizan el concepto de sociedad, si bien rudimentario. La caza, la pesca, la defensa de las fieras, de los rigores de la naturaleza, de la agresión de otros grupos, etc., eran objeto de acción colectiva; pero no había regularidad, constancia, disciplina uniforme, regla obligatoria en fin, sino que dominaba en tiempos y circunstancias muchas veces la voluntad individual. El impulso natural a mejor forma de vida, y el convencimiento de que, aumentadas las necesidades y las aspiraciones, ellas no podían satisfacerlas aisladamente sin orden constante, fueron causas para que admitieran que uno o más se encargaran de dirigir la conducta de todos, y de ahí los sistemas de patriarcado, que con el tiempo se fueron complicando y variando, hasta llegar a los regímenes

modernos. La persona o las personas dirigentes en el sentido expreso representaron el primer concepto de Estado, según queda dicho antes; y como esa persona o personas dirigentes necesitaban de reglas para imponerlas con obligación a fin de regularizar la conducta, aquellos grupos les dieron facultades para ello. De ahí el origen del Derecho; no importando que al principio no haya sido escrito o en forma de lo que hoy se llama *legislación* o *derecho positivo*.

Desde un principio, pues, se ha visto diferencia entre la actividad individual y la colectiva. Para los que niegan que la Sociedad sea cosa distinta y diferente de los individuos, tomados en un conjunto, no existe aquella diferencia de actividad. Entre los más modernos, León Duguit es de los que opinan que la Sociedad no es más que pluralidad de individuos, sin que ellos constituyan fenómenos diferentes de los que individualmente producen; siendo por lo tanto, la actividad colectiva únicamente suma de las actividades individuales. Y como él, Simmel y otros van a parar en conclusiones que se oponen a la existencia de fenómenos, hechos y leyes sociales, en caracteres de peculiaridad y diferencia del hacer individual. Pero afortunadamente, el método positivo, que puede decirse por antonomasia, "experimental", muestra con evidencia, que hay una actividad diferente y especial en las colectividades constituidas, que, si bien radica o brota de los individuos en particular, se forma y se constituye con caracteres ajenos a los que tenían las ideas y querencias particulares antes de ponerse en contacto, discusión o propósito, resultando a las veces, novedades hasta profundas y acaso hasta impensadas o no queridas: es el producto social o de la sociedad.

Uno de los ejemplos más sencillos puede hacer ver este aserto.

Cuando se propone o anuncia un tema, asunto o finalidad para que cada uno lo trate o desarrolle,

por lo general resulta abierta disparidad de opiniones, más o menos reconciliables o irreconciliables. Uniéndose todos a discutir en conjunto se llega a una o más conclusiones en que domina una de las opiniones singulares, dos o más, o la mayoría, o acaso resulta una, simple o compleja, que no estaba contenida en ninguna de las opiniones individuales. Esa armonía, esa concordia espiritual de la colectividad que da un nuevo o combinado propósito o decisión, es lo que constituye el fenómeno o hecho o hacer que se llama "social", y lógicamente, el congregado que la produce, es la sociedad o el ser social, cuyo objeto o estudio es el de la Sociología.

Así se comprende la definición de "Sociedad" que da Franklin H. Giddings en su Sociología Inductiva: "Un grupo de individuos que cultivan el comercio mental y que, conociendo y gozando su propia analogía espiritual, se habilitan para trabajar juntos por la consecución de los fines comunes, constituye una sociedad humana".

Concuerda con los conceptos de Simón Deploige en su obra "El conflicto entre la Moral y la Sociología": la sociedad no es una simple colección de individuos, sino un ser que tiene su vida, su conciencia, sus intereses, su historia. Ciertamente la Sociedad no puede existir fuera de los individuos que la sirven de *substratum*: sin embargo, es otra cosa. Un todo no es idéntico a la suma de sus partes, aunque nada sea sin ellas: las propiedades de éstas difieren de las suyas. Reuniéndose bajo una forma definida y por medio de lazos durables, los hombres forman un ser nuevo, el ser social, que tiene su naturaleza y sus leyes propias".

Y así opinan centenares de sociólogos.

El concepto general de sociedad admite análisis, y de él, resulta que haya variedad de sociedades: simples y compuestas; integrales, componentes o constituyentes; de imperfectas a las más perfec-

tas, según sus grados de cohesión, permanencia, extensión y cumplimiento de más en más fines.

El tipo más perfecto se considera hoy que se encuentra en la nación moderna, o sea el concepto de nación de antes, con el de Estado, es decir, con el concepto jurídico y la sedentariedad en un terreno propio, según antes se ha explicado.

Función, Institución, Funcionarios

La sociedad está en continuo movimiento llenando sus fines; es su actividad total. Cada fin, simple o combinado, da carácter especial a la respectiva actividad: cultural, económica, industrial, etc. El Estado, (sentido restringido) como representante u órgano de aplicación, dirige esa actividad, total o parcial, que, con ser para el interés general, se llama actividad política, que bien pudiera llamarse actividad cívica, de acuerdo con conceptos ya explicados como equivalentes.

Esa actividad que desarrolla el Estado, se llama *función*. De manera que ésta puede definirse: la actividad desarrollada por el Estado para llenar una necesidad o un fin de interés general o político.

* * *

Para llenar una necesidad o un fin, el Estado no vale de dos más grandes elementos: la persona, y los medios materiales que ella ha de ocupar o usar. Puede haber necesidades o fines que los llenen solamente la persona; pero ahondando el estudio, se encontrará que siempre ha habido un medio material mediato o inmediato que ha servido para preparar a la persona en la aptitud en que acciona.

Conforme sea la necesidad o el fin, bastará una sola persona o dos o más, con un medio, dos o más, para satisfacer el cumplimiento. Este arreglo, coordinación, sistematización o unión de las personas y los medios para llenar o cumplir necesidades o fines, es lo que se llama *institución*.

Bien se comprende que una persona con sus medios materiales ad hoc, sistematizados debidamente, puede llenar una o más necesidades o fines, y por lo mismo desempeñar una o más funciones. Así como también, hay necesidades o fines que requieren dos o más personas y múltiples materiales o medios, para ser cumplidas. De ahí que las instituciones pueden ser, y son, unipersonales o colectivas.

También pueden ser, y son, permanentes o temporales, según que la actividad sea o no continua. Un Juzgado, un Ministerio, el ejército, por ejemplo, son instituciones permanentes; en tanto que los comicios electorales son instituciones temporales.

* * *

Sabido lo que es función, fácil es deducir lo que es funcionario. La función es ejecutada o desarrollada por una o más personas; tales son los que se llaman funcionarios. Bien es que hay funcionarios sin funciones, como los cesantes o jubilados; pero si conservan su denominación, es porque antes las ejercieron y tienen también el derecho de volver a funcionar o a ser retribuidos en virtud de sus servicios prestados, o bien interpretando que su retribución como pensionado o jubilado, es prolongación o parte que se le calculó de la que le fué asignada en el periodo de actividad.

Cabe decir, entre comas, que también hay función sin funcionario, como cuando se siente una necesidad o se ve que hay que llenar un fin, y no se ha designado persona que los cumpla, cualquiera

que sea la causa. Se dirá que no hay función porque no hay actividad, y así es de rigor *positivo*; pero bien puede notarse la causa patente de que debía desarrollarse la actividad, como en una epidemia en que no haya médicos o un encargado, siquiera, de proveer medios contra el contagio, contra su propagación o agravación, y para estirparla. Entonces bien se palpa, o más bien imagina o discierne uno la actividad que debiera imprimirse; y así podría decirse que hay una función *latente, vacante*.

Lo difícil y extenso es todo lo que puede discutirse sobre el funcionario, su naturaleza, sus caracteres, su posición, su relación jurídica, etc., etc., porque los tratadistas discuerdan mucho. Pero valgan algunas nociones de lo más aceptado y dominante y de lo más defendible.

Con los progresos de la democracia, concretada en el constitucionalismo, se vino quitando la absolutividad a los funcionarios, a grado de que ahora se consideran como representantes de la Sociedad (concepto sociológico de ésta), si bien se les deja un tanto de libertad personal para funcionar, pero siempre dentro del espíritu de la Constitución Política y leyes que son su desarrollo; facultad que es tanto más amplia o estrecha, según lo sea la legislación misma. Esa facultad es lo que se llama poder o potestad discrecional.

Respecto de la diferencia entre *funcionario* y *empleado* que los tratadistas establecen, no hay conformidad en los caracteres distintivos.

Diferencian el funcionario, del empleado, en que aquél tiene carácter representativo, obra a nombre del Estado, desempeña una función pública; en tanto que el empleado no tiene esos caracteres; no podría decirse que funciona,—porque lógicamente sería funcionario—sino que acciona por encargo de funcionario a virtud de contrato; por consiguiente su actividad no participa de función: es la consecuencia de esa división.

En el fondo se descubre la intención de llamar *funcionario empleado* a este último, pero entonces no queda bien determinado el carácter del funcionario que no se le llame empleado.

De esa división puede desprenderse otra correlativa: la de que, funcionario es el que ejerce jurisdicción, quedando invivita la facultad de decidir; en tanto que el empleado no ejerce jurisdicción, y por lo mismo, no puede decidir; aquél puede mandar y debe ser obedecido; éste no es sino un mero ejecutor. Pero estos conceptos no dominan en las muchas opiniones.

Se impone una explicación. En el concepto amplio de Estado, o sea tomado éste en su base extensamente sociológica, toda actividad tiene sello de función de interés general, por cuanto más o menos mediata o inmediatamente, más o menos en poco o en mucho, trasciende a los fines colectivos, formando el engranaje que constituye la vida social. Entonces, todo acto individual es función social o pública o contribuye a ella, y todo actor es funcionario. Pero tomando el Estado en su concepto restringido, no sucede lo mismo sino que función política es sólo la que se relaciona con los asuntos de los que forman el personal representativo o que dirigen la cosa pública o de la Sociedad en general, si bien es cierto que también merece llamarse función política o pública a la actividad que desarrollen los particulares y que coopere o forme parte de los actos de los que dirigen a la Sociedad, por antonomasia, funcionarios.

Este es el concepto sociológico que merece aceptarse. Entonces, funcionarios serán todos los que desempeñen funciones públicas o que participen de ellas, aunque no pertenezcan al organismo del personal que está designado a perennidad para dirigir la vida de la Sociedad. Y para motivos de conocimiento y organización, esos actores o funcionarios pueden dividirse bajo algún criterio.

Puede hacerse una primera gran división: funcionarios de elección o de nombramiento y funcionarios *libres*; éstos llamados así porque actúan espontáneamente en virtud de la misma fuerza social.

Tal vez tenga mayor importancia otra división que puede hacerse, derivada de la calidad que se impone y se palpa en el funcionamiento: *funcionarios de dirección general* y *funcionario técnico*. Los primeros son aquellos que no necesitan especiales conocimientos para su cometido en todos los detalles de una o más funciones que se les encargue; y los segundos son los que sí deben ser especialistas o profundos extensamente en la función que deben desempeñar.

Ejemplo: Un Ministro tiene a su cargo una o más carteras, que a su vez se diversifican, — como se sabe —, en su número de ramos, servicios o funciones. No sería posible un funcionario que dominase a fondo todos los ramos científicos profundos y especialmente; pero le basta un conocimiento general y a propósito suficiente para dirigir y resolver los asuntos varios en tesis fundamentales, y para el desempeño en cada asunto particular que exija conocimientos también particulares e intensos, habrá de llamarse al especialista o sea al técnico. Un Ministro de Gobernación y Fomento no es necesario que sea Ingeniero o electricista; pero para la construcción de un puente o una carretera o la instalación del telégrafo o del teléfono, le bastará reclutar las personas especialistas en esas materias.

En fin, en esta última división pueden estar contenidos todos los funcionarios, aun de los clasificados según otros criterios, como amovibles e inamovibles, activos y cesantes, remunerados y honorarios, etc., y puede también establecerse jerarquías de más o menos fuerza de subordinación o liberalidad, de centralización o selfgovernment, según que el medio constitucional sociológico exija uno u otro sistema de administración.

Aspectos de la función política

La función política general es el conjunto de actividades que la sociedad está desarrollando espontánea y continuamente, manifestando por ende la diversidad de sus tendencias, orientaciones, etc., o sea su múltiple actividad armónica encaminada a llenar todos sus fines racionales o de civilización. Este concepto es el mismo a que se llama el Estado sociológico que concuerda con el de Estado Nacional, según algunos autores de ciencia política, como el doctor Adolfo Posada. En ese mismo concepto se dice que cada individuo o persona es un funcionario, por cuanto verdaderamente, la actividad individual trasciende en más o en menos, mediata o inmediatamente, luego o un tanto después, a formar el entrecruzamiento y armonía de las relaciones de más a más complejas que forman los fenómenos y los hechos sociales, o de otro modo, que forman la actividad o función general de la sociedad. Ya se ha dicho que el estudio de ese concepto en toda su extensión sería el objeto de la enseñanza cívica más amplia que pudiera emprenderse.

Según las tendencias modernas, es la Sociología, la que habrá de llenar tan vasto como bello cometido.

La función política restringida es la que cumplen los funcionarios que directa o indirectamente designa la sociedad para que dirija la conducta de la misma, constituyéndose ellos propios a la vez en un verdadero organismo para llenar mejor la pluralidad de fines que les compete. La actividad de dichos funcionarios, ora en sus relaciones que deben mantener entre sí o ya en las que deben desarrollar para con los demás miembros de la sociedad, es pues, el objeto de la ciencia política restringida; y ella misma da el concepto del Estado llamado oficial, a que por lo común se contraen los planes de enseñanza en el estudio de la *ciencia cívica* o *ciencia política*.

Ya sea que se trate de la función amplia o de la restringida mencionada precedentemente, puede distinguirse un aspecto especial de la actividad general política. En efecto, dentro del funcionamiento complicadísimo del Estado aparecen actos que tienden a su turno u oportunamente, a la creación de medios, la conservación de los ya existentes o al perfeccionamiento de los mismos para cumplir con los fines que atañen al mismo Estado. Esos medios son algunas veces instituciones completas cuya necesidad se impone para llenar un fin y por eso se crean; otras veces, las instituciones ya existentes entran en cierto decaimiento porque tal vez han disminuido más o menos considerablemente el material físico o la organización de su personal; y otras, las instituciones, aunque conserven los elementos con que fueron creadas, en su desarrollo creciente han menester de nuevos medios para poder proseguir las finalidades puestas en mira. Por eso dicen los tratadistas que esa actividad especial merece estudio también especial e intensificado; porque, en verdad, el hecho de crear instituciones, de conservar las ya existentes o de perfeccionarlas, es tan importante y necesario, como que sin él, el Estado no podría llenar cumplidamente su función por falta de los elementos que en sus respectivos casos necesita.

Este aspecto especial, pues, de la actividad política general, una vez diferenciada como fué, debió dársele alguna denominación para el efecto de su estudio metódico; y así, se le llama aspecto Administrativo, y la función verificada en este aspecto, es la función Administrativa.

Según lo que antecede ¿cuál será la idea de Administración? Fácilmente se comprende; puede decirse que es el conjunto de las actividades que el Estado desarrolla creando, conservando o perfeccionando las instituciones con que él llena o debe llenar todos los fines que le corresponden. Puede decirse también que es la actividad encaminada a

crear, conservar o perfeccionar los órganos o el organismo con que el Estado cumple sus fines. (En el "Derecho Administrativo" y la "Administración Política y Social" por Adolfo Posada, puede ilustrarse este tema).

Ahora bien: la actividad de la Administración, puede diferenciarse en dos grandes *ramas*, que pueden especificarse y extraerse de la actividad política general, como que la actividad administrativa no es más que la misma actividad general especializada por el fin particular de que se ha hablado. Para mayor claridad, véase un ejemplo: en la sociedad se nota que ella necesita de medios para llenar algunas aspiraciones: fundar escuelas, establecimientos de caridad, desarrollar la agricultura, etc. La primera actividad que en tales casos se desarrolla tiende a comprobar si realmente existe la necesidad sentida; cómo es esa necesidad, en qué forma o en qué medios puede llenarse; en una palabra, se hace el estudio previo en principios generales atendiendo a la conveniencia o inconveniencia de llenar la necesidad o de impedir la *tendencia* para llenarla; discerniendo por su puesto, la oportunidad en que, según el caso, debe llenarse. Todo lo referido es estudio de política general. Pero una vez verificado el estudio que queda expreso, se prosigue escogitando y juzgando qué sistemas y qué medios son los mejores para la finalidad perseguida, y una vez resuelto este punto, se llega a la operación de proporcionar dichos sistemas y medios. Este segundo desarrollo de actividad o nuevo estudio que se hace, es ya el campo de la Ciencia de la Administración.

Una vez obtenidos los medios, se impone un último esfuerzo para llenar el fin que se persigue. Ese esfuerzo se caracteriza especialmente porque hace concretas las dos facetas de actividad anteriores, o de otro modo, constituye la actividad concreta inmediatamente a la satisfacción del fin. Lígase, pues, que este último aspecto es el del Derecho

Administrativo; consiste en la reglamentación y ordenación de los medios proporcionados para que cada uno de éstos se aplique o destine a la respectiva esfera en que debe servir de la mejor manera posible. Esa reglamentación le va implícita la condición de obligatoriedad, es decir, que debe cumplirse aun por aquellos que ofrecieren resistencia, y por eso precisamente es reglamentación jurídica.

En una institución, por ejemplo, debe reglamentarse el elemento personal y el elemento físico o material que la forman, condicionando ambos elementos de tal manera que se obtenga la mejor eficacia.

Funciones del Estado

Varias divisiones pueden hacerse de la función total del Estado; pero se trata aquí primeramente de las que según gran número de autores hacen en dos extensos campos, o sea *función jurídica* y *función social*.

Como siempre se ha tenido por definición de Estado "la sociedad jurídicamente organizada" se ha tenido también por campo exclusivo del mismo Estado únicamente el aspecto jurídico, y así se ha creído que en los diversos servicios en que se manifiesta diferenciada la actividad total de la Sociedad, los hay que tienen marcadamente el carácter jurídico y que por consiguiente no son de carácter social. Por consiguiente también, ha de haberlos de carácter puramente social, que es lógico no deben tener aspecto jurídico y que serán los restantes de la primera clase ya mencionada. Cuando el Estado desarrolla una actividad que no es la jurídica, dicen los autores que tal división defienden, el Estado mismo se sale de su esfera propia y va a un campo que por lo mismo no le corresponde,

o de otro modo, que se ingiere en funciones que le son extrañas, y que al hacerlo se justifica por motivos de moralidad, por deber humano. Esa actividad es la que se llama INGERENCIA SOCIAL DEL ESTADO.

Dicho a grandes rasgos en qué consisten las dos grandes partes de la división, hay que discutir si es exacta. En primer lugar, véase si el aspecto jurídico se encuentra realmente sólo en algunas clases de actividad o si por el contrario está difundido en toda la actividad. Tómese un ejemplo de los que según la teoría de la ingerencia, la actividad corresponde al campo social. Se trata de desecar un extensísimo pantano que constantemente produce miasmas e insectos que causan grandes enfermedades a los poblados vecinos; éstos no pueden quitar dicho pantano porque carecen de los elementos o instrumentos a propósito y tampoco tienen pecunio para obtenerlos. Visto ello por el Estado, él acude a verificar la obra. Proporciona los medios para aquel fin, pero no basta esto sólo; en efecto, los condiciona, los reglamenta, los pone en fin en el lugar que respectivamente les corresponde para obtener de mejor manera el éxito: el elemento personal con sus respectivas obligaciones en debida gerarquía, con las correspondientes retribuciones y prerrogativas, y los elementos físicos en la cantidad y variación necesaria y distribuidos entre el elemento personal que debe manejarlos. Semejante sistematización lleva siempre el carácter de obligatoriedad de las diversas funciones que a cada elemento corresponde. Esto no es otra cosa que aspecto o actividad jurídica.

Estando por lo tanto difundido el aspecto jurídico en toda la actividad política, no puede servir de signo diferencial al tratar de hacerse una división de la misma actividad. Además, según se ha visto en el concepto de Sociedad conforme a lo predominantemente aceptado en Sociología, la Sociedad comprende todo el elemento personal o sea la po-

blación y todas sus actividades que se denominan sociales, inclusive, por supuesto, el personal de los funcionarios, que como ya se ha dicho, no son más que representantes de la misma sociedad, quien los designa directa o indirectamente para que le dirijan la vida, persiga sus aspiraciones y llene todos sus fines que ella desee, dentro del campo de la civilización.

El otro elemento de la Sociedad es el Físico o Material considerado en la ciencia política moderna como de íntima e indispensable relación con la fenomenalidad de la actividad humana. Si, pues, los funcionarios no son elemento distinto de la sociedad y accionan a nombre de ella, por ella, y para ella, de cualquier clase que sea la actividad, están dentro de su cometido, no es de esfera extraña y por lo mismo no se ingieren en lo que no les corresponde; o de otro modo: dichos funcionarios cuya actividad constituye el concepto de Estado en el sentido estricto o Estado Oficial, obran en cumplimiento de su propio cometido, de su obligación compleja contraída en virtud de la representación que han aceptado.

Con este análisis, aunque breve, se demuestra fácilmente que no existe la llamada *Ingerencia Social del Estado*.

Aparte es que se quiera hacer una división de la actividad social entera, para hacer notar la actividad particular que desarrollan los funcionarios o representantes de la sociedad y la que desarrollan los demás miembros de la misma. En verdad, aun no existe un vocabulario suficiente y especial para designar muchos de los conceptos que las ciencias particulares modernas han diferenciado y constituido con la expansión cada vez más que van conquistando, y es por ello que todavía se justifica que se usen expresiones como por ejemplo: "jurídico social" y "político social", no obstante de que no representan ya exactamente los conceptos modernos, sobre todo según los de la Sociología.

* * *

Tratando de las funciones del Estado según una concreción orgánica, es admitido universalmente partir de la teoría de la división de los tres grandes poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Recuérdese que antes de que apareciera el constitucionalismo en forma un tanto avanzada, imperaba la arbitrariedad de los mandatarios, se llamaban patriarcas, reyes, señores feudales, etc. Por consiguiente, tales mandatarios o monarcas concentraban esas tres grandes actividades, de legislar, de ejecutar la ley y de interpretarla en los casos concretos, como si se dijera que en el monarca estaban contenidos los tres poderes. Conforme fué evolucionando en el sentido de progreso el concepto de mando y autoridad, fué haciéndose menester también nuevas formas de organización en el personal que debía mandar o dirigir la vida colectiva. Y así, de una sola persona mandante se llegó a que ésta tuviera una o más personas consultivas, primeramente privadas y después públicas. Visto que así progresaba el buen cumplimiento de la actividad política y conforme también lo iban exigiendo las nuevas necesidades y tendencias de la sociedad, se fué aumentando más y más el personal dirigente en virtud de la ley universal de la división del trabajo y la especialización de aptitudes, hasta llegar al organismo constitucional moderno. Fué natural que a medida que aumentaban los funcionarios se les diera a cada uno un grado de poder e independencia para desarrollar sus funciones, y de allí surgió palpablemente la necesidad y la conveniencia de separar en un gran sistema lógico y natural los tres grandes grupos de que se ha hecho mención.

Ahora bien: ¿son en efecto independientes dichas funciones? Largo sería el análisis para la demostración negativa, y es de concluir diciendo que al contrario de ser independientes están íntimamente enlazadas, pues así lo exige la misma na-

turaloza de la actividad social. Por ejemplo, el legislador *ejecuta* la ley dentro de la misma organización que constituye el Poder Legislativo, haciendo que se respeten y se cumplan las que corresponden a su régimen interior y castigando a veces a los funcionarios que las infringen. También la *juzga*, la discierne y la aplica a casos concretos, cuando trata de que altos funcionarios del Estado sean juzgados por el Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo, ya sea porque el Poder Legislativo le dé su delegación o ya por la facultad reglamentaria que debe tener según la ciencia política, también *ejerce* función legislativa, y es lógico que así sea, porque el legislador siempre dicta principios o reglas generales que abarquen cuantos más casos sea posible, y al cumplir el Ejecutivo lo que le corresponde tendrá por fuerza en muchos casos que buscar métodos, procedimientos o normas para poder llenar el cumplimiento; y ello no encierra otra cosa que dictar reglas que en sus efectos o consecuencias tienen los mismos caracteres de las leyes que dicta el legislador.

Asimismo el Ejecutivo hace de Juez cuando interpreta o aplica los reglamentos de los funcionarios de su comprensión o que los infringen, y tal puede verse más claro en la actividad de la *policía*, castigando actos inmorales o perjudiciales que no trascienden al grado que ya compete al Poder Judicial su conocimiento.

El Poder Judicial *ejerce* a su vez función legislativa cuando en sus resoluciones encuentra casos *especialísimos* a los cuales no alcanza el espíritu o la doctrina de las leyes positivas que ha dictado el legislador, y decide por los principios universales de justicia y equidad, llegando a formarse, cuando estos casos se repiten algunas veces, lo que en una de las acepciones se llama *jurisprudencia*, o sea *basos* que sirven para resolver casos iguales ó análogos cuando la ley no es exactamente aplicable o existe profunda duda. Claro se ve que tal proce-

dimiento implica la acción de legislar por cuanto se forman nuevas normas o reglas.

La acción ejecutiva la verifica cuando hace que sus funcionarios cumplan con sus deberes consagrados en la ley, cuando los reprime por sus infracciones, y en casos particulares, como cuando hace cumplir sus sentencias o resoluciones por quien deba cumplirlas. Algunas veces hace esto por sí solo dando nuevas resoluciones e invocando la soberanía que la misma ley le confiere, y en otras, cuando hay material resistencia, lo hace auxiliado del Poder Ejecutivo, quien le proporciona los elementos también materiales e indispensables.

Carlos Secondat, Barón de Montesquieu, ha influido poderosamente en la organización del Poder Público en la forma de los tres Poderes referidos, y según él debían tener éstos completa independencia, y así ha habido autores extremistas que lo han defendido. Mas, como acaba de verse, según la base sociológica de la actividad política, existe al contrario una perfecta interdependencia y armonía.

Gobierno, Formas de Gobierno

Buscando siempre base sociológica a los conceptos, el de Gobierno puede desprenderse fácilmente del concepto de Estado. Aunque antes queda un esbozo de este concepto, puede repetirse, y si cabe, ampliarse, y así establecer la relación de que se trata.

La sociedad está en movimiento continuo, multiforme, al que se le notan tendencias o corrientes homogéneas, o sea que toda la actividad plural se compone de corrientes y líneas de conducta singulares que se distinguen mediante una observación más o menos atenta. Ese conjunto de normas de

conducta da base y forma a la vida entera de la sociedad, o de otro modo, hace ver cómo es la vida de la sociedad; es lo que se llama la convivencia social.

Este conjunto de derroteros u orientaciones de la convivencia manifiesta lo que piensa, siente y quiere la sociedad; esa manifestación regulada espontáneamente y cuya obligatoriedad en su caso la imponen las necesidades o conveniencias de la misma colectividad, es el Estado de la misma (Estado Sociológico, acepción amplia) o sea el conjunto de principios que ella da e impone, para mantener la vida en su desarrollo. Ahora bien: a ese conjunto de direcciones varias, hay que imprimirle orden, armonía, fijeza, eficacia; fomentando e impulsando las tendencias y aspiraciones que responden a los fines de civilización, y reprimiendo, destruyendo o corrigiendo y enderezando las que sean contrarias u opuestas a dichos fines. Esa dirección compleja, atinada o fructífera, da la idea o el concepto de Gobierno; puede decirse: es el Gobierno.

Fácil es de comprenderse, por otra parte, la diferencia entre cómo se produce la fenomenalidad de la convivencia o lo que es la convivencia, y la dirección que debe darse a ésta para la consecución de los fines que la misma convivencia reclama o que debe llenar; diferencia de que algunos hacen, al contrario, confusión.

Haciendo variante expositiva, sintéticamente, vale decir, que el Estado es actividad, la actividad social con los caracteres referidos; y la dirección racional, reflexiva y ordenada de esa actividad, es el Gobierno. La fenomenalidad de la convivencia y las direcciones en que se resuelve, son producto de la sociedad.

Como la sociedad no puede *ella toda* atender en todo momento a su compleja actividad, selecciona de entre sus miembros las personas que deban atenderla, estudiando sus fenómenos y dirigiéndolos hacia sus aspiraciones. Esas personas se orga-

nizan especialmente para su cometido; y el personal es la misma sociedad representada o la representación de la sociedad. Por cuanto ese personal representa la convivencia de la sociedad, merece llamarse *Estado representativo*, que los tratadistas llaman Estado Oficial o Estado en sentido restringido, cual precedentemente se ha expresado. Y por cuanto ese mismo personal es el que encauza y maneja la dirección de la vida y la conducta de la sociedad, se le llama Gobierno, y de ahí la confusión entre Estado y Gobierno que hacen algunos; no siendo sino lo cierto, que aunque en el mismo personal se concretan los fenómenos de la sociedad, estos son distintos y diferentes, o sea que son distintos o diferentes los conceptos y las *posiciones* de la misma sociedad; es decir, la sociedad como creadora y productora de las diversas actividades, y la sociedad como directora reflexiva de las mismas.

De la idea de Gobierno sacan algunos que gobernar es dirigir.

* * *

Dado el concepto de Gobierno, las formas en que éste se concreta y sigue la dirección social, las da el mismo medio social. No sería filosófico ni científico, y por lo tanto conveniente, construir una forma para dirigir diversas conductas por más contrarias y distanciadas que fueran. Pretenderlo y aun hacerlo ha sido el error secular de los hombres de Estado. Las formas tenidas por clásicas y cuyo autor fué Aristóteles, son las de Monarquía, Aristocracia y República, según sea uno, sean pocos (pero selectos) o todos los que dirigen la conducta.

Bajo cualquiera de esas formas, si la acción se dirigía sólo al interés personal, el Gobierno era *impuro*; si por el contrario se dirigía al interés general, el Gobierno era *puro*; en un Gobierno impuro, la *Monarquía* degenera en *Tiranía*, la

Aristocracia en Oligarquía y la República en Demagogia. Tal pensaba Aristóteles.

Platón trató de un comunismo regido por sabios en su Estado Ideal que tan censurado ha sido por sus malos intérpretes; pero en su Estado Sociológico (que así puede llamarse) hizo una avanzada organización que admira (Véase respectivamente sus obras «Las Leyes» y «La República»).

Para llegar al constitucionalismo moderno, se ha pasado por una larga evolución en la lucha por cercenar, primero, el absolutismo de la *Monarquía irresponsable* y después hasta llegar a la tendencia de quitarle todo poder al Estado, o sea suprimirlo: es la anarquía extremista, aunque según una gran pléyade de socialistas, la anarquía viene a coincidir con una democracia amplia. (Sobre estos puntos puede verse mi obra "Sociología, Programa-Resumen").

Montesquieu divide los gobiernos en Monarquías, Despotismos y Repúblicas. Estas pueden ser aristocráticas y democráticas. Esta clasificación no obedece al número de personas que dirijan las funciones sino a la calidad de las actividades. Dice él: la Monarquía descansa en el honor; el despotismo, en el miedo; la aristocracia, en la moderación, y la República, en la virtud. En fin, como dice el doctor Posada, casi cada tratadista se ve obligado a hacer su clasificación.

Otras formas de la organización del gobierno, son: unitarias, confederales, federales, parlamentarias.

La forma unitaria se conforma a un medio social de caracteres íntimos, estrechos entre sí, que tienen un mismo origen étnico o tradicional; en fin, que el congregado puede ser regido por un mismo sistema de leyes. El Gobierno es Centralizado, y de la nación, se dice que es *unitaria*.

Si dos o más entidades políticas unitarias se unen para llenar uno o más fines comunes de ma-

nera que sea en muy poco o en nada que se les restrinja su soberanía particular, quedan ipso facto autónomas o sea con todo poder para gobernarse cada una por sí misma. A esa forma de unión se llama *confederal*, y al conjunto de entidades así unidas, *confederación*.

Si las entidades unitarias tienen gran suma de intereses comunes y de caracteres también comunes al grado de que al unirse, la misma similitud o igualdad de circunstancias exija una dirección más uniforme y conjunta a las mismas entidades, pero todavía con cierto grado de independencia en ciertos aspectos, ciertas normas o ciertos problemas de la vida colectiva peculiares de cada entidad, se impone un gobierno que tenga el carácter de dirección general de todo lo que sea común a todos, dejando fuera lo que es de calidad particular o diferencial.

Habrà, pues, un *Gobierno central* formado por las representaciones de todas las entidades, diferente de los *gobiernos particulares* de cada una. Lo común es que las entidades particulares delegan en el Gobierno central la soberanía exterior o transeunte, es decir, que ellas no tienen relaciones por sí mismas con las otras entidades, sino que dichas relaciones las maneja el Gobierno Central. Tal es la forma *federal*, y al Gobierno de esa forma se le llama *federal* o *federación*.

De la confederación puede caminarsse a la federación a medida que aumentan los intereses y los vínculos comunes, (cruzamiento consanguíneo, costumbres, leyes, etc), lo mismo que, prosiguiendo el estrechamiento de esos caracteres hasta grado de que se imponga la unidad de acción gubernamental en todas las entidades, se puede llegar a la forma unitaria.

Cuando esas formas de unión son puramente artificiales, sin que se funden por lo tanto en bases sociológicas suficientes, llegan a producirse las respectivas separaciones que la naturaleza social exige.

La forma parlamentaria tiene de sustantivo diferencial, la influencia decisiva del parlamento (Asamblea, Congreso); no tiene sólo la función legislativa sino que interviene a su turno directamente en todos los asuntos nacionales que por su elevada importancia pondrán a su cargo y vigilancia las leyes constitutivas.

En esa forma el Ministerio o Gabinete es responsable plena e indefectiblemente; es dirigido por el parlamento, vive por la confianza de éste, sin la cual debe caer o renovarse en todo o en parte, según el caso. El Ministerio tiene obligación estricta de presentarse ante el parlamento a responder cualquiera interpelación; tiene que llevar también la confianza del Jefe del Estado, Presidente o Monarca, quien directa o indirectamente nombra sus miembros. El Jefe del Estado por lo mismo, no es responsable sino de sus actos privativos, representación general de la soberanía ante las demás naciones, etc. La forma parlamentaria se acomoda a la República y a la Monarquía y tiene mejor aplicación en donde hay partidos políticos organizados.

Conforme sea el medio social, así será la forma que más convenga darle al Gobierno, pudiendo acercarse más o menos a cualquiera de las referidas o combinarse con más o menos intimidad de caracteres. Así también serán las instituciones orgánicas.

No hay, pues, formas clásicas o formas moldes: a cada medio debe estudiársele y dársele su forma de Gobierno, sin que esto excluya la parte pedagógica de la organización, consistente en poner ideales avanzados a los pueblos, como puntos de mira que perseguir para realmente perseguirlos, pero sin cumplir o tratar de cumplirlos ex-abrupto.

Así se justifica lo que Víctor Hugo, Juan Montalvo y otros han dicho: «cada pueblo tiene el Gobierno que merece».

La opinión pública

Fácil es la definición sintética de la opinión pública: es lo que piensa, siente y quiere la sociedad.

Lo difícil es saber lo que en casos concretos debe tomarse o extraerse por opinión pública, porque no es posible que siempre o alguna vez pueda palparse o comprobarse que la unanimidad absoluta quiere, piensa o sienta una u otra cosa de que se trata. Aquella definición es teórica y no tiene exactitud perfecta en materia aplicada.

Se toma por opinión pública en la práctica, la expresión de una mayoría lo más extensa posible, que muestre la aquiescencia universal del congregado, conforme lo que a éste conviene para sus fines racionales. Cuando las masas son muy atrasadas, no pueden manifestar o discernir lo que les es conveniente o provechoso. Entonces, las minorías conscientes formarán la opinión pública, porque es racional creer que la universalidad tienda a su perfeccionamiento y que es éste el que quiere.

De donde se ve que la opinión pública no siempre es cuantitativa sino que puede ser cualitativa. Para el estudio de la opinión pública importa hacer análisis de los modos como se manifiesta. Así, cada modo constituye un órgano de la misma.

Una o numerosas personas de un congregado pueden presentarse directamente o por escrito, a pedir a los funcionarios del Estado, algo que concierna a los intereses colectivos o individuales; es el *derecho de petición* y encarna como consecuencia la obligación de resolver. La petición es, pues, una de las formas sencillas de manifestar la opinión pública.

* * *

Suele suceder que para tratar de uno o más asuntos particulares de política, se reúnen varias

personas, en la calle, en un parque, en una casa, etc. Allí se decide lo que debe hacerse, y se cumple o no lo dispuesto. Tal vez ya no se verifique nueva concurrencia o se verifica con otras personas total o parcialmente. Esta clase de juntas no tiene estabilidad o permanencia. Pueda suceder que esas juntas se repitan una o más veces, pero sin organización determinada ni fija; son agrupaciones de carácter transitorio y de organización espontánea del momento. Esa forma en que se tratan los asuntos, se llama *reunión política*, que equivale al concepto de lo que en inglés se llama *mitin*.

* * *

Si las reuniones se repiten tomando y siguiendo normas fijas y determinadas, bajo una organización directa a perpetuidad, van tomando y toman al fin el carácter de *asociaciones*. Estas, pues, son agrupaciones permanentes, bien definidas, y pueden desarrollar una o más tendencias, uno o más fines políticos, con mayor o menor eficacia,

* * *

Si esas asociaciones tienen carácter tan elevado que hacen *profesión* especial de la política, con programa de los grandes sistemas o las grandes teorías que deban seguir la vida total de la nación, que den estructura diferente al Estado, que cambien la faz del Gobierno, etc., entonces más propiamente se llaman *partidos políticos*. Estos, en efecto, están en constante trabajo y toman parte activa y directa con sus programas en el movimiento político trascendental, con mira dominante de llegar al Poder para desarrollar sus teorías o sistemas. Esta forma de la opinión pública se aproxima mejor a un conocimiento más perfecto de la misma; su importancia es de primer orden. Pero en donde no hay suficiente educación cívica en las tendencias

y prácticas políticas, éstas no están bien determinadas y diferenciadas en su actividad, y no puede haber verdaderos partidos, o de haberlos son imperfectos y llevan una vida penosa y difícil.

Esa suficiente educación cívica y un grado bastante de libertad conquistado u obtenido por los ciudadanos, es lo que denota la conveniencia de la institución de partidos en su genuino carácter de representantes de las variadas corrientes de la opinión pública lo más extensa o completa posible, es decir, partidos genuinamente democráticos.

* * *

¿Se justifica que haya partido oficial?—Es muy extenso lo que hay que discutir; pero puede resumirse con alguna claridad.

En el sistema de partidos es lógico que alguno esté en el poder, aunque hay casos en que, por circunstancias especiales, de tirantez, de peligros interiores o exteriores, y para lograr mayor unidad y fuerza, se mezclen los partidos en el Gobierno. Así sucedió en Francia cuando estalló la Gran Guerra de 1914; todos los elementos políticos se unieron para la defensa nacional. Eso mismo se ha visto en Inglaterra, Centro América y otras naciones.

El partido que está mandando desde el Poder, es natural que quiera continuar, para desarrollar su programa, y, aunque sea repulsivo y hasta odioso en algunas partes, es inevitable que los elementos que mandan,—los partidos—, empleen todos los medios de que disponen, para que los funcionarios que hayan de llegar al Poder, sean de su credo político, de su partido. De ahí que haya candidatos oficiales para Presidente, ministros, diputados, etc. Esa es la realidad vivida siempre.

El o los partidos que no están en el Poder, o mandando, claro es, adversan al Partido del Poder

u oficial, y forman lo que comúnmente se llama la Oposición.

El origen de los partidos oficiales y como consecuencia, de los candidatos oficiales, es lógico y espontáneo en la Política. Su existencia, pues, no es reprochable ni odiosa, máxime al considerar que los partidos, en el poder o en la oposición, debe juzgárseles de buena fe, con miras predominantemente patrióticas, por más que los principios o los sistemas que respectivamente sostengan y apliquen, se distancien hasta profundamente unos de otros. Sin esas condiciones, los grupos o camarillas adueñados del Poder o pretendientes a adueñarse de él, no son tales partidos, y no merecen el respeto y las consideraciones que éstos merecen.

Lo repulsivo y hasta odioso de los partidos o pseudopartidos que adueñados del poder trabajan por perpetuarse en él, es el abuso que hacen del mismo poder, contra sus mismos adversarios, persiguiéndolos, imposibilitándoles sus labores que necesitan y merecen espontaneidad y respeto, y terminando tal vez, con actos de plena fuerza desenfrenada que producen hasta víctimas de sangre, lo cual se ha visto, en más de una nación civilizada. Y si se agrega que el Erario nacional es inmisericordemente sacado de sus fines para aplicarlo a gastos innecesarios y a grangerías de propagandistas *inmorales*, la acción de los partidos en el Poder se caracteriza hasta de criminal.

Hay que distinguir, pues, la existencia de los partidos y candidatos oficiales, que se justifican ante la ciencia política, y la actividad desordenada y anticientífica que ellos despliegan para perseguir sus fines.

* * *

De no menor importancia y fuerza es la manifestación de la opinión pública por medio de la prensa. Por la eficacia de su influencia y la univer-

salidad con que abarca las otras formas, se le llama El Cuarto Poder. Realmente, en la prensa se reflejan o surgen personificadas todas las manifestaciones de la opinión pública; ella les da mejor vida, más oportunos, claros y vigorosos impulsos, y pueden recorrer desde el más tímido pacifismo hasta la más violenta rebelión, marcando así más fielmente los grados de la quietud o de la agitación nacionales. Por eso es hasta temible y temida por quienes van en contra de las aspiraciones justas de los pueblos. La hoja suelta, el periódico, el panfleto, el libro, son sus más propios e inmediatos campos de labor.

El hecho de haber libertad de imprenta en una nación, denota un alto grado de democracia. Por la misma prensa libre se mide a la vez la cultura de los pueblos.

¿Es siempre más conveniente la libertad de la prensa, aun cuando ésta se desborde en toscas vulgaridades, en personalismos acérrimos y burdos, o debe restringirse al último extremo para dejarse leer y oír únicamente lo que permita la censura oficial?

La censura puede justificarse en casos excepcionales; pero no como norma continua en toda la vida de un pueblo o en largos períodos de la vida normal. Aun en tiempo normal, también puede justificarse la censura, con relación a ciertas clases de ideas o hechos cuya publicidad puedan causar males a los fines nacionales, en materias de política, comercio, etc.

En una rebelión, sedición, guerra o estado de guerra, la censura puede obrar grandes bienes, deteniendo ataques o propagandas contra el orden, la paz, la tranquilidad o el triunfo de la buena causa.

Ahora bien: fuera de esos casos ¿qué remedio habría contra una prensa en desborde?—Una ley represiva, enérgica, que dé facilidades a los ofendidos para ejercitar su acción petitoria ante las au-

toridades, quitando, por ejemplo, la traba de la forma de acusación y estableciendo trámites sumarios, pero bien escogitados y seguros.

Así, en vista de que con facilidad puede llevarse al escritor abusivo ante las autoridades, corriendo el peligro de una condena, habría respeto y aun temor de extralimitarse de la decencia y de la verdad garantizada con pruebas idóneas.

La libertad de la prensa, desde el punto de vista de las denuncias de los funcionarios que infringen la ley y que cometen delitos diversos contra los derechos y los intereses del pueblo, no puede ser más útil y conveniente.

En fin, la libertad de la prensa es mucho más provechosa que su restricción o anonadamiento.

* * *

No sólo importante sino también necesaria es la expresión de la opinión pública por medio del sufragio, pues por él toma parte directa o indirecta el ciudadano en los asuntos públicos, dando su voto personal propio y a nombre también de las personas cuya representación le es conferida, según el sistema electoral que se use.

Para el ejercicio del sufragio importa una ilustración o preparación suficiente, la cual puede obtenerse por medio de las otras formas de manifestación, como la reunión, la asociación, los partidos, la prensa, la tribuna pública y popular, las tertulias patrióticas, a la manera que lo hicieron los próceres de la Independencia de Centro América.

Adelante se hablará con alguna extensión acerca del sufragio.

* * *

Las formas en sedición, rebelión, insurrección, non de carácter de violencia y sólo se justifican cuando el régimen contra el cual se levantan es

tiránico o despótico y no hay otras formas para atacarlo.

* * *

Y volviendo al tema general "la opinión pública", cabe decirse que ésta puede discernirse tomando en conjunto sus formas todas de expresión, o varias, o una solamente, según el asunto de que se trate y la extensión del campo en que debe manifestarse. Así, la opinión puede referirse a un villorio, a una ciudad, a una provincia, a una nación, y aun a naciones. Claro es que para extraer lo mejor posible la opinión pública, debe dominarse la materia sociológica y hacerse un estudio lo más extenso que sea dable, de los más grandes elementos de la Sociedad: la población y el medio físico.

La opinión pública es un hecho social por excelencia y por lo mismo, quien deba interpretarlo y juzgarlo ha de ser sociólogo, so pena de incurrir en fracasos lamentables.

Aparte es que, aun cuando se interprete bien la opinión pública, se la contradiga y aun se ataque por motivos de perversión o de sistemas tiránicos.

Funciones políticas al alcance de la mujer

A medida que la mujer ha venido conquistando u obteniendo el conocimiento de sus derechos, se ha entablado discusiones acerca de la amplitud que debe concederse a sus actividades políticas.

En un principio se creyó que la mujer tenía por única misión el hogar; pero su misma fuerza natural expansiva la ha hecho desarrollar actividades de que se la creía incapaz y de que se juzgaba inconveniencia en su aplicación a la cosa pública.

La historia refiere casos en que mujeres han ocupado los primeros puestos políticos, como Semíramis, Cleopatra, Isabel la Católica en España, Catalina II en Rusia, Victoria en Inglaterra, Cristina en la misma España, Guillermina en Holanda, etc. Como heroínas o como factores de movimientos patrióticos, Juana de Arco, madame Stäel y madame Rolando en Francia, Policarpa Salavarrieta en Colombia, y actualmente Berta Lutz en Brasil, feminista de gran fuerza como ilustrada doctora de la Sorbona que es. Y de esa manera, son muchísimas las mujeres que han sobresalido en los varios ramos de la ciencia y la literatura. El Salvador puede ufanarse de haber tenido a la doctora Antonia Navarro y de tener una pléyade de mujeres intelectuales de satisfactoria elevación.

En todas partes se agita ahora el problema de la intervención de la mujer en la cosa pública, y ya en algunas, esa intervención es mucha, hasta por medio del sufragio.

Durante la Guerra Europea de 1914. vióse palpablemente cómo la mujer pudo a satisfacción sustituir al hombre en muchas actividades delicadas y de difícil desempeño.

En principio se sostiene, pues, que en general, la mujer puede participar en los asuntos políticos. Ahora, en materia de aplicación, habrá de verse la preparación educativa e instructiva de la mujer y del medio social, para determinar las funciones, — especialmente la del sufragio —, que sea conveniente que ejerza o en que intervenga; pues no es posible que sin idoneidad, con defectuosa preparación, la mujer pueda tomar parte eficaz o conveniente en los asuntos públicos, mucho menos sin que existan esas condiciones en el medio social. En resumen: el medio debe ser tal, que la mujer sea respetada y que ella pueda hacerse respetar en las actividades en que tenga que hallarse en contacto con el elemento masculino.

Aquí, en El Salvador, dado nuestro modo de ser, no podría tomar parte la mujer en todos los asuntos políticos, so pena de tener fracasos hasta lamentables.

La parte un tanto más instruida podría entrar en algunas funciones, limitándose en algunas manifestaciones de índole colectiva en que aun el sexo masculino se desborda y desprestigia las formas de actividad, más todavía en luchas electorales.

En el funcionamiento de puestos públicos, ya ha ganado algún terreno. Ya tenemos telefonistas, escribientas, teniendo mayor extensión y fuerza en el profesorado.

Hágase labor de instrucción cívica de la mujer y llévesela paulatinamente con buena fe y constancia; es el método eficaz recomendable, para no imbuirla en teorías vanas que la decepcionen en la práctica, y la dañen y la detengan en su legítimo y peculiar progreso.

El Sufragio

Como nociones de tan extenso tema, puede decirse que el sufragio es una institución política que como otras sirve para manifestar la opinión pública por medio del voto. La votación puede ser para designar personas que han de desempeñar funciones públicas o para decidir sobre asuntos de primordial importancia relativos a la cosa pública. Las personas y los asuntos sujetos al voto los determina la ley, lo mismo que los sistemas y las formas para emitir éste.

Respecto a su naturaleza se ha discutido si el sufragio es o debe ser un deber o un derecho.

Por cuanto el Estado es representante y direc-

tor de la Sociedad, y ésta lógicamente tiene interés en que aquél la dirija del mejor modo posible, se establece una serie de derechos y obligaciones recíprocamente, y entre esa serie está el sufragio. En virtud de que los funcionarios del Estado son representantes de la Sociedad según queda dicho, y han de velar por la mejor vida de ésta, los miembros de ella, —los ciudadanos—, tienen facultad para designarlos a fin de tener confianza en ellos mismos y vivir tranquilamente bajo esa confianza, y además, porque son los miembros de la Sociedad los que habrán de pagarlos. Desde este punto de vista la intervención por el voto, que es en lo que se concreta definitivamente el sufragio, es un derecho de parte de los ciudadanos.

La elección o designación que de los funcionarios hacen los ciudadanos, constituye un *Mandato político*, análogo al *Mandato privado*: civil, comercial, etc.

Los funcionarios son, pues, mandatarios o apoderados, y los ciudadanos son mandantes o poderdantes; y como el conjunto organizado de los funcionarios constituye el Estado (oficial o stricto sensu) y el de ciudadanos la Sociedad, se sigue que entre el Estado y la Sociedad se establecen aquellos derechos y obligaciones. (Recuérdese la teoría de la representación).

De conclusión que precede, el sufragio es un derecho de parte de la Sociedad.

Como el Estado a su vez comprende que para llenar debidamente su cometido necesita de esa confianza, y sobre todo de que el rol de funcionarios debe ser seleccionado entre los mejores y esa selección ofrece mayor garantía haciéndose por los ciudadanos, al revés de si los ciudadanos se constituyeran por sí mismos como tales, acaso de sobra contra la voluntad de la Sociedad, se desprende que el Estado puede obligar a los ciudadanos a que designen el personal director que haya de sustituir al que funciona o que dé principio a una actividad

nueva que surja o que se instituya. Es entonces una obligación para los ciudadanos; porque, en efecto, si se dejara a plena voluntad de ellos esa clase de intervención, resultaría un retraimiento más o menos extenso de gran número de ellos mismos y pudiera llegarse a que una minoría irrisoria decidiera en esa función de tan vital importancia, cayendo por lo tanto en el régimen de una aristocracia y hasta de una oligarquía o nepotía.

Análogamente puede decirse al tratarse del voto para decidir en asuntos y no en designación de personas. Así sucede en el Referendum. Este sistema se usa en Suiza para la votación de una ley. Se da publicación al proyecto a fin de que sea conocido por la universalidad de los ciudadanos. Dentro del plazo respectivo se recoge la opinión del pueblo en los varios sentidos en que se manifieste. Si el número de ciudadanos prescrito opina en favor, el cuerpo legislativo puede aprobarlo y emitirlo por ley propiamente dicha. En caso de opinión desfavorable, no puede votarse por ley. Vienen nuevos estudios acogiendo las indicaciones que se hayan hecho, y se repite la publicidad del nuevo estudio; y así sucesivamente hasta llegar a un resultado final en favor o en contra o en armonía de las varias tendencias que se hayan suscitado.

Bella forma de recavar la opinión pública y de llegar a decisiones propiamente populares.

El cumplimiento de la obligación al voto tendrá más exigencias y hasta necesitará de más presión, según sea más atrasado el medio social, o sea en donde los ciudadanos conozcan menos sus intereses y por lo mismo los cuiden menos, y por consiguiente se nieguen a prestar esa actividad tan importante, el ejercicio del sufragio.

Hasta dónde puede admitirse, pues, la renuncia de ese derecho y hasta dónde se ha de ejercer coacción para que se intervenga con el voto, lo regula cada legislación positiva, según las circunstancias del medio social.

* * *

Tocante a la **extensión que debe darse al ejercicio del sufragio, o sea a las personas que hayan de votar, ha habido varias opiniones.**

Una, que puede tomarse como un extremo, dice que deben votar **solamente los que dominen a fondo el conocimiento de la ciencia política, porque con el pleno conocimiento de la función se juzgan mejor los asuntos políticos de suyo intrincados y se escogen mejor también las personas que deben tratarlos y resolverlos.**

Según esta opinión, los votantes se reducirían a una minoría muy estrecha, pues son muy pocos relativamente los que dominan en toda su profundidad y sus formas la ciencia cívica y podría caerse en el dominio de una aristocracia que hiciera patrimonio de la cosa pública.

* * *

Aminorando ese extremo, otros opinan que **para escoger las personas sujetas al voto, que son las más visibles y de probidad general, no es preciso tener todos o muchos de los profundos conocimientos de la ciencia política, sino los suficientes para distinguir esa calidad general que por lo común está en los hombres populares por su ciencia y sus acciones benéficas; y así, en las legislaciones se concreta esa opinión, admitiendo para el ejercicio del voto a los que saben leer y escribir en sentido corriente.**

* * *

Con aquel mismo argumento, los que aspiran a la **más extensa democracia, opinan que todos los ciudadanos, que por su edad tienen suficiente discernimiento para distinguir el bien del mal, deben ejercer el sufragio aun cuando no sepan leer ni es-**

cribir. Esta idea se acerca más al preconizado sufragio universal, tendencia de la época contemporánea. Claro es que el ideal de universalidad absoluta es imposible, es decir, que no será dable que pueda ser votante toda persona.

Hay limitaciones que bien merecen llamarse naturales, como la edad menor, en que no se ha llegado al raciocinio vigoroso, la alteración de las facultades mentales, o pérdida total de ellas, etc.

* * *

Entran además de las precedentemente relacionadas, otras limitaciones de carácter circunstancial o artificial.

Con menos fundamento de los que creen que deben votar solamente los muy instruidos, pecan los que creen que sólo pueden ser aptos para el voto los que tienen cierta suma de riqueza o patrimonio.

¿Qué riqueza mínima habrá de exigirse?, pregunta el insigne Adolfo Posada. Y en efecto, ese criterio es de todo punto bajo, de sobra de su fondo *materializador*. Daría lugar a la aristocracia del dinero entronizado por la ley. El pobre, aunque talentoso, instruido, probo, no podría votar; pero sí podría sólo el rico, aunque fuera perverso, estúpido, inmoral y demás. Con razón no ha prosperado semejante opinión.

* * *

Pero la limitación de que se ha hecho más fuerte y tenaz discusión, es la que respecta al sexo femenino.

No se ha creído que la mujer sea capaz de ejercer la función del sufragio, o se ha juzgado que es inconveniente, porque se le atribuye mucha fragilidad y que no podrá tener la debida fuerza e independencia.

Lo cierto es que con la preparación ad hoc, educativa e instructiva, la mujer puede tomar parte en el sufragio una vez se organice a propósito el sistema para dar el voto, aunque no interviniera en los demás fenómenos o movimientos de la propaganda, en las luchas políticas previas a la emisión del voto; y esto, una vez que la misión en el hogar no se lo impida.

La mayor o menor intervención en esos movimientos de lucha, dependerá más bien de la cultura o preparación del medio social, inclusive el criterio y actitud de los hombres del poder.

* * *

Para concluir, aun puede decirse que en lo referente al valor cuantitativo del voto, el ideal es que haya un voto por cada persona capacitada para la función del sufragio, pues hay otros criterios según se ha indicado.

Por ejemplo, está el voto acumulativo, que consiste en que a una sola persona se le cuente por dos o más para el efecto del voto, según las calidades que conforme a la ley reuna para ser capacitada. Así, si por el patrimonio, por la cultura, por título nobiliario, una persona pudiera ser votante, reuniendo esas condiciones, su voto se contaría por tres.

* * *

Análogo es el sistema de listas de familia, en el que, el cabeza de ella, tiene derecho de votar por todos los miembros que tenga en su dominio o guarda.

* * *

El voto es directo cuando el votante designa él propio, sin intermediario, las personas que son objeto de la votación o elección o decide sobre el

asunto de que se trate; y es indirecto el que emite la persona que ya antes ha sido designada para ello. En cierto modo, siempre hay voto directo para que pueda haber indirecto. Así, en el voto directo, las personas designadas, quedan así definitivamente para sus respectivas funciones. En el indirecto, las personas que primeramente se designan son para que ellas voten por las que definitivamente quedarán en funciones.

Las personas primeramente referidas se llaman *electores*, porque sólo para que hagan la elección se designan; pero también las directas designadas para funciones permanentes, pueden tener la facultad de elegir a otras.

Las elecciones directas se llaman de *primer grado*, y las indirectas nomínanse de segundo, tercero, etc., según la repetición de designaciones, por su orden.

En El Salvador son elecciones directas o de primer grado, las que hacen los ciudadanos a favor del Presidente o del Vicepresidente de la República, de los Diputados a la Asamblea Nacional y de los miembros de las municipalidades. Son indirectas de *segundo grado*, las que hacen los Diputados para los Designados a la Presidencia de la República, para integrar la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Superior de Cuentas, y son de *tercer grado*, las que hace la Corte Suprema de Justicia para designar los Jueces de primera instancia y otros funcionarios.

* * *

La emisión del voto es pública o secreta: pública, cuando el votante hace saber inmediatamente a quien designa, o la afirmación o negación del asunto de que se trate; y secreta, cuando no se da a conocer, y por lo mismo no se sabe, la designación de la persona o la aprobación o improbación del asunto, sino que el votante puede ocultar su

determinación y hasta su nombre, según el sistema de las urnas en que se deposite el voto; pudiendo saberse todo lo ocultado hasta que se verifique el escrutinio.

* * *

La distribución territorial y de la población, para el efecto de la votación, tiene dos grandes formas: o bien se divide el territorio en circunscripciones determinadas para que los habitantes de ellas elijan una o más personas por igual, o se determina que por cierto número de habitantes haya derecho de votar por una o más personas por igual.

También puede combinarse las dos formas.



La Soberanía

Soberanía quiere decir, *pleno poder, poder con eficacia, poder absoluto.*

De su concepto hace Aristóteles un primoroso estudio, en su obra «La Política». Según una de sus conclusiones, la soberanía debe residir en las leyes, fundadas en la razón. Y después, al discutir en quienes debe estar su ejercicio, parece inclinarse a que sean los virtuosos; no dejando de menos a los ricos y a los nobles, y también en otra parte resuelve el derecho que tienen las mayorías o sean las masas populares, pudiéndose deducir que consagra el principio de la democracia. Es decir, pues, que Aristóteles, se inclina a cada elemento desde el punto de vista que a éste caracteriza en el influjo de la sociedad. De manera que interpretándolo con amplitud de buena fe y rigurosa lógica, puede concluirse que él admite que la soberanía deban ejercerla los varios elementos sociales,

o sea la universalidad de los ciudadanos, que es la teoría de las tendencias modernas. Pero, no olvidando que habrá unos que manden y otros que obedezcan.

* * *

Platón no trató directamente el tema; pero de su estudio analítico que en «La República» hace investigando la Justicia, toca en el fondo el concepto, al referirse al Estado.

Para Platón, en todos los Estados hay magistrados y súbditos, y todos se dan el nombre de ciudadanos; pero en los otros Estados, excepto el que él organiza en principios, los gobernantes llevan el título de soberanos; en el de él se llaman conservadores y defensores de la patria.

heri En los otros Estados, los que mandan tratan a sus súbditos como esclavos; en el de Platón como hermanos. Todos los ciudadanos participan de las mismas alegrías y tristezas.

Como Aristóteles, cree que unos deben mandar y otros obedecer. Deben mandar los sabios y los guerreros, sobre todo los sabios, en quienes reside la más perfecta virtud. Esencialmente, pues, se descubre que en éstos radica la soberanía, el mando decisivo, a pesar de que todos los ciudadanos deben hacer lo que les compete según su rango y aptitudes, sin entrometerse en lo de otros: que es el ejercicio de la justicia, que es la que en fin último concentra la felicidad de los Estados.

* * *

La potestad de mando se ha tenido como de origen de derecho subjetivo. Al Gobernante no le venía de nadie el derecho de mandar sino que lo tenía él en sí, y como consecuencia, él mandaba sin ninguna restricción; nadie podía oponerle observación o limitación a su voluntad, y era irresponsable. Aquellos de quienes se valía el Gober-

nante para cumplir sus mandatos eran plenamente pasivos en obedecer, nada tenían que objetar o modificar.

Así fué en los primitivos tiempos, cuando el mando lo resumió una sola persona; de donde se deriva la palabra monarquía (*monos*, uno y *arcos*, gobierno, esto es, gobierno de uno solo).

En ese sistema de gobierno los gobernados se llaman *súbditos*, como si se dijera *subyugados*, sin voz ni voto, enteramente obedientes, en contraposición de los *ciudadanos*, llamados así porque se tienen como dignos de la vida de ciudad, es decir, civilizada, con ejercicio de derechos, más o menos amplios o restringidos. Los ciudadanos, pues, aparecieron después que los súbditos, en los regímenes en que ya no era absoluta la voluntad del Gobernante, como se dirá ya.

* * *

La ciudad (el Estado antiguo) fué extendiéndose, ya por las conquistas, ya por otras causas; los habitantes ora porque les cansaba el régimen de completa opresión o porque también progresaban en ideas y en actividades materiales, requerían más atención: todo contribuyó a que el soberano único tuviese que dividir el mando, el poder, con otros; pero en unidad de régimen y fines, el mando de todos continuó siendo fuerte, absoluto y sin responsabilidades. De manera que la soberanía pasó de uno a varios y por lo mismo ya sufrió modificación, si acaso no en el fin, al menos en el sujeto.

Otra de las formas en que se vió sufrir división y hasta merma considerable la soberanía absoluta, fué en las sublevaciones y el triunfo de los Señores Feudales contra los Reyes, quienes quedaron en mucho debilitados. Cada señor Feudal era soberano en su jurisdicción conquistada, y aunque sus súbditos predominantemente no habían cambiado sino

de amo, ya tenían una parcela en favor, por cuanto vivían sujetos a los señores, pero a virtud de contrato; ya el poder ser contratantes era un algo en pro de su libertad de acción; significaba el reconocimiento de un algo que podía poner el gobernado en las relaciones de la vida. Aquellos señores ya no mandaban absolutamente por sí y ante sí, ya concedían consentimiento a sus mandados, les reconocían su obligación como facultad, como derecho, y admitían el algo que podían exigir. El derecho subjetivo de los soberanos, sufrió, pues, gran quebranto, por no decir que perdió su omnipotencia.

El hombre pasó a ser, de esclavo de los patriarcas, reyes, etc., siervo de los señores, esto es, una esclavitud aunque disfrazada, un tanto dulcificada.

La constitución de los municipios dió golpe magistral no sólo al poder omnimodo de los reyes sino al de los Señores Feudales; instituciones fueron en que los oprimidos tomaron parte directa en su formación, fué obra de ellos; formadas de materia económica (especie de cooperatismo), los siervos se libertaron económicamente de la tirantez de los soberanos, y como consecuencia, obtuvieron un grado apreciable de libertad política, y cimentaron una nueva forma de gobierno en que la soberanía y su base, el derecho subjetivo, quedaron vencidos, puede decirse, y desacreditados en alto grado. La autonomía y la independencia consecencial de los municipios caracterizó la vida democrática. Todos están de acuerdo en que el municipio fué la organización básica del Estado en el concepto moderno; fué el primer Estado republicano democrático y la más ardiente alborada de la Revolución Francesa.

Heridos así letalmente el poder absoluto, la soberanía irresponsable, la Revolución Francesa pudo asestarles con el vigor que es sabido, el golpe de victoria, y la soberanía pasó del derecho subjetivo de los reyes y señores, a la universalidad de los gobernados.

No quiere decir que la serie de fenómenos de progreso a que se ha hecho alusión haya anonadado en todo lugar y en toda extensión el concepto de la soberanía absoluta; quiere decir que como doctrina política y como hecho viviente, la soberanía vale bien poco, y la tendencia a la democracia factible científicamente, crece cada vez más, sin que las reacciones de Musolini en Italia y Primo de Rivera en España, tendientes a concentrar una soberanía absoluta e irresponsable, signifiquen graves peligros, por hoy, a la República y la democracia; tanto más cuanto que éstas han ganado campos formidables y valiosos después de la Gran Guerra de 1914, como se ve en Alemania, Rusia, (en un aspecto), lo que fué Austria-Hungría, China, etc., etc., casi toda Europa. El concepto de monarquía o soberanía absoluta, es anacrónico en la época. Por más que haya aún repúblicas monarquizadas, a la vez se levantan monarquías republicanas.

En esas repúblicas monarquizadas y en algunas monarquías, es fuerte, en verdad, la soberanía; pero ya no es absoluta, sea en una o en otra forma está harto dividida y limitada por la acción de los gobernados, a virtud de la conciencia que tienen de sus derechos, de su potencialidad libre y autónoma.

León Duguít, refiriéndose a Francia, con extensión a otras naciones, ha demostrado la evolución del concepto de la soberanía, en el sentido de disminución, y parece que cree que ya no existe o no tiene razón de existir; y preconiza como mejor forma de conciliar las tendencias fuertes de mayor libertad e independencia que persiguen las masas, con la resistencia del autoritarismo histórico, el implantamiento de un sindicalismo amplio, hasta de funcionarios públicos, que bien recuerda la esencia del sistema de los municipios y en que ciertamente se ve deshecho el concepto de soberanía absoluta, para reemplazarla con la soberanía armónica y recíprocamente limitada por los sindicatos de que habla; algo así como el concepto de Justicia,

029385

de Platón, en que cada uno debe ocuparse de lo que le corresponde, sin entrometerse en lo de otro.

Puede ilustrarse el tema en «Las Transformaciones del Derecho Público» y «La Transformación del Estado» por el citado Duguit. Es él quien en la época tiene la palabra y a quien puede seguirse, con algunas oportunas observaciones que le ha hecho su eminente crítico el doctor Adolfo Posada, quien a su vez ha tomado de aquél sustanciales conceptos para completar y rectificar algunos suyos.

El concepto de soberanía, en fin, lo da hoy la Sociología según la cual la acción de los gobernantes y los gobernados es recíproca, no se excluye la de los unos ni la de los otros sino que se completan. Según la teoría de la Representación, los gobernantes (funcionarios del Estado) son representantes de los gobernados, quienes los designan; y esa relación que se establece entre las dos partes, la constituyen derechos y obligaciones recíprocos. A su turno u oportunidad, poderdante y apoderado pueden exigir lo que a cada uno compete: ambos mandan, ambos obedecen. La soberanía irresponsable se fué a la historia; el nuevo concepto es el de potestad discrecional tanto más amplia o limitada según lo permita o exija el medio social; es más bien el concepto de cooperación.

El concepto histórico de gerarquía, que está dentro del de soberanía absoluta, no tiene razón de ser en la nueva ciencia política, especialmente en la Ciencia de la Administración. Lo que debe haber es disciplina racional en hacer cada uno su cometido, con la responsabilidad debida conforme sea el grado de potestad discrecional con que haya obrado.



Constitución

«Constitución» es familiar de «Constituir».

Constituir es «formar la esencia de una cosa». Constitución es la composición de una cosa. En la composición entra el estudio analítico de las partes en su armonía de lugar que ocupan, funciones que desempeñan, sus relaciones de dominio, dependencia o influencia, que las unas tengan sobre las otras, etc., para saber arreglarlas y formar el conjunto que es la cosa misma. La composición de un reloj, por ejemplo, comprende el estudio del rodaje, la cuerda, las agujas, su eje, la caja y demás. Colocado todo en su lugar según las funciones peculiares de cada pieza, se obtiene la constitución del reloj; el reloj está constituido, se constituyó; su constitución, pues, es el conjunto armónico, sistematizado de sus partes.

Fácilmente se comprenderá ahora lo que es la constitución política. Desde luego, se trata de la constitución del Estado, del que como tema especial se trató ya. Recuérdese que hay dos conceptos: el del Estado nacional o sociológico y el del Estado Oficial o representativo o de estricto sentido.

Claro es que tratar solamente de la constitución de este último sería una finalidad incompleta, porque la constitución, desde luego que es política, debe ser de la Polis total, según su acepción antigua, y de la nación, de la sociedad, según los conceptos modernos de la Sociología.

Véase por ende la constitución del Estado sociológico. Su estudio comprende el conocimiento del elemento físico: territorio, con sus productos; la climatología, fenómenos meteorológicos, etc. En Sociología se demuestra la influencia del medio físico sobre ciertas actividades y caracteres del hombre. El estudio se complementa con el de la población: origen étnico; potencialidad física; capa-

cidad y grado de progreso intelectuales; conciencia de la regla jurídica; prácticas y tendencias morales, o sea tradiciones y costumbres; grados de inventiva y de imitación; propensión al sedentarismo o a la emigración o cosmopolitismo; flexibilidad o resistencia a nuevas orientaciones y a la ley y a la autoridad; sus impulsos y prácticas viciosos; su religión o religiones y grado de dedicación a ellas; el exponente de criminalidad, qué género de delitos domina y en qué formas de ejecución: la plena Sociología por tanto, especialmente desarrollando una estadística minuciosa, resumida en dos grandes ramas: el catastro y demás exposiciones para el elemento físico, y el censo para la población.

Con tal preparación, y tomando por punto de partida los principios básicos de civilización admitidos, entra la faz de elaborar la constitución de la sociedad.

Del estudio sociológico de que se acaba de hablar, resultará el conjunto de los fenómenos y los hechos sociales, vale decir, las diversas actividades regulares que brotan de la convivencia social. Las actividades que propenden a los fines civilizados, habrá que estimularlas, impulsarlas a mejor desarrollo; y las propensas a los fines contrarios o de resistencia a la vida civilizada habrá que reprimir las, detenerlas destruirlas, mediata o inmediatamente, según lo necesite y permita el medio social.

* * *

Y entra de lleno la regulación jurídica. A cada hecho social habrá que establecerle su o sus principios, imperativos, prohibitivos, permisivos o potestativos, según la índole del hecho. Es la declaración de principios o la *parte dogmática* de la Constitución.

Esos principios dan base a todos los diversos

320

A 9730

81. 2

029385

~~029385~~

VICTORINO AYALA

55

NO 01568

ramos de la legislación, la cual no debe ser sino desarrollo y aplicación de aquéllos.

El *sujeto* de desarrollo y aplicación lo componen las suficientes instituciones encargadas de dirigir las varias actividades del congreso social. (Estado oficial).

Discernida la forma de Gobierno que conviene, procede organizar los tres Grandes Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en consonancia con la cultura de los ciudadanos y demás cualidades del medio a fin de establecer la debida interdependencia de las instituciones, concentrando la mayor energía en las que corresponda residir la decisión gradual y la total de los asuntos, repartiendo así la soberanía conforme al concepto de ésta, (que queda discutida en el tratado anterior), entre todos los elementos de la colectividad: que todos manden, que todos intervengan, que todos decidan, que todos cooperen en fin, en la obra de vivir mejor y mantener la unidad nacional, sin que tampoco se imponga ninguno con mando absoluto.

El contenido sistematizado de esas varias operaciones de organización, es la *parte orgánica* de la Constitución.

* * *

Ejemplos sobre declaración de principios: la de «los derechos del hombre», en la Revolución Francesa que tanto ha servido de modelo de entonces acá; la de la Constitución de Cádiz de 1812; la de nuestra Constitución vigente, de 1886.

De los primordiales principios son los que respectan: al sistema de propiedad: ejidal, comunal, enfiteútica, o de dominio particular; a la enseñanza: libre o estatal, laica o religiosa; a la libertad de la prensa; a la protección a la vida: institución o abolición de la pena de muerte, ejercicio de la legítima defensa; protección al comercio, a la industria, si hay libre cambio o proteccionismo; inviolabilidad

BIBLIOTECA NACIONAL



del domicilio, de la correspondencia, de los templos de culto religioso; si hay religión oficial, las relaciones de la Iglesia y el Estado; relaciones internacionales: extradición de los nacionales, fuerza de los Tratados, etc., etc.

Con relación a la parte orgánica: en cuál de los tres Poderes se concentra mayor soberanía, o equilibrio de independencia ecuánime; grado de potestad discrecional de los funcionarios y su consiguiente responsabilidad, o sistema de gerarquía plena; concepto de Administración y sistema administrativo adoptado; etc., etc.

* * *

El concepto de Constitución, sociológicamente hablando, es: el conjunto armónico de las actividades de un congregado social que tienden a llevar los fines de éste de manera espontánea y extensamente libre.

Pero en sentido político, especialmente jurídico, es: la expresión de esas mismas actividades, en sistematización de orientaciones determinadas, bajo un régimen obligatorio que garantice su creciente desarrollo, con mayor fijeza, facilidad y eficacia, para llenar los fines de civilización.

* * *

No será demás decir, que la acepción común de Constitución como el conjunto de principios y reglas que dicta el legislador con aquel nombre, no siempre es exacta; porque algunas veces tales principios y reglas no son la expresión de la vida del congregado, sino que son más o menos arbitrarias, al impulso de buenos deseos, sin duda, para que la sociedad lleve mejor vida, pero apartándose del verdadero método científico para obtener ese fin. De eso resulta que la Constitución escrita va dirigida por un lado, y la Constitución sociológica

va por otra, verificándose frotos perennes entre ambas, hasta choques convulsivos que causan grandes males, entre ellos el grave ejemplo de que la Constitución escrita no se cumple. Esas Constituciones así escritas, merecen llamarse constituciones artificiales, «constituciones de papel», constituciones falsas.

No quiero decir que la Constitución no contenga parte ideal o principios y normas no cumplibles actualmente, pero que sirvan de puntos a que se deba encaminar la conducta social. Al contrario, la Constitución debe contener esos puntos, porque si no, sería incompleta legislando sólo el presente de la sociedad, sin prever su porvenir y sin dirigirla a él. Legislar para el porvenir, es la *parte pedagógica* de la Constitución, porque en efecto, sienta principios y normas que la sociedad no conoce, no usa, y que hay que enseñárselos y dirigirla hacia ellos; y esa labor entraña una verdadera operación educativa de la misma sociedad, haciéndole aceptar y amar y perseguir los nuevos fines; pero el legislador debe dejar en la misma Constitución, establecidos los medios, las gradaciones, las facultades bastantes al sujeto de aplicación, **para** seguir y llegar a los **fines con tino**, prudencia, **paulatinidad**, rapidez o energía en su caso.

Esto es diferente de la declaración de principios y normas con carácter de obligatoriedad **inmediata y total**, como se ve en algunas *constituciones de papel*, la nuestra en mucho, por ejemplo.

La Constitución es rígida o flexible, según sea de difícil o fácil reforma.

El grado de rigidez o flexibilidad, queda al tino del legislador, quien obrará conforme al modo de ser de la sociedad.

Servicios públicos

El concepto de servicios públicos está contenido en el desarrollo de algunos de los temas que preceden y con poco puede ser explicado con toda claridad.

En una de sus obras citadas, León Duguít, combatiendo el concepto de soberanía, dice: «la noción de servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público».

Y define el servicio público: «es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante.»

En tal sentido, toda actividad que trascienda o sea importante a la vida de la colectividad y que no pueda ser atendida por la acción particular, debe ser tomada por los gobernantes a su cargo, para su cumplimiento. Ya antes he dicho, que en virtud de la teoría de la representación, los funcionarios, o gobernantes, tienen el deber de tomar a su cargo los fines de la sociedad, y por lo mismo no actúan en campo extraño, no hay tal ingerencia social del Estado. El concepto de Duguít confirma mi aserto.

Como consecuencia del concepto de la actividad del Estado, reducida al aspecto jurídico, se ha tenido como ajena a su cometido toda otra actividad y por tanto, como ingerencia; y al referir la actividad diferenciada en servicios, se ha hecho la división de éstos, en servicios del orden jurídico (los propiamente a cargo del Estado), y servicios del orden social (que no corresponden al Estado). Pero deshecha la teoría de la ingerencia, porque el Estado no tiene sólo actividad jurídica, según se ha de-

mostrado antes, esa división de los servicios no tiene razón de ser, y debe tenerse como servicio del Estado a toda actividad que requiera su protección en las circunstancias de que he hablado y a que en otra forma se contrae Duguit.

No pudiendo hablar, por hoy, de una división de los servicios, lo más racional es nominarlos conforme a su finalidad especial: de sanidad, de instrucción, de elecciones, etc., etc.

En doctrina, toda actividad social es capaz y digna de su respectivo servicio. La naturaleza, la esencia del servicio es la actividad social. Su concreción orgánica, su determinación específica, la da la institución, que, como se sabe, es el conjunto de personas y cosas para cumplir uno o más fines. Esa concreción orgánica, completa, pues, el concepto de servicio de que sólo en teoría habla Duguit, su definición.

La Ciencia de la Administración provee los sistemas de las instituciones y los elementos de las mismas, y el Derecho Administrativo las condiciona y garantiza su organización y funcionamiento debidos.

Como las **actividades o corrientes sociales** exijan separarse en aspectos para cumplir sus finalidades, habrá que atenderlas y organizarlas en tales aspectos. Así, la actividad de cultura merece dividirse en aspectos o grados: de cultura primaria, media y superior, por ejemplo. Por otra parte, en cultura física, intelectual, moral, especialmente religiosa. Todos son aspectos diferenciales dentro del mismo fin «cultura»; las respectivas organizaciones de servicios constituyen lo que se llaman *ramas*. Cuando hay que referirse a ambos en ciencia política general, se llaman *servicios públicos, ramas públicas*, y en el aspecto especial administrativo, se nominan *servicios administrativos, ramas administrativas*.

Así también, si dos o más servicios, por su

simplicidad de desarrollo pueden atenderse conjuntamente, puede hacerse por medio de una sola institución, compleja, amplia. Así se constituyen los Ministerios con sus respectivas Carteras, y lo mismo otras organizaciones múltiples, hasta llegar a la entidad de los Grandes Poderes.

Conforme a la exposición de este Tema, puede darse en otra forma que la anterior, la definición de Administración, diciendo que es la actividad del Estado para atender los servicios en el sentido de crear, conservar o perfeccionar las instituciones por medio de las cuales aquéllos deban ser cumplidos.

En nuestra Legislación, no está contenido ese concepto, sino que se desprende que se entiende por administración, algo como la acción concreta del Poder Ejecutivo, criterio atrasado en comparación a las tendencias modernas de la ciencia de la materia.

Pero la actividad administrativa no es solamente del Poder Ejecutivo sino que está difundida en todos los Grandes Poderes, vale decir en donde quiera que hay servicios, instituciones; y así, todos los Poderes tienen su actividad administrativa.

Bien pudiera decirse también lacónicamente, que administración es la ciencia de los servicios públicos, desde el punto de vista administrativo.

Socialismo

Por su etimología, «socialismo» significa sistema, sistema de la sociedad, sistema de socialización, y en efecto, es una parte de la Sociología. Es un término genérico que abarca toda forma o procedimiento de asociarse.

Aplicado especialmente a los obreros, a los menesterosos, la finalidad es la de levantarlos de la condición decaída en que se encuentren. En este campo ha habido muchas tendencias, muchos criterios, desde los más violentos hasta los más pacifistas. En mi «Programa Resumen» de Sociología he hecho una exposición un tanto satisfactoria para obtener idea de tales tendencias.

«Expropiación forzosa o revolucionaria», «expropiación pacífica o indemnizada», «comunismo», «colectivismo», «sindicalismo», «cooperativismo»: son los principales sistemas. De ellos, el cooperativismo es el más sincrético, que concilia todas las tendencias y garantiza con más eficacia las finalidades perseguidas.

El sindicalismo que desarrolla Duguit, también resolviera el problema de la agitación de las masas, pero en su fondo tiene que entrar el concepto del cooperativismo.

Así como no se puede recomendar una forma clásica, modelo, de Gobierno político, lo mismo no se puede recomendar en sentido absoluto, ningún sistema de los expresados, como el único para todo tiempo y lugar. Sólo el cooperativismo, por su carácter ecléctico que contiene la esencia de las demás tendencias, puede acercarse a un sistema general.

Siendo, pues, el socialismo sistema general de socialización, dentro de la ciencia social, no puede ser atacado de nocivo como tal sistema general, ya que es una necesidad científica organizar la sociedad o los grupos sociales.

Aparte es, que puede atacarse una forma o tendencia socialista determinada, o sea una de las formas del socialismo, por no ser conveniente en un lugar o en una época.

De manera que los que, sin explicarse bien, atacan al socialismo, no comprenden sin duda el concepto complejo y extenso del mismo.

Veo que, ya sea por ignorancia, error o *conveniencia especial*, se ataca al socialismo cual mala tendencia contra el orden social civilizado, sin ver que, sociológicamente, filosóficamente, científicamente, toda forma de organización que tenga la sociedad o una sociedad, es socialismo o sistema de asociación o socialización.

La burguesía tiene su sistema de organización o socialización: es su socialismo burgués; en materia política, sentido estricto, hay indefectiblemente un sistema de organización o socialización (política, puede decirse): es el socialismo político; y así en los demás órdenes.

Repetirlo: el socialismo es la Sociología o ciencia de la sociedad, en su aspecto de aplicación orgánica.

Cuando, pues, se ataque al socialismo, dígase en cual de sus formas, y desde qué punto de vista, de tiempo o lugar, para no caer en un contrasentido o indeterminación que a nada conduzcan.

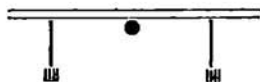
El socialismo, como corriente o actividad espontánea que es de la sociedad, para perseguir mejor forma de asociarse, para llenar o dulcificar sus necesidades, tiene que atenderse científicamente. El problema principal es, qué forma y en qué extensión debe ser implantado, tomando en cuenta cómo es la convivencia social de que se trate.



VICTORINO AYALA

TACNA Y ARICA

FOLLETIN DEDICADO
AL PATRIOTISMO
LATINOAMERICANO



**DIRECCION DE LA
BIBLIOTECA NACIONAL
DE EL SALVADOR**

TACNA Y ARICA

Folletín que escribí en 1907 y publiqué en 1912. Lo publico otra vez ahora, porque es oportuno que se oiga la voz de un amigo imparcial, que quiere al Perú, que quiere a Chile, que quiere a la América Latina

Está tratándose el asunto en Washington. Parece que Chile ya quiere el plebiscito; sin duda tiene listo el terreno; pero el Derecho no se le ha cambiado al Perú, porque nunca ha dejado de tenerlo a su favor. Auguro el triunfo del Perú. Quiéralo Dios, para la paz e integridad de la América Latina.

Dos obras de documentación razonada he leído después de que escribí el Folletín, y me convengo aun más de que el Perú tiene todo derecho y toda justicia.

Que el fallo arbitral no deje una guerra para reivindicar esa Alsacia y Lorena de América.

Véase, pues, en seguida el Folletín.

San Salvador, C. A. - 1924.



DOS PALABRAS

Los malos son fuertes porque son unidos.
Los buenos deben unirse para vencer a los
malos y hacer la felicidad de todos.

Cuando escribí este folletín, había en Sudamérica una como tempestad próxima a estallar. El asunto de Tacna y Arica no debía de estar fuera de aquélla.

En la fecha actual se ve cambiada en mucho la política sudamericana. Las alianzas de ahora, compréndese que no son para echarse contra naciones latinohispanas, sino que revisten el alto ideal de una defensa contra el enemigo de la raza. Brazil, Argentina y Chile han llenado un sublime deber del más elevado patriotismo: unidos, son ya un factor poderoso que, con fenómenos inesperados tal vez, pero que se presume aparecerán en la política mundial, servirá para detener el ímpetu del desbordamiento conquistador que viene invadiendo al suelo latinoamericano.

Ya se ha detenido a su pesar más de una vez, ante el Gigante de Puerto Arturo y Mukden; y es de esperarse que por ley sociológica e histórica de los pueblos, la falange invasora retrocederá y quién sabe si también no tan tarde sucumba destruída por sí misma.

Aun hay que lamentar, es cierto, algunos desórdenes en Sudamérica, entre naciones que al revés de estar en pugna deberían unirse para la defensa común.

El asunto de Tacna y Arica ha vuelto a ponerse tirante, con las pretensiones de Chile para declararse definitivamente dueño de aquellas provincias: error el más descomunal en estos momentos, que puede hasta repercutir en daño de la triple alianza.

Pero aun creo que es tiempo de que se escuche una voz patriótica, y confío en que las naciones sudamericanas harán el sacrificio de deponer rencores lugareños, — tal vez atizados por política exterior y de zapa, — y se aliarán para hacerse fuertes ante el peligro común que las amenaza ya en sus propias puertas.

Ante la desconsoladora sentencia de León Tolstoy: "las naciones latinoamericanas están condenadas a desaparecer por falta de cohesión," opongamos el gran concepto de Simón Bolívar: "sólo uniéndose las naciones latinoamericanas tendrán segura la base de su porvenir y prosperidad; y hay que unir las".

En efecto: unida la América Latina, no sólo será magestuosa y respetada, sino que tendrá la felicidad de presenciar el desmoronamiento de su enemigo, quien no tan tarde caerá con sus elementos heterogéneos esparcidos por la fuerza de la evolución social, o por el empuje de la conflagración política que habrá de oponerse contra él, en vista de su aplastante hegemonía que intenta llevar a todos los ámbitos del planeta.

* * *

No más Iquiques en cuyas aguas se presente un Huáscar contra una Esmeralda; que Chile ceda ante el Derecho y siembre así la paz perdurable con el Perú. No más cuestiones de límites entre las demás naciones hispanoamericanas.

Que el acicate de la sentencia tolstoyana nos haga cumplir el gran ideal de Bolívar.

San Salvador, —1912.

TACNA Y ARICA

Estudio dedicado al patriotismo latinoamericano

Hay, por desgracia, acontecimientos dolorosos que nos hacen estremecer y sentir justos resentimientos, santas iras, hasta angustias y decepciones.

Nosotros que tenemos el propósito de estar al tanto de lo que pasa en la América Latina, esa Patria avistada en vez primera por el genio de Colón y rescatada por los Bolívar, los San Martín y los Sucre; nosotros que seguimos en lo dable sus movimientos y anhelamos con el alma su felicidad, no podemos sino ocuparnos de los asuntos trascendentales que se suscitan en contra de nuestros ideales.

El asunto de Tacna y Arica, entre Perú y Chile, es de suma necesidad tratarlo, y resolverlo conforme a los principios del Derecho y la Ley. Seguros estamos de que así, la Justicia, esa soberana infinita de los pueblos al través de los siglos, pronunciará el augusto fallo de una reivindicación ya asaz defendida y cara.

* * *

La Cancillería Peruana siempre ha gestionado ante la de Chile, por el cumplimiento del Tratado de Ancón; pero la *díplomacia* de una de las partes contratantes ha evadido resolver el núcleo de la cuestión; y nada tan malo y terrible como la diplomacia dirigida en extraviada senda por las doctrinas de un Machiavelo o por un Bismark. A principios del año de 1905, y con motivo de la demarcación de fronteras que se hizo en el Tratado de Paz y Amistad, entre Chile y Bolivia, — demarcación que abarca como chilenas las provincias disputadas, — Tacna y Arica —, la Cancillería del Perú protestó de tal estipulación y aprovechó la oportunidad para excitar a la Cancillería chilena a fin de que se llevara a término el texto del Tratado respectivo.

El Ministro Chileno siempre evadió este punto, que es el principal, y si lo aceptó fue dando a entender que sería en el sentido de reconocer el *hecho* de que aquellas provincias están definitivamente bajo la soberanía de Chile. No otra cosa dan a entender estas líneas de la correspondencia chilena: "*A la firmeza con que mantengo los derechos incontrovertibles de mi país, me es grato agregar la sinceridad con que a nombre de mi gobierno invito al de V. E. a procurar un acuerdo basado en los intereses y conveniencias de ambas repúblicas. . . . En este terreno, que es el de la realidad de la vida de los pueblos, el acuerdo entre Chile y el Perú sería inmediato, amplio y perdurable*".

Nada de derecho, nada de ley, nada de Tratado aparece en esa Nota sino *intereses y conveniencias, REALIDAD de la vida de los pueblos*: lo que vale a no querer arreglar, y de todos modos sancionar el *hecho* de la ocupación definitiva de Tacna y Arica, que es la *conveniencia* invocada, la *vida real* que aspira el Gobierno de Chile o más bien su Ministro de Estado.

El 20 de octubre de 1883 se celebró el *Tratado de Ancón*, por el cual el Perú cedió a Chile "el dominio perpetuo de los territorios de la provincia Tarapacá y la mera posesión de los de Tacna y Arica durante el término de diez años, contados desde el canje de las ratificaciones del Tratado". En veintiocho de marzo en 1884, se realizó el canje; y como se estipuló además, que expirado el plazo de diez años un plebiscito decidiría si dichas provincias quedaban o no definitivamente a Chile, claro es que el 28 de marzo de 1894 debió haberse procedido a la efectucción del plebiscito, con lo cual no fueran crecientes las acritudes de ambos pueblos que tarde o temprano tendrán que soportar tremendas consecuencias, si la cordura del Gobierno que debe ceder ante el Derecho no supera al espíritu de tenacidad, de amor propio mal entendido y peccrmente defendido por falta de verdadero patriotismo.

El protocolo para la ejecución del plebiscito se celebró el 16 de abril de 1898 y fué aprobado por el Congreso del Perú y el Senado de Chile. La Cámara de Diputados chilena, por tanto, acordó *que ambos Gobiernos conviniesen en los puntos que debían resolverse por arbitraje.*

Primer sesgo de *diplomacia temible* que se dió al asunto, cuando el texto literal del Tratado, respecto del plebiscito, no reclama interpretación ni de árbitros peritos ni de árbitros de conciencia. Pero, en verdad, eso estagnó el curso de las cosas, cual lo deseaba el Gobierno chileno.

La Cancillería del Perú ha promovido siempre la verificación del plebiscito, y últimamente ha hecho ver a la Cancillería chilena, que Chile y no el Perú es quien se ha opuesto a tal verificación. Chile no desmintió, que sepamos, ese cargo que se le ha arrojado y que le perjudica su buena fe como entidad internacional.

El Canciller peruano ha sostenido que "el Perú ha conservado el dominio de los territorios de Tac-

na y Arica: que continúa siendo el dueño del dominio de ellos”.

El Canciller chileno ha opuesto que “la doctrina tradicional del dominio o propiedad que ejerce un Estado sobre el territorio sometido a su jurisdicción, tiende a desaparecer en absoluto en el Derecho Internacional moderno, y que sólo se aplica, sin contradicción, en el derecho civil, que no rige las relaciones entre los Estados”.

Bien se vé que el Gobierno de Chile invoca el Derecho Internacional *positivo*, esa hacinación de cruentos sacrificios cuyas víctimas han sido los pueblos débiles o los menos fuertes, y en que el Derecho, la verdadera Justicia, han quedado de calzas prietas ante la risa de burla de los holladores y destructores de la moral jurídica de los pueblos.

El Gobierno de Chile no invoca el Tratado, porque está conceptual y literalmente en su contra, y por eso busca la *conveniencia e intereses, que son la realidad de la vida* de Chile. Si lo ha nombrado ha sido *por no dejar*, como se dice, y ha deducido las conclusiones *convenientes*.

Por otra parte, si es cierto y admitido que los principios del Derecho Civil son en alguna esfera más restringidos que los del Derecho Internacional; si el Derecho Civil no abarca la extensión del Internacional, también es inconcuso que hay principios de suyo universales y necesarios, que campean y rigen tanto en la *colectividad civil* como en la *colectividad internacional*: tal por ejemplo es el principio de *restituir lo ajeno*, que entre las naciones implica la integridad de soberanía, —pues la simple *tenencia* de una cosa no es ni da *título de dominio*, y menos cuando no se deja prescribir el derecho arrojado por la fuerza.

La *mera tenencia*, la *mera posesión*, repetimos, no da el dominio pleno, máxime cuando la cosa no es *tenida o poseída* por hallazgo, ocupación de *res nullius*, etc. etc., sino por un contrato espe-

cial, hasta cierto plazo y bajo ciertas condiciones, verificadas las cuales, las cosas deben volver a su estado anterior o primitivo.

Así en el asunto de Tacna y Arica. El Tratado de Ancón expresa claramente que el Perú cede a Chile el *dominio* perfecto de Tarapacá y la *mera posesión* (no el dominio), de los territorios de Tacna y Arica, posesión que duraría *diez años*, sólo *diez años*, al cabo de los cuales el pueblo tacno aricano decidiría con qué república,— la del Perú o la de Chile—, quería quedar anexo. Y déjese de argumentaciones que no dan timbre de ilustración a sus autores y sí desacreditan las relaciones y la jurisprudencia de los Gobiernos que las usan y pretenden sostener.

Confundir *tenencia* o *posesión* con *dominio*, o con actos de dominio, es quedarse inferior a los simples *aprendices* del Derecho, y acusar todo lo contrario a la sinceridad; y no se nos diga que esos son técnicos exclusivos del Derecho Civil y exóticos en el Internacional.

En corroboración a la *doctrina* sobre el dominio, contestando el cargo de que el plebiscito debiera haberse ya realizado por parte del Perú, y acentuando, sobre todo, la tendencia de que Tacna y Arica están definitivamente bajo la soberanía de Chile, la Cancillería chilena aduce como ejemplo para justificar su *doctrina*, que “el Tratado de Praga, de 23 de agosto de 1866, celebrado entre la Prusia y el Austria, estipuló el plebiscito en favor de la población danesa de Schleswing, ocupado por la Prusia; pero esa estipulación quedó sin efecto por convención posterior, porque el Gobierno austriaco, *apreciando los acontecimientos*, no como él y la población danesa lo deseaban, sino *en conformidad a la realidad de las cosas*, reconoció la anexión de esa porción de territorio a la Prusia como un hecho consumado”.

Pero ni aun así es igual el caso, pues el Perú no ha celebrado convención posterior con Chile, en

la cual reconozca la anexión como un hecho consumado. Al contrario, el Perú, sin cesar ha protestado contra ese hecho y ha pedido el cumplimiento del Tratado, que es la ley especial que debe resolver de lleno la cuestión.

Además, acudir a jurisprudencia de rapacería, de todo punto condenada por la buena fe y por los tratadistas, es precisamente confesar que no se tiene derecho alguno en las pretensiones.

Pero más todavía: si por la *jurisprudencia internacional chilena* están justificadas las *conquistas* del Transvaal y Orange, de Puerto Rico, Hawaii, Filipinas, Panamá, etc., etc., aun en el mismo campo de los hechos, del Derecho *moderno* invocado, podremos citar elocuentísimos acontecimientos, para refutar el hecho consumado por la Prusia contra el pueblo danés.

Sin citar cuestiones de fuerte a fuerte, y para acentuar más la refutación, traeremos la controversia suscitada entre la sumamente poderosa Inglaterra y la sumamente débil República de Nicaragua.

Sabido es que Inglaterra puso bajo su protectorado en 1660 el territorio de la Mosquitia, abusando de una simple concesión perentoria que le hizo el Gobierno de Nicaragua. Largas dos centurias duró el protectorado, lapso en que Nicaragua no pudo realizar su derecho, hasta que por fin, en la última década del siglo pasado, repatrió aquel pedazo de tierra que la fuerza bruta le había disgregado; y no hubo acorazados ni cañones de por medio, sino la venia que, por insólito ejemplo, la soberbia Albión rindió al Derecho de las naciones. Hoy la Mosquitia es *Departamento de Zelaya*, en honor al Gobernante que coronó tan brillante empresa.

Y bien pudo Inglaterra según la *doctrina chilena*, alegar la prescripción y *realidad del hecho consumado*, y *conveniencia de intereses*, pues a la par, no existía contrato obligatorio de la índole del de Ancón. Pero no; Inglaterra no fué esta vez el

águila rapaz del Transvaal y Orange, y doblegó la frente, y generosa y digna y satisfecha, escribió una página merecedora del Derecho y la civilización modernos.

El Guanacaste ha estado por luengos años *bajo la soberanía* de Nicaragua; pero ha vuelto por derecho a Costa Rica.

Y cuánta más jurisprudencia contra Chile.

La Cancillería chilena ha dicho a la peruana: "La conclusión que claramente se desprende de los precedentes de los diplomáticos sobre plebiscitos, es que su estipulación nunca ha tenido otro objeto que el de llegar, en forma respetuosa del sentimiento nacional a una cesión o anexión de territorio".

Si no fuera que después dice que no pretende equiparar *esos casos* a la situación que existe en el territorio de Tacna y Arica, ya creyéramos que Chile obra abiertamente de mala fe, de hecho y de fuerza. Lo que hay de cierto es que el Canciller chileno en sus argumentaciones, acata y no acata el Tratado de Ancón, acata y no acata el derecho, aunque siempre se inclina clarívidentemente a querer justificar la soberanía plena y perpetua de Chile sobre aquellos territorios, y tan sólo concede al Perú *una expectativa de derecho*.

Nosotros creemos lo contrario: que es el Perú, quien en el campo del Derecho y la ley, tiene el dominio de Tacna y Arica, porque al trasferir por el Tratado de Ancón, la *mera posesión* de dichos territorios, aun lo hizo bajo la condición de efectuar el plebiscito al expirar los *diez años*, con más que dicho plazo ya expiró y si el plebiscito no se ha efectuado ha sido por *interés y conveniencia* de Chile. Por manera que después de los diez años y dado que Chile no ha querido el plebiscito, la posesión se despojó de la vestidura del Derecho y ha quedado totalmente desnuda y *de hecho* nada más que tolerado por la política convencional del Perú para no lanzarse a hostilidades que estagnarían de todos modos su paz y su progreso.

La expectativa del derecho de dominio es la que tiene Chile en la decisión del pueblo tacno-aricano a anexársele; Chile que no tiene el *dominio* sino la *posesión*, es quien tiene la *expectativa* que él atribuye al Perú. El Perú que no ha perdido el dominio no puede tener expectativa de él.

Por otra parte, aun admitiendo que los plebiscitos no han servido sino de antifaces tras los cuales los pobres pueblos han pasado por anexión o cesión al poder de los colosos y suponiendo que Chile allegara semejante teoría a sus pretensiones sobre Tacna y Arica, restaría que comprobara la calidad de cesión o anexión emboscada hecha por el Perú. Y aun cuando probara eso, prevalecería el Tratado, sin lo cual se heriría hondamente la teoría de esos documentos internacionales, lo que fuera peligrosísimo contra la armonía de las naciones.

Desde todos los puntos de vista el derecho del Perú sobre Tacna y Arica es incontrovertible en los hermosos campos de la buena fe, el patriotismo y el mismo Derecho.

Para que el Gobierno de Chile quede *sincerado*, debe negarse categóricamente a respetar el Tratado de Ancón y pasar a discutir en debida forma los documentos que tenga a su favor, o declarar, como debe hacerlo, que respeta dicho Tratado, no oponerse al plebiscito y dar los **pasos** conducentes a ese fin único por ley.

La *política* del Gobierno de Chile consiste en dejar pasar el tiempo mayor posible, a fin de chilenizar aquellas provincias y entonces admitir el plebiscito; porque a la fecha no ha logrado que domine el elemento chileno en las esferas que le dieran el triunfo. Tal *política* es aventurada, como lo están demostrando las provincias de Alsacia y Lorena, que aunque ocupadas militarmente por Alemania, su alma nacional es aún francesa, a pesar de más de una centuria de anexión. (1)

(1) A la fecha, 1924, son ya de Francia, se las dió la Gran Guerra.

Ciertamente que en una serie de años el provecho material puede ser más o menos pingüe en favor de un país anexante; pero la vida de las naciones es muy larga y al cabo de tanto infortunio por parte del país ofendido las cosas cambian totalmente, y la restitución lleva consigo, *costas, daños y perjuicios*. Y por eso hemos dicho arriba, que no es verdadero patriotismo sustentar doctrinas o hechos que garantizan un presente, pero que *desgarantizan* el porvenir de la patria.

El Gobierno de Chile no sustentara una doctrina de hecho si se las hubiera con una nación indiscutiblemente poderosa; entonces invocara el derecho. Ya nos figuramos que la *Doctrina* de Mr. Teodoro Roosevelt le arrebatara la isla de Chiloe, alegando *intereses* comerciales, *conveniencias* de expansión, *derecho de administración etc.*, etc., tal cual ha sucedido en Panamá, y que establece una estación carbonera; y que prescribe el derecho de Chile *por un hecho consumado*.

Sería entonces cuando para Chile valdrían las leyes internacionales, el espíritu de justicia, la fraternidad latinoamericana, y se escanciaría de los libros la última gota de derecho, para oponerla al que se llamaría entonces invasor audaz, usurpador, corzario, pirata de la *civilización moderna*: entonces no invocaría el Tratado de Praga.

Así es la vida de las naciones; y se quiere mucha política, mucho talento, mucha justicia, mucha equidad en los conflictos internacionales, para no vivir con la zozobra de una represalia a través del tiempo y del progreso. (1)

* * *

La América del Sur se está convirtiendo en una Europa: política tirante contra el país limítrofe; alianzas por aquí, alianzas por allá, para mantener

(1) Como ya sucedió a Alemania con Alsacia y Lorena.—1924.

estable la balanza internacional; cuestiones de límites por doquiera. En todo, no vemos sino mucho de *política* exterior, que siempre ha tratado de destrozar a Latino América para dominar en las esferas de la *vida productiva*.

Las cuestiones de límites en que están envueltos Chile, Argentina, Brazil, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, no parecen sino alimentadas por pasiones lugareñas, sin que deje de asomarse el elemento extranjero: ¡es tan astuto, y los gobernantes que se prestan!.....

Argentina y Chile limitaron sus poderes navales, porque así convenía a la influencia antilatino-americanista, al favorito *mediador* en nuestros asuntos. ¿Por qué no convinieron en que podían aumentar por igual las unidades navales? Porque eso sería un progreso creciente de defensa formidable en un caso dado, contra el enemigo común que anhela *administrar a todo un continente*: Y ahí tenemos en esa convención, sugerida por la astucia diplomática, un dique poderoso a nuestras ideas opositoras a la intervención exterior. En las cuestiones de territorio ¿no está de por medio hasta Alemania, que le duele no tener su Guayana? Y en las emergencias políticas, hasta en las interiores, ¿no es el Poder del Norte el *amigable compondor* de moda?

Cuán incautos somos los de sangre latina. Cómo explotan nuestro carácter belicoso, susceptible y vano. Cómo nos quieren echar ya del todo de nuestra casa, por el solo fundamento de que somos estultos!

Unas de las principales ideas que debiera coronar la América Latina, para contrarrestar la *espectativa* de aniquilamiento, y para bien y prosperidad propios, serían la de establecer el Arbitraje Latinoamericano obligatorio, sin intervención de Arbitros extranjeros, y formular su Derecho Interna-

cional también obligatorio, en el cual pudiera muy bien introducirse el Arbitraje. Es tan necesario esto, como que el Derecho Internacional se nos aplica al modo que quieren entenderlo los más fuertes y por Arbitros que no siendo sociólogos de nuestros pueblos, no conocen perfectamente nuestro modo de ser para que pudieran impartir el Derecho y la Justicia con la más próxima exactitud posible, siquiera; pues es claro, que estando como está, el Derecho Internacional de la época, calcado de la historia de los hechos de ultramar casi en lo más fundamental, no siempre se acomoda a nuestra índole político-social, y de ahí viene que nuestros derechos sufren atentados inauditos.

Tiempos há que la América Latina debía estar unida por confederación, siquiera defensiva, para repeler nuevos golpes de esos que por naciones extranjeras han sufrido casi humillados varios de nuestros pueblos.

A falta de un vínculo legal como el que proponemos, sólo una prudencia exquisita y una abnegación por deponer conflictos y mantener la paz, pueden obrar en pro de nuestra integridad y feliz porvenir.

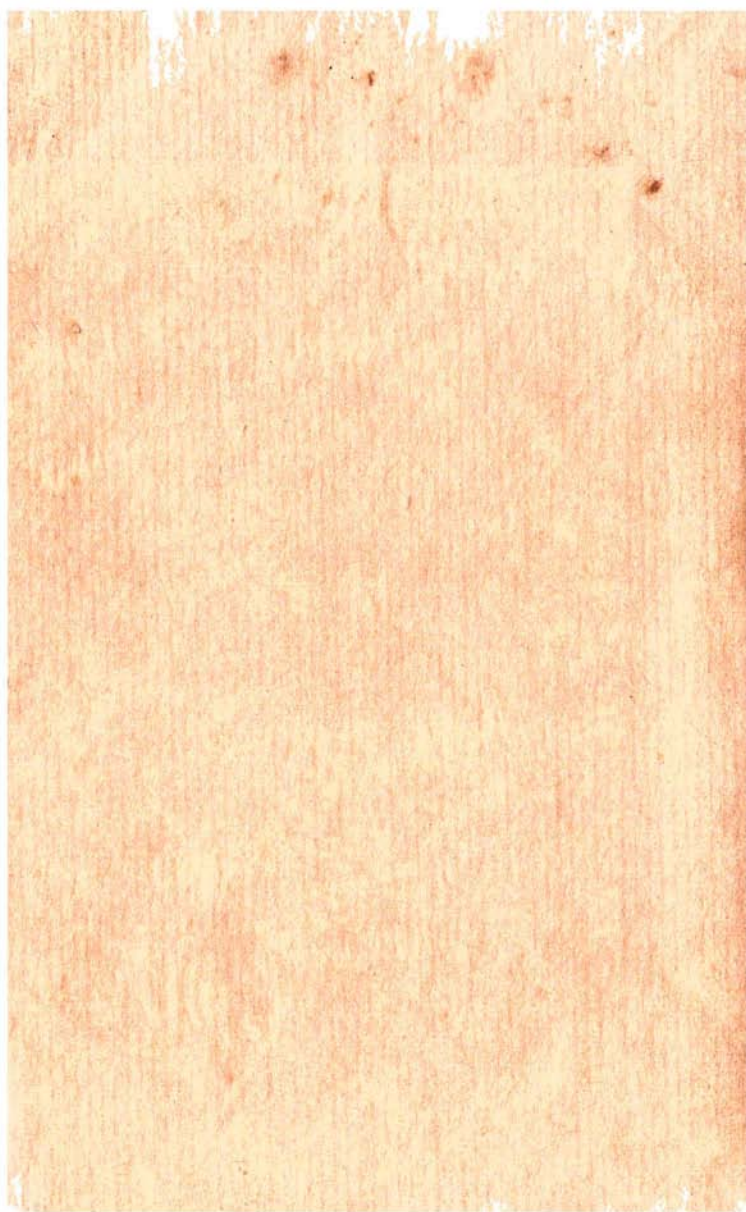
Así anhelamos que el Gobierno de Chile ceda ante la magestad del Derecho y devuelva al Perú las provincias de Tacna y Arica; que en último caso, acuda a un arbitraje latinoamericano; pues es amarga experiencia que cuando se acude a poderes extraños, y más cuando éstos tienen interés en mantenernos en continuas guerras, no resuelven bien los asuntos, o lo hacen totalmente en contra de la justicia, o dejan puntos por donde renazca la guerra.

Ya lo hemos dicho: "el honor militar es lo último que debe de defenderse."

!29385

San Salvador, 1907.





SF320
A973c
Ej. 2

I-029385

Ayala, Victoriano.

Ciencias política (Temas sinópticos)