

que le dió cuna, los Estados Unidos de América, demuestra experimentalmente con sólo haberse desarrollado en un siglo como jamás se desarrolló ninguna Sociedad vieja en los siglos que haya vivido, esa experiencia no es argumento concluyente por lo mismo que es una Sociedad recién nacida la modelada por ese sistema de gobierno.

Además, la Democracia representativa, ensayo como es, aunque feliz ensayo, está muy lejos todavía de ser completa : le falta un sistema electoral. El que ahora aplica está tomado de la monarquía constitucional ; y como ésta lo vició al aplicarlo sin otra relación con las demás funciones del poder que aquella á la cual se veía forzada á aplicarlo, teniéndolo como un poder rival, y organizándolo como poder capaz de dañar, no como función capaz de satisfacer una necesidad, el sistema electoral es inadecuado y deficiente.

Ya trataremos de hacerlo notorio, al tratar de las atribuciones de cada una de las funciones ú operaciones del poder.

---

## LECCIÓN XIX

**De la Federación.** — Si es complemento de la Democracia representativa. — En qué consiste. — Federación histórica. — Su nacimiento en los Estados Unidos. — Su aplicación á Suiza. — Por qué ha costado tanta sangre á Méjico, Colombia y República Argentina. — Federación natural. — Su aplicación á repúblicas unitarias.

El hecho de haber aparecido la Democracia representativa como gobierno general de trece porciones

autonómicas que convinieron en un régimen común, mediante la reserva de toda la parte de Soberanía que creyeron necesaria para su propio gobierno y desarrollo, ha generalizado el error de que esa federación histórica es un complemento necesario de la Democracia republicana.

Ese error, que ha sido muy funesto á algunas democracias de la América latina, podrá serlo todavía á muchas otras, si no se divulga á tiempo el verdadero concepto de la federación

Federación no es suma de autonomías ni consiste en la agregación de autonomías : es distribución orgánica de Soberanía, y consiste *en la exacta distribución de la Soberanía social*. Necesitamos repetirlo : la Sociedad, toda Sociedad, cualquiera Sociedad es un todo compuesto de entidades naturales. Ningún artificio, ninguna fuerza logrará jamás que esas entidades gocen de plena vida, si no gozan de pleno derecho. Su derecho pleno está en la autonomía de sí mismas. La autonomía es compatible con aquel género de dependencia que sólo es subordinación de parte á todo, de órgano á organismo, de función particular á general ; y esa subordinación no sólo es compatible con el ejercicio de soberanía que corresponde á cada grupo social, por ser un grupo social y para los fines naturales del grupo, sino que es necesaria.

Comprendida de ese modo, la federación es un complemento necesario de la Democracia representativa.

Pero como el origen histórico de la federación no fué un procedimiento doctrinal ni, mucho menos, sistemático, sino imposición de una necesidad circuns-

tancial que coincidió con el establecimiento de la primera democracia representativa, se ha creído que, para hacer de ésta lo que debe ser, se ha de acompañar de la federación, y que para hacer de ésta el complemento de la Democracia representativa, es indispensable ligar unidades antes dispersas, unir partes antes inconexas y hacer de muchos, uno, según dice la divisa de la Unión Americana.

La historia va á explicarnos el motivo de ese error. La liga de las trece colonias inglesas de Norte América, que decidió de su independencia, decidió también de su organización federal. Dados los frutos que la unión dió en la guerra, se creyó lógicamente que podía darlos igualmente benéficos en la paz, y se pensó en ella. Á ese fin se confederaron; es decir, cada una de las colonias, elevada á la categoría de soberano, convenía en ceder aquella parte de su soberanía transeúnte que había de constituir una sola personalidad internacional. Así trataron de vivir, pero no pudieron conseguirlo, y la honda perturbación que sufrieron las hizo pensar en una unidad más sólida que la resultante de la confederación. Entonces, gracias á la necesidad, aunque gracias también á la profunda percepción y al portentoso talento de organización que acompañaba al patriotismo de sus grandes hombres, se imaginó primero, después se pensó, luego se razonó, y de todos modos se discutió, una constitución que respetando expresamente la autonomía de cada una de las entidades parciales que había de concurrir á la formación de la Sociedad nacional, estableciera una nación inflexible por su unidad, flexible por su variedad.

En esa constitución, la misma hoy que en 1787, aunque perfeccionada con quince enmiendas, se presentó por primera vez una nación que resultaba de la deliberación y acuerdo de sus componentes, del sacrificio que éstos hacían de una parte de su poder, y de la combinación de los derechos de las partes con los derechos del todo.

En virtud de esa combinación de derechos y de esa cesión parcial de poderes, la Unión Americana apareció constituida por trece Estados completamente soberanos en su vida particular, y completamente subordinados al gobierno federal, no ya sólo en la vida de relación internacional, sino en todas aquellas actividades de la vida nacional que requerían un régimen unitario, central, común. Merced á este inteligentísimo recurso, — que recurso y no otra cosa fué la federación en su origen y lo es según en la historia se presenta, — cada una de las entidades federadas vive una vida particular, que ella rige con arreglo á su educación particular y su propósito, y todas juntas viven en la Unión una vida común y general. Así, para todo lo que es particular, cada Estado es soberano; y para todo lo que es general, el único soberano es la Unión. Así, para cada integrante de la nación hay un gobierno completo que él se da según su constitución particular, y para todos los integrantes reunidos en nación hay un gobierno nacional ó federal que todos se han dado según una constitución que han aceptado todos.

Esa es la federación histórica. Así se formó por la necesidad, en la América del Norte; y así, á imitación suya, se estableció en la antes secular confederación helvética. El tránsito de la confederación á la federa-

ción no fué, en Suiza, menos hijo de la necesidad que lo había sido en Norte América. Lo que aquí produjo la necesidad de ser fuertes en sí mismos, lo produjo allí la de ser menos débiles contra las agresiones exteriores. Verdad es que Suiza era ya antigua confederación cuando aplicó el principio federal á su constitución; pero no por eso dejaba de ser, al federarse, un compuesto de soberanías que, de buen grado, aunque cediendo á la necesidad, reducían el poder soberano que cada uno de los confederados ejercía, con tal de obtener una más íntima unión, una unidad.

Hasta aquí, federar era ligar : miembros dispersos de la misma familia histórica y geográfica, buscaban, encontraban y adoptaban un vínculo político que habían menester para vivir sólidamente.

Pero cuando llegó para algunos de los pueblos latinos de América el momento de recapitación, y examinaron la insegura realidad en que vivían, y vieron con certera vista que una de las causas de su malestar político era la unidad inflexible que habían heredado del coloniaje, todas las personalidades coloniales creyeron que la federación histórica, la que ellas entendían, por ser la que veían con sus ojos en la potente sociedad del Norte, era la panacea de sus males. Entonces, federar había de ser romper.

El experimento no ha podido ser más interesante para los pensadores. En primer lugar, se trataba del bien de pueblos que habían casi agotado la savia infantil de su existencia en una lucha magnánima del derecho contra la fuerza; en segundo lugar, se iba á poner á prueba la flexibilidad del principio federal.

Si éste, rompiendo lo unido para volver á unir,

conseguía establecer una unidad más orgánica, substituyendo la antigua unidad con la variedad de actividades que tienen todos los elementos vivaces que componen una Sociedad cualquiera, las enfermizas democracias infantiles se salvaban, y quedaba probada la portentosa elasticidad de la federación, que así podría entonces servir para ligar lo separado como para desligar lo unido, substituyendo en ambos casos á la separación debilitante y á la unidad paralizante, la vigorosa unidad orgánica, que salva la variedad y la unidad, combinándolas, como en todos sus procesos de organización las combina la naturaleza.

Si el resultado de la prueba no ha sido completamente feliz y ha costado torrentes de lágrimas y sangre á Méjico, á Colombia y á la República Argentina, no ha sido por falta de elasticidad ni de eficacia en el principio federativo, sino porque sus sostenedores, — doctrinales ó armados, — de la América latina, han desconocido el carácter natural de la federación.

Eso no obstante, y á pesar de que la tendencia unitaria del gobierno central ha prevalecido en todas ellas sobre la tendencia autonomista de los gobiernos federados, la aplicación del principio federativo ha sido benéfica para Méjico, Colombia, y principalmente para la República Argentina. En todas ellas, la federación ha desarrollado las fuerzas latentes de las sociedades regionales y ha vivificado la fuerza del derecho individual. En todas ellas, y principalmente en la República Argentina, ha servido para demostrar prácticamente que el gobierno no es un conjunto de imposiciones, sino un sistema de instituciones correlacionadas que, limitadas en el propósito para que fueron concebidas,

favorecen el desarrollo de la vida regional cuando, por circunstancias geográficas, como en Colombia, no han podido desenvolver rápidamente la vida nacional, ó cuando, como en Méjico, han tenido que hacer frente á obstáculos interiores y exteriores que han puesto en peligro la misma nacionalidad. Pero la salvación de ésta, que se debe en Méjico á la fuerza de resistencia demostrada por el principio federal en hombres y comarcas; la energíá jurídica demostrada en Colombia por los Estados que más efectivamente comprenden y sostienen el principio federal; y la pasmosa actividad que manifiesta la República Argentina, la más realmente federal de todas ellas, en la ardua batalla que allí sostienen la civilización y la barbarie, son pruebas terminantes del vigor orgánico de la federación, cuando, aun mal aplicada y mal entendida y luchando á brazo partido con tradiciones, costumbres, tendencia y fuerzas enemigas, ha logrado resistir, en casos concretos ha logrado vencer, y en todos ha hecho palpar su superioridad sobre los gobiernos centralistas.

Pero hay necesidad de repetirlo : la federación, tal como el espíritu de imitación la ha establecido en las sociedades latinas que la han adoptado, no es la verdadera federación.

Ya, definiéndola, dijimos que la federación no consiste en la liga y alianza voluntaria de autonomías preexistentes, sino en la distribución proporcional de soberanía. Aquélla, federación histórica, recurso circunstancial adoptado con profunda sabiduría y patriotismo conmovedor por las colonias soberanas de la América del Norte, va de la variedad á la unidad, y constituye la nación con pedazos dispersos de nación.

La otra, federación natural, procedimiento empleado por la naturaleza para subordinar las funciones de las partes á la vida general del todo, es la federación llamada á descomponer la unidad, ya existente, en la variedad de autonomías aun no reconocidas.

Su procedimiento ha de ser absolutamente distinto del seguido por las repúblicas centralistas que se han transformado en federaciones. En vez de romper violentamente la unidad tradicional, que absorbe la vida de las comarcas y de los municipios, empezará por reconocer que la Sociedad municipal y la provincial son sociedades tan *reales y positivas* como la Sociedad general; y que, así como ésta tiene por naturaleza una soberanía propia ó conjunto de poderes necesarios para hacer efectivo el objeto de su vida, así el municipio y la provincia, cada uno de ellos en proporción de sus necesidades, tienen una soberanía ó capacidad de hacer lo necesario para desarrollar su vida peculiar.

Reconocida esa verdad de hecho, se reconocerá el derecho que cada una de esas sociedades particulares tiene al ejercicio de su soberanía parcial, y se irá haciendo el reconocimiento á medida que se vayan venciendo las resistencias que oponga la unidad preestablecida. Entonces, y construidas en su propia autonomía, los municipios primero, despues las regiones, comarcas ó provincias, irán surgiendo entidades particulares que lejos de debilitar el todo uno, lo fortalecerán con la savia de su propia vida.

Esta noble evolución espera á las repúblicas unitarias de nuestro Continente. Todas ellas tendrán que intentarla y realizarla si quieren constituir verdaderas democracias representativas, ó si no quieren dar pretextos



tos ó provocar una guerra de federación tan sangrienta como la de Colombia, tan azarosa como la de Méjico, tan delusiva y tan monstruosa como fué en su principio (tiranía de Rosas) la guerra federal de la República Argentina.

Hay, entre todas, una Sociedad latino-americana á quien espera, con frutos de bendición, esa tarea.

Es Chile. Acaso hubiera sido en los primeros días la llamada á buscar, en el rompimiento y recomposición de su unidad colonial, la base de una organización de su soberanía más lógica y jurídica que la existente hoy. Su misma división natural en tres regiones industriales parecía llamarla á la federación ; aun más enérgicamente la llamaron á ella desde un principio, la energía individualista de su provincia de Concepción y el espíritu federalista de sus grandes hijos : con toda su potencia revolucionaria la llamó por ese camino, y en el momento de mayor peligro para el centralismo, su generosa provincia de Atacama. Y sin embargo, Chile resistió á esa federación violenta y sanguinaria.

Fué una fortuna que pudiera resistir. Bajo la norma del principio federativo violentado, como bajo la forma de su violento centralismo, Chile hubiera sido siempre la Sociedad reflexiva, prudente y previsora que es necesario admirar y aplaudir como esfuerzo, obra y triunfo de un gran carácter nacional. Hasta puede asegurarse que habría llegado á ser el más sólido de los gobiernos federales de la América latina, cuando, á pesar de los vicios del centralismo y de los obstáculos que opone, ha organizado el gobierno más sólido que hay en el Continente del Sud. Mas para el

progreso de la Democracia representativa, y para obtener, en la práctica, que la federación natural sea, como teóricamente es, el complemento de la Democracia representativa, ha sido una fortuna que la Sociedad más firme de la América latina haya resistido á la federación histórica.

El tiempo que ha empleado en afirmar y consolidar el falso principio de autoridad, ha resultado favorable al verdadero, que es el que hace de la ley la autoridad impersonal. El tiempo que ha empleado en forjar su férreo centralismo, ha redundado en bien del principio de descentralización.

Esas dos, por si solas, son bases de la federación natural. No habrá más que seguir aprovechándolas para seguir construyendo sobre ellas la democracia representativa, de que aun está lejana, pero á la cual camina con resuelta calma aquella sociedad eminentemente lenta en sus procedimientos, pero, acaso por eso mismo, eminentemente progresiva.

En apariencia, habrá invertido los términos del problema, pues á juzgar por el procedimiento de las federaciones latinas, primero es la federación que el régimen representativo de la democracia; pero, en realidad, seguirá el orden de los términos : la organización de la democracia representativa es lo primero; la federación, como complemento que es, viene después. Se puede ser federación sin ser una democracia representativa, ó siendo una incompleta, irregular y vacilante democracia; pero no se puede ser una verdadera democracia representativa, sin llegar naturalmente á ser una verdadera federación. No hay, para conseguirlo, más que ir haciendo cada vez más impersonal el ejercicio de la

función ejecutiva, y cada vez más autonómico el gobierno de municipios y provincias; ir haciendo cada vez más efectivos los derechos individuales, y cada vez más positiva la función electoral; ir haciendo cada vez más doctrinales los dos únicos partidos que corresponden á las dos tendencias de toda Sociedad, el de conservación y el de progreso, y haciendo cada vez más independiente la Iglesia del Estado, el régimen de la conciencia del régimen del derecho, el orden espiritual del temporal; y educando cada vez más en la verdad al pueblo, y favoreciendo cada vez con más empeño aquellas instituciones complementarias del orden económico, del orden intelectual y del orden moral que dan una finalidad moral á la vida de las naciones y una dirección elevada al carácter nacional.

Preciso es declarar con júbilo que la República de Chile consagra hoy sus juveniles fuerzas á todos y cada uno de esos elementos reformadores de su vida, y placentero en extremo es esperar que de todos ellos resultará la suma de fuerzas ya formadas que necesita una república unitaria para convertirse en república federal, sin emplear en la difícil evolución los medios sanguinarios y dolorosos, además de anti-doctrinales y peligrosos, que han empleado á su transformación las otras repúblicas unitarias.

Si Chile realiza ese que debe ser el intento de su vida actual, habrá hecho á la ciencia del gobierno un beneficio sin segundo, porque habrá revelado prácticamente en el sistema de la Democracia representativa una virtualidad que él tiene, pero que nadie, hasta ahora, ha descubierto en él. Entonces tendrá el principio federal, dos procedimientos : uno externo, que

servirá para construir unidades nacionales con fracciones separadas ; otro que servirá para dotar de todas las fuerzas de la variedad á las unidades nacionales ya existentes.

Así se hará nuestro noble Continente la cuna del ideal político del mundo, y así quedará fundado en ciencia y experiencia el sistema americano de gobierno.