

# JORNADAS

47

KINGSLEY DAVIS

REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES  
POLITICAS

EL COLEGIO DE MEXICO  
*Centro de Estudios Sociales*

308  
J 88  
no. 47

# EL COLEGIO DE MEXICO

SEVILLA 30

MEXICO, D. F.

JUNTA DE GOBIERNO

Al  
za

stavo Baz; Gon-  
legas, *Secretario*.

308/J88/no.47/32.

126776

Davis,

Reflexiones sobre las...



AMERICANO

djp

Organo del Centro de Estudios Sociales

*Director:* J. Medina Echavarría; *Secretario:* F. Giner de los Ríos.

(Toda la correspondencia literaria debe enviarse a Sevilla 30, México, D. F.).

Distribución exclusiva: Fondo de Cultura Económica

Pánuco 63

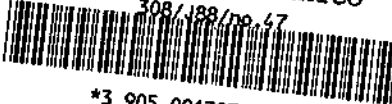
330 / CA  
C

JORNADAS, órgano del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México, nació al calor de un seminario colectivo sobre la guerra que celebró dicho Centro en 1943. La publicación se prosiguió durante los meses siguientes para reflejar la labor realizada en otro seminario sobre los problemas de América Latina. Cubiertas estas dos etapas, JORNADAS va a convertirse ahora en lo que había de ser desde un principio: órgano expresivo permanente del Centro de Estudios Sociales del Colegio y no ya sólo de actividades circunstanciales suyas.

Ante el nuevo carácter de JORNADAS, conviene fijar en breves palabras el sentido que quiere imprimirse a la publicación, las razones que empujan a emprenderla.

Es un tópico que ha llegado ya de los círculos científicos a los medios populares, que nuestro siglo es o debe ser el siglo de la ciencia social, por razón del desequilibrio hoy existente entre nuestro saber científico sobre la naturaleza y nuestro saber científico sobre el hombre y su actividad. Los resultados de la labor de las pasadas centurias, especialmente de la última, en el dominio de la ciencia natural, son hoy tangibles para todos y le han otorgado a nuestra vida un poder sobre los fenómenos naturales como nunca antes se soñara. En cambio, el pensamiento racional y científico apenas comienza a conquistar lo que nos es más próximo: nuestra propia vida y su organización. Los acontecimientos actuales prueban de qué manera el dominio de la naturaleza, la ciencia y la técnica, se frustran y son adversos al hombre cuando éste no maneja todavía otros instrumentos que guíen su propio destino. Nada más necesario hoy que el tratamiento científico, es decir, racional y objetivo, de las cuestiones humanas, pues el futuro de nuestra civilización, de toda posible civilización, en las presentes circunstancias, depende de que se puedan dominar, o no, la naturaleza

15281

EL COLEGIO DE MEXICO  
308/188/no. 47  
  
\*3 905 0013977 D\*

humana y la vida social en un grado semejante a como nos es dado regular la naturaleza física. JORNADAS se propone ante todo mantener despierta la conciencia de este problema y coadyuvar con todas sus energías a los esfuerzos ya emprendidos para llegar a su solución.

Ahora bien, las cuestiones humanas no pueden ser tratadas en el vacío; surgen problemas, dificultades y conflictos ofrecidos en circunstancias y momentos determinados, y la investigación científica de los mismos sólo tiene sentido si sus resultados resuelven la situación problemática, despejan la dificultad o atenúan el conflicto, liberando al hombre de su angustiada presión. Esto quiere decir que no son las teorías las que determinan los problemas, sino éstos los que deben dar lugar al pensamiento teórico y, además, que no puede entenderse ni solucionarse ningún problema de la vida humana si lo desprendemos de su contexto o circunstancialidad. El olvido de este punto de partida elemental es quizá el responsable de la situación de atraso de las ciencias del hombre, como también de que las disciplinas sociales arrastren una pesada herencia de teorías que ya no responden a ninguna cuestión auténtica.

Asimilando el sentido de esa perspectiva, en las JORNADAS no se desdeñará, en modo alguno, el pensamiento social teórico actual, cualquiera que sea el punto del horizonte de donde proceda, y a su discusión y examen habrá que concederle atención cuidadosa; pero, en lo posible, sometiéndolo a la prueba de su validez para nuestros medios. En una palabra, lo que interesa de un modo fundamental son: a) las cuestiones humanas en su específica circunstancialidad americana, y b) los problemas "nuestros" que exigen una meditación teórica y una solución práctica.

En consecuencia, no se rechaza la consideración de las teorías y resultados de la ciencia social en general; pero se cree que la verdadera tarea intransferible está en estudiar y hacer que se estudien las cuestiones específicas en la facción latina del continente americano, de modo que soluciones y teorías no provengan de una importación

más o menos afortunada, sino que broten de la investigación misma de nuestras situaciones problemáticas peculiares.

*La tragedia de Europa al privarnos de su producción intelectual y científica, siempre recibida con la sugestión de su viejo prestigio, nos obliga a un doble esfuerzo, que conviene que sea lo más consciente posible: por una parte, a que pensemos por nosotros mismos y sin andaderas y, por otra, a que meditemos hasta qué punto todo lo que nos viene del otro lado del Atlántico merece ser aceptado y asimilado y si no ha perdido aquel continente en más de algún punto el derecho al respeto que se le otorgaba sin discusión. Y pensando muy en particular en "nuestra América", estamos convencidos de que ésta ha de ponerse enérgicamente a pensar en sí misma en su propio destino y a aprovechar lo que es un triste momento para conquistar definitivamente, sin renunciar a ninguna herencia valiosa, su autonomía cultural.*

*En cuestiones sociales y políticas es esto tanto más urgente cuanto mayor es la sospecha de que lo que se nos ofrece por varios lados no es dádiva generosa sino velado instrumento de dominación. Y sólo podremos mantenernos relativamente inmunes de las consecuencias sociales y culturales de las tremendas luchas de poder, hoy en juego, si conservamos la serenidad intelectual y el conocimiento preciso y objetivo de los hechos. Una visión acertada de nuestro presente y nuestro futuro es lo único que puede permitirnos sacar ventajas, incluso de lo que parecen adversas constelaciones.*

*Dentro de la dirección general antes esbozada, las JORNADAS del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México quieren presentar un amplio marco a la colaboración: desde las cuestiones filosóficas conexas, hasta los estudios de la ciencia social más particular y especializada; pero viendo también dibujados dentro de ese marco estos propósitos fundamentales: 1) exponer el estado actual de la ciencia, de conocimiento imprescindible, como punto de partida; 2) examinar y discutir, en particular, los problemas peculiares de la*

*ciencia en nuestros países, y 3) contribuir en lo posible al desarrollo de la ciencia social en marcha.*

*Desde el punto de vista científico, con JORNADAS se intentará fomentar el estudio de las cuestiones marginales y fronterizas de las ciencias tradicionales y académicas, que es donde se encuentran hoy día los problemas auténticos de la ciencia social futura. Y desde el punto de vista político, en su mejor sentido, conseguir el conocimiento recíproco de los pueblos de nuestra América, manteniendo así viva y real la conciencia de su común destino.*

1908-

KINGSLEY DAVIS  
*Princeton University*

# REFLEXIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES POLITICAS

*Open access edition funded by the National Endowment  
for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation  
Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative  
Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives  
4.0 International License:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

JORNADAS — 47  
El Colegio de México  
*Centro de Estudios Sociales*  
1945

308  
J88  
no. 47

126776

Traducción  
de  
VICENTE HERRERO



## SUMARIO

El control político

*El sentido de la libertad*

*Limitaciones de la libertad*

La función del gobierno

*Los bantúes de Kavirondo*

*Funciones internas*

*Funciones externas*

*Resumen*

La estructura política

*El órgano de toda la sociedad*

*El monopolio de la fuerza*

*El ámbito territorial*

*La ubicuidad del gobierno*

*La soberanía*

La naturaleza de la acción política

El problema político central

Gobierno y estratificación

*El gobierno de la India bajo el sistema de castas*

*El mito del Estado de clase*

El concepto de un Estado mundial

Conclusión



*Molestos por las restricciones impuestas por el gobierno y perplejos ante el trágico contraste entre el deseo de libertad y la sujeción universal a la autoridad, los hombres han soñado a veces con abolir por completo las instituciones políticas. Han razonado en el sentido de que, puesto que el gobierno no es divino ni natural, sino simplemente una creación humana, puede ser eliminado, dejando así a los hombres en libertad de seguir sus inclinaciones naturales y encontrar su felicidad.*

*Formulado incontables veces, este argumento anarquista ha tenido siempre un gran atractivo mientras se fijaba la atención en las restricciones que impone el gobierno. Pero ha perdido su fuerza siempre que, por el contrario, la reflexión ha girado en torno a la ayuda y protección que da el gobierno. Tales ayuda y protección no pueden surgir de las fuerzas de la naturaleza, sino sólo de la organización política. En consecuencia, los frenos y restricciones impuestos por el gobierno, constituyen el precio inevitable que hay que pagar por las funciones que realiza. La eficiencia política exige que el precio sea bajo en relación con los servicios prestados, pero la idea de eliminar enteramente el precio es un sueño utópico.*



## EL CONTROL POLITICO

La autoridad política no constituye sino un aspecto del control social y para comprender sus peculiaridades es preciso distinguirla de los demás aspectos de aquél. El control puede considerarse desde dos puntos de vista: primero, el de la persona que lo ejerce y segundo, el de la persona sometida a él. Parece más conveniente adoptar el último de esos puntos de vista y estudiar los tipos de control según el modo como afectan al sentido de la libertad del individuo.

### *El sentido de la libertad*

La palabra "libertad" (*freedom*) puede tener un sentido jurídico, como cuando se distingue al hombre libre del esclavo, o un sentido puramente psíquico, como cuando se alude a la "liberación (*freedom*) \* del temor". En general, la libertad de un individuo, pero no necesariamente su *sentido* de la libertad, se limita reduciendo sus posibilidades de elección de medios para sus fines. (La determinación de estos fines limita también su conducta, pero en este caso no hay patrón que permita juzgar el grado de limitación). Sin embargo, el sentido de la libertad no está influido directamente por la libertad absoluta. Es cuestión subjetiva y relativa. Por ejemplo, como otros estados sub-

\* El autor emplea en este párrafo la palabra *freedom*, que normalmente hay que traducir por libertad. Pero en inglés puede ir seguida de las preposiciones *from* y *of*, y utilizarse con mayor amplitud de sentido que en castellano. Por ello tengo que traducirla aquí por liberación. (T.)

jetivos, se realiza por contraste: un delincuente acabado de poner en libertad o un esclavo recién salido de la servidumbre se sienten más libres que el ciudadano ordinario. El sentimiento no depende del ámbito absoluto de elección, sino de la impresión que de ese ámbito se tiene. Personas que tienen en realidad amplias posibilidades de elección se sienten restringidas, en tanto que otras que en realidad no tienen sino unas posibilidades de elección muy limitadas no se sienten restringidas. Si un individuo no desea ejercitar más medios que los que tiene, experimenta el sentimiento de libertad; en caso contrario, sufre un sentimiento de opresión.

Es un error, aunque un error muy corriente, considerar este marco espiritual subjetivo como si se refiriese a un fenómeno objetivo, o en otras palabras, confundir la libertad subjetiva con la absoluta. Tal reificación tienta al observador —sea demócrata, fascista o anarquista— a proyectar sobre los demás sus propios sentimientos. Se coloca inconscientemente, con su ámbito consuetudinario de elecciones, en la posición de los demás y da por supuesto que sienten como sentiría él si estuviera en la situación de aquéllos. De este modo llega a pensar que ciertos pueblos no son lo bastante “libres” —que están en situación de “servidumbre”—; y que otros tienen “demasiada libertad” —que son licenciosos—. Sin embargo, los pueblos en cuestión no tienen de ordinario los sentimientos que se les imputan y, en consecuencia, las predicciones que de su futura conducta hace el observador resultan ser inexactas.

Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial ha sido corriente en el bando aliado la creencia de que el pueblo alemán experimentaba un resentimiento contra el régimen de Hitler porque éste limitaba en grado sumo las cosas que podían decir y hacer los alemanes, y que, en consecuencia, el régimen se apoyaba únicamente en la fuerza. Pero la estrategia basada en este supuesto resultó estéril, porque se había educado al pueblo

alemán para que aceptase como benéfico su limitado ámbito de elecciones y para que considerase cualquier ámbito más amplio como mero libertinaje de la democracia decadente.

En una palabra, la libertad subjetiva y la absoluta no se corresponde necesariamente. Lo mismo es cierto de otros conceptos políticos que tienen un aspecto subjetivo y otro objetivo —tales como “franqueza”\*, “explotación”, “justicia”, etc.<sup>1</sup>

### *Limitaciones de la libertad*

Una proposición tal como “todos los hombres desean libertad” es tautológica o falsa. Si sólo significa que todos los hombres desean los medios que desean, es tautológica, es decir, no significa sino que todos los hombres desean un sentido de libertad, cosa que es cierta por definición. Si, por el contrario, significa que todos los hombres desean la más amplia y absoluta elección de medios, que no aceptan condiciones de ninguna especie, es falsa.

Hay, por lo menos, cuatro importantes controles que limitan la elección y que son, sin embargo, aceptables subjetivamente. Son: 1) La ignorancia, que impide que se deseen ciertos medios porque son desconocidos; 2) la convicción moral, que elimina otros medios por ser contrarios al sentimiento de lo que se considera justo; 3) la creencia religiosa, que excluye ciertos medios por suponérseles contrarios a la voluntad de seres sobrenaturales y por creerse que si se violan los preceptos que los

\* Traduzco aquí por “franqueza” la palabra *liberty*. En inglés “libertad” se puede expresar con las palabras *freedom* o *liberty*; en castellano usual la palabra “franqueza” casi ha perdido por entero el significado de libertad que antiguamente tuvo; no es, además, equivalente a *liberty* sino más bien alguno de los sentidos de *freedom* (como privilegio). Empleo el término a falta de otro mejor. (T.)

<sup>1</sup> Véase un excelente análisis de posibles ambigüedades en el artículo de David Riesman, “Civil Liberties in a Period of Transition”, *Public Policy*, vol. III (1942), pp. 33-96.

prohiben, los infractores habrán de recibir un castigo sobrenatural; y 4) la multiplicidad de fines, que hace imposible utilizar todos los medios de que se dispone exclusivamente para la consecución de un solo fin. Desde luego que esos controles están relacionados entre sí y se superponen recíprocamente. Aunque imponen las máximas limitaciones a la elección, no son *sentidos* como limitaciones; o cuando menos, no se les considera como derivados de la voluntad de otras personas, sino que parecen surgir de uno mismo o de la naturaleza de Dios y el universo.

Queda un quinto control que, cuando se presenta solo, infringe el sentido de libertad —a saber, la determinación de la propia conducta por otras personas que tienen alguna especie de poder superior sobre el determinado—. El ámbito de elección no está limitado en este caso (dando por supuesto que no haya superposición con los cuatro anteriores) a lo que el individuo puede imaginar o desear, sino que se reduce al punto en que tiene que escoger entre obedecer la norma o arriesgarse a sufrir la pena impuesta por otras personas, cuando en realidad no prefiere ninguna de las alternativas. La pena no surge de la naturaleza, de Dios ni de su propia conciencia, sino de la voluntad contraria de otras personas, y, en consecuencia, su resentimiento se dirige contra esa voluntad.

Esta quinta forma de control puede dividirse en varios subtipos, según cuál sea la clase de poder que tienen sobre el individuo las otras personas. El primer subtipo es el control ejercido por la *opinión* de otros acerca de la dignidad o valor moral del individuo. Esta es probablemente la forma más profunda de control social, ya que toda persona está preocupada en todo momento, tanto en el trabajo como en el juego, por “lo que pensarán otras personas”. Sin embargo, en ocasiones esta forma de control se inclina en realidad hacia las siguientes. Por ejemplo, si la persona de cuya opinión se trata es un patrono, su opinión



puede influir sobre las oportunidades profesionales del individuo al que se refiere y es, en consecuencia, poder *económico* —el segundo subtipo—. Por último, hay un tercer subtipo, el poder *político*, basado en que otra persona tenga autoridad sobre uno.

La finalidad del resto de este trabajo va a ser definir la naturaleza del control político y examinar cómo está regulado. Por lo que se ha dicho acerca de otros controles sociales, debe haber quedado claro que el control político no constituye, en modo alguno, todo el panorama. En consecuencia, resulta conveniente adelantar el estudio posterior señalando que las principales limitaciones con que tropieza el control político han de encontrarse precisamente en esas otras formas de influencia social sobre la conducta.

## LA FUNCION DEL GOBIERNO

El control político no sólo implica autoridad, sino autoridad *última*, respaldada en algún punto por el uso de la fuerza. El problema es, entonces, éste: ¿Por qué necesita una sociedad tal autoridad última y extrema? ¿Por qué no puede manejárselas con los tipos no políticos de control arriba descritos?

Es cierto que en algunas sociedades primitivas hay una ausencia casi completa de instituciones políticas diferenciadas. No hay en ellas derecho, consejo legislativo, jefe ejecutivo ni tribunales formales, en el sentido estricto de estas palabras. En consecuencia, podría suponerse que en tales sociedades los tipos no políticos de control son suficientes para el mantenimiento del orden social. Sin embargo, ello no sería del todo exacto. Puede demostrarse que en tales casos existe la *necesidad* de control político y que se hace que sirvan a esa finalidad instituciones que normalmente no son políticas, en tanto que en otras sociedades se hace frente a esa necesidad mediante una estructura política especializada.

### *Los bantúes de Kavirondo*

Tomemos como ejemplo dos tribus bantúes de la Kenya Occidental, los logolis y los vugusus.<sup>2</sup> Estas tribus tienen po-

<sup>2</sup> La exposición que sigue está tomada del trabajo de Günter Wagner, "The Political Organization of the Bantu of Kavirondo" publicado en el libro editado por M. Fortes y E. E. Evans-Pritchard, *African Political Systems* (Londres, Oxford University Press, 1940), pp. 197-236. Aunque el autor

blaciones de 45.000 y 40.000 miembros respectivamente y practican un tipo cambiante de agricultura y ganadería. Cada una de ellas ocupa una extensión territorial continua y posee el mito de que todos los miembros descienden de un remoto antepasado tribal. Ambas están divididas en varios clanes exógamos y patrilineales, subdivididos en subclanes y linajes.

Lo que hay de sorprendente en estas tribus es el hecho de que no poseen una organización política formal y, sin embargo, se las arreglan para mantener un cierto grado de orden y unidad sociales. Más aún, el control político que existe se expresa en gran parte a través del clan y de relaciones entre los clanes y no a través de la tribu. Por ejemplo, esta última no ejerce ninguna autoridad central sobre los clanes —ni en los asuntos internos ni en los externos—. Se podría inferir de ello que la unidad política real es el clan y no la tribu, pero un examen más a fondo pone de manifiesto que el clan no tiene una organización política formal en mayor grado que la tribu. Además, la tribu funciona en muchos aspectos como unidad. Como los miembros de un clan tienen que contraer matrimonio con personas de fuera del clan pero pertenecientes a la tribu, se establecen vínculos de parentesco entre los clanes. Esos vínculos, que ponen en relación a cada uno de los miembros del clan con sus parientes cognaticios y sus parientes por afinidad de otros clanes, constituyen una red que abarca a toda la tribu, y que es tan fuerte e intrincada que opera en muchos sentidos “como si hubiese una autoridad central superior a la de los clanes”.<sup>3</sup> Además el culto de un común antepasado tribal y el hecho de que se celebren, en escala tribal, sacrificios colectivos y ritos de circuncisión, crean un sentido de unidad y cooperación tribales. En sus

emplea el pretérito para describir esas condiciones, superadas por la influencia de la soberanía europea, emplearemos aquí el presente con objeto de evitar confusiones.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 200.

relaciones exteriores la tribu no actúa como unidad, pero sus miembros están más íntimamente ligados entre sí que con los extraños. En una palabra, la tribu es el grupo más amplio que se considera como unidad y en ciertas ocasiones actúa como tal, pero no es una unidad política completa, ya que carece de estructura política y sólo realiza sus funciones políticas de modo indirecto, cediendo al clan un papel más definido a este respecto.

El hecho de que en esta sociedad se realicen ciertas funciones políticas sin que haya una estructura política, sirve para subrayar y aclarar la naturaleza misma de las funciones. Las funciones primarias y esenciales aparecen en su forma prístina, sin aleaciones con las funciones secundarias que derivan de la existencia de una organización de gobierno.

Una función indispensable es la imposición final de las *mores* cuando han fracasado los métodos normales. De ordinario, entre los bantúes que estamos considerando, se hace frente a las violaciones de las *mores*, mediante exigencias restitutivas y punitivas. El daño intencional a la persona o propiedad de otro obliga a pagarle una doble indemnización. El quebrantamiento de un tabú obliga a celebrar el apropiado sacrificio o ceremonia de purificación. Por lo común, los controles no políticos son bastantes para inducir al infractor a realizar la reparación adecuada. No sólo desconoce las posibles alternativas, sino que cree en la justicia de las exigencias restitutivas y punitivas. No discute la validez de las normas tribales, sino que interpreta su violación inicial como debilidad, descuido, o mal de los que son responsables él u otro. Por otra parte, cree que el hecho de apartarse de las normas establecidas provocará el castigo impuesto por los espíritus ancestrales. Además, tiene que contar económicamente con otros, de igual modo que cuenta con ellos desde el punto de vista emotivo. En consecuencia, le resulta difícil sobrellevar el ostracismo impuesto por la costumbre.

Así, pues, todas las formas de control no político operan para

mantenerle en línea, pero hay infractores ocasionales que no ceden ante estas presiones —personas consumidas, a lo que es de presumir, por un deseo o un odio apasionados—. ¿Qué hace el grupo en tales casos? Lo que haría cualquier otro grupo. Emplea la fuerza. El clan expulsa al infractor y le retira toda protección. Si se le sorprende en el acto de cometer una nueva infracción, puede matarlo cualquiera. Lo más probable es que le linche espontáneamente un grupo numeroso y mezclado. La aplicación de la fuerza se hace, pues, sin ningún procedimiento formal. El paso más definido se toma cuando el clan expulsa a un infractor. Sin su clan, el individuo es impotente.

Más difícil de resolver que la violación habitual de las *mores* es una situación en la que dos partes mantienen obstinadamente sus respectivas posiciones, y en la que cada una de ellas cree tener razón, cuenta con gentes que le apoyan y está dispuesta a luchar por su bando. Esto es especialmente serio en una sociedad que carece de autoridad centralizada, ya que son precisamente esos casos los que se supone resuelve la autoridad centralizada.

Por lo general, en los estadios iniciales de un conflicto, la parte lesionada recurre a la acción directa. Recupera un objeto robado, vuelve a señalar un lindero disputado, o recurre a una maldición o a los servicios mágicos de un *chamán*. Si fracasan estas medidas, apela a los ancianos de su subclan y *si el acusado pertenece al mismo subclan*, comparece ante ellos para defenderse. Los ancianos escuchan a los dos litigantes y a sus testigos. La decisión puede anunciarla cualquiera de los ancianos presentes, ya que, dados los hechos, sólo es posible una sentencia, conocida por todos ellos. Si no pueden averiguarse satisfactoriamente los hechos, se practica una ordalía. Después de esto no se requiere ninguna acción ulterior, ya que se supone que la ordalía administra justicia de modo automático.

Los ancianos del subclan no constituyen un cuerpo político.

Se sientan en grupo todas las mañanas en una pradera, comentando las noticias y los chismes del día anterior. En consecuencia, cualquier persona puede encontrarlos con facilidad. Si se inicia una lucha, tienen la obligación de intervenir separando a los contendientes y persuadiéndoles de que vuelvan a la razón. La capacidad de ciertos hombres para llevar a buen término tales intervenciones constituye uno de los principales criterios que permiten distinguir el liderazgo. Una riña seria que provoque daños o muertes lleva en seguida a escena a los ancianos de todo el clan. Se celebra una reunión *ad hoc*, no organizada de modo formal, pero en la que predominan las personalidades fuertes. Si una de las partes se opone a una decisión aprobada unánimemente por los ancianos, éstos designan a un grupo de hombres para que obtengan *por la fuerza* la indemnización requerida o impongan la conducta estipulada. En el caso de que los ancianos del clan no se pongan de acuerdo, es probable que la minoría se separe del clan, bien sea uniéndose a otro clan o emigrando a otra parte y formando un nuevo clan. Se evitan así conflictos ulteriores eludiendo el trato mutuo, a veces durante una o dos generaciones.

Los conflictos entre los clanes son más difíciles de resolver que los producidos dentro del clan. En tales casos, la persona perjudicada apela a los ancianos del clan del infractor. Si se trata de casos graves, su apelación puede ser reforzada por ancianos y guerreros de su propio clan. Si no puede llegarse a un acuerdo, los dos clanes rompen relaciones y se produce un estado de *vendetta*, que dura hasta que el clan agraviado consigue una reparación suficiente para restaurar el equilibrio anterior. Los ancianos de ambos clanes trabajan entonces en pro de la reconciliación, lamentando las deplorables consecuencias de la lucha intestina e invocando la vecindad y la ascendencia común de los dos clanes. Sus esfuerzos tienen la cooperación de los ancianos de los clanes neutrales, quienes, por virtud del parentesco y de

los lazos matrimoniales, y dados los efectos debilitadores que tiene la lucha entre los clanes para la cooperación tribal en la guerra, tienen gran interés en acabar el conflicto. Si ambos clanes llegan a un arreglo, se celebra una fiesta de reconciliación y sacrificios, después de lo cual se reanudan las buenas relaciones. Pero no hay ninguna fuerza jurídicamente obligatoria tras el arbitraje. La tribu no tiene ningún mecanismo oficial para coaccionar a un clan.

Las relaciones externas de la tribu reflejan su situación interna. Es frecuente la enemistad y la guerra con otras tribus. Pero la lucha o las razzias no se hacen en escala tribal. Por el contrario cada clan o grupo de clanes vecinos obra por su propia cuenta en esta materia. Los clanes que viven más cerca de los sectores de la frontera adecuados para el ataque, adquieren un cierto liderazgo en la guerra. Ello no implica, sin embargo, dominación sobre los otros clanes, ya que no existe reclutamiento de guerreros ni organización jerárquica. Todas las razzias son asuntos de un día que se realizan sobre bases voluntarias.

Como ni la tribu ni el clan tienen una organización política, el liderazgo y la autoridad no se basan en unos cargos gubernamentales definidos. Se basan, en cambio, en otros factores: primero, en los derechos hereditarios especiales que corresponden al primogénito y en particular al primogénito de un primogénito; segundo, en la riqueza; tercero, en una combinación de atractivo personal, buen juicio y fuerza de carácter; cuarto, en la reputación de guerrero; quinto en la posesión de virtudes mágico-religiosas; y sexto, en la influencia como ancianos del clan; pero los ancianos no tienen derechos políticos definidos, tales como el de recaudar tributos, promulgar leyes, reclutar soldados o conceder o negar residencia a los extraños. Tampoco son nombrados mediante un procedimiento formal, ni hay una toma de posesión de este carácter.

Sin embargo, la tribu se las arregla para que se realicen en

ella ciertas funciones político-jurídicas. Desde el punto de vista interno, una de ellas es la imposición final de las *mores* tribales y otra la resolución definitiva de los conflictos. Desde el punto de vista externo, hay aún otra función: la protección de la tribu. Para cada una de esas funciones, la tribu necesita apoyarse firmemente en el clan, que tiene, al menos, una estructura cristalizada basada en la ascendencia patrilineal. Con este sistema se impone bien la conformidad a las *mores* tribales, ya que el clan coacciona a sus miembros con medidas espontáneas pero muy eficaces. El procedimiento empleado para la resolución de los conflictos funciona asimismo bien, mientras las partes son miembros del mismo clan. Pero si son miembros de clanes diferentes, no siempre puede evitarse un conflicto declarado, aun a pesar de lo que ello debilita a la tribu. También en la guerra la tribu tiene que apoyarse de modo primordial en el clan. En una palabra, parece que la tribu ha llegado todo lo lejos que es posible llegar en el desarrollo de la unidad social sin una maquinaria política. Está preparada para dar el paso siguiente —una organización de gobierno que le permita coaccionar cuando sea necesario a los clanes y protegerse de modo más sistemático— o a punto de dar ese paso. En esa parte de Africa no hay necesidad de ir muy lejos para encontrar tribus que lo han dado, que se han convertido en reinos complejos, como por ejemplo el de los ancoles de Uganda.<sup>4</sup>

### *Funciones internas*

En la mayor parte de las sociedades hay estructuras políticas diferenciadas que contribuyen a hacer frente por lo menos a tres necesidades internas fundamentales —la imposición de normas, el equilibrio de fines y la planeación y dirección de la

<sup>4</sup> Fortes y Evans-Pritchard, *op. cit.* pp. 121-164



acción colectiva—. Las pautas políticas no satisfacen por sí solas esas necesidades; más aún, acabamos de ver que es posible que esas necesidades sean satisfechas sin una organización política distinta. Lo que es peculiar de la organización política es, primero, el hecho de que existe de modo primordial para la satisfacción de esas necesidades y, segundo, el de que hace referencia a un aspecto peculiar de ellas —a saber, su aspecto *último y autoritario*—. Esto puede verse cuando se analiza esas funciones una por una.

De ordinario, las normas sociales no requieren imposición política, ya que, como se ha dicho, se aceptan como propias y se las sigue por ignorancia, convicción moral, temor de Dios o economía de esfuerzo. Pero por sencilla que sea la sociedad o por completo sea el adoctrinamiento, hay siempre la posibilidad de que esos controles no sean eficaces para todo el mundo. Ello se debe a la constante presión contra las normas que hay en toda sociedad. Cada individuo está obligado, en la persecución de sus propios fines, a competir con otros individuos que tratan de utilizar los limitados recursos disponibles para lograr los suyos. Consciente o inconscientemente, trata de encontrar un rodeo que le permita eludir las normas restrictivas. Olvida la norma, tergiversa su finalidad, niega que sea aplicable en una situación dada y racionaliza sus violaciones. Tiende así a repudiar ciertas normas que le son aplicables, a la vez que intenta conseguir que sus competidores, tanto en el amor como en los negocios, estén obligados a ajustarse a esas mismas normas. Contra esa presión constante no siempre son suficientes los controles puramente morales, religiosos y no formales, ya que su eficacia depende de las emociones subjetivas que el individuo puede muchas veces manipular a su antojo. Se necesita un control más vigoroso, ejercido por un órgano que sin prestar atención a los sentimientos del individuo respecto a las normas, exija en cualquier caso la conformidad de su conducta a ellas. Tal

órgano dispuesto a obligar al individuo por la fuerza si es necesario, robustece los otros tipos de control y aparta al individuo corriente de la tendencia a considerar la norma como mero instrumento y no como obligación moral. Además, se encarga de hacer frente a los casos excepcionales de violación flagrante y repetida.

Podría preguntarse si, puesto que son normas creadas por el hombre, surgen alguna vez normas contrarias a lo que las gentes desean en realidad hacer. La respuesta es que el hecho de que sean "creadas por el hombre" no implica que sean inventadas deliberadamente. Por el contrario, surgen más bien de modo involuntario como resultado de la necesidad societal en un medio exigente. Sólo sobreviven aquellas sociedades que llegan a crear un orden normativo eficiente. Además, no es posible que todos los miembros de una sociedad decidan repentinamente que todo el orden normativo es opresor y lo eliminen en consecuencia. Hay que notar que el orden normativo ha llegado a ser parte de las personalidades de esos miembros. Las normas limitan su libertad absoluta, pero no limitan en el mismo grado su libertad subjetiva. La mayor parte de las normas vigentes en cualquier momento, son aceptadas como propias, y sólo unas pocas son consideradas como puramente externas. Además, la misma norma puede ser significativa emotivamente para algunos individuos y emotivamente neutral para otros. Por ejemplo, los *gangsters* consideran el asesinato como un medio aceptable de conseguir riqueza y prestigio, en tanto que otras personas juzgan terrible la posibilidad de cometerlo. Ello significa que es virtualmente imposible encontrar una norma que todo el mundo considere como simplemente impuesta por la autoridad exterior. De ahí que el hecho de que no se castigue a los violadores de una norma ofenda a aquellas personas para quienes la norma de que se trate es emotivamente importante. Por otra parte, es distinta la actitud cuando los infractores son los demás

y cuando es uno mismo el que ha quebrantado la norma. Como todos tienen que perder si no se impone el cumplimiento de las normas, todo individuo tiene interés en la observancia de las normas por parte de los demás. Cuando es él quien las viola, puede intentar justificarse y pedir lenidad rebajando el valor de la norma que ha violado. Pero el número de sus violaciones es siempre menor que el de ocasiones en las que su conducta se conforma a las normas. En consecuencia, toda persona, cualquiera que sea su conducta, está en favor de que se imponga el cumplimiento de la mayoría de las normas sociales. Así se explica la paradoja de que los hombres apoyen una autoridad política que les hace obedecer incluso cuando no quieren obedecer.

Sin embargo, todo sistema normativo deja mucho espacio para diferencias honradas de opinión. Por lo común esas diferencias se resuelven en el toma y daca ordinario del trato social. Se permite a las gentes un cierto margen en el mantenimiento de opiniones contrarias; ganan o pierden ante el tribunal de la opinión pública; y quienes no pueden ponerse de acuerdo recurren con frecuencia al expediente de evitar el trato mutuo. Pero en ocasiones las diferencias, por reflejar intereses muy encontrados, dan origen a luchas francas entre diversos sectores o estratos de la sociedad. En este caso, dado que la lucha tiende a debilitar la sociedad, se requiere algún órgano lo bastante fuerte para zanjar el conflicto. Este órgano tiene que representar a la sociedad como un todo, no a alguna parte especial de ella. En la sociedad bantú que acaba de describirse, los ancianos del clan representaban a éste de modo informal. En un grupo mayor y más complejo, la representación tiene que ser más definida y estar más sujeta a formas. El órgano opera como un cuerpo equilibrador o judicial. En realidad, no tiene otra autorización que las actitudes y deseos de los miembros de la sociedad. No hace sino servir de instrumento de sus fines —los fines

que los miembros conciben como tales *para el grupo* (es decir, los fines del grupo)—. Al propio tiempo, esos miembros tienen metas privadas o distributivas, que son contrarias y contrapuestas entre sí; y no hay modo automático de armonizarlas naturalmente. Hay que armonizarlas en nombre de los fines del grupo. En una palabra, las metas del grupo deben tener precedencia sobre las puramente distributivas. Esa precedencia se expresa en la supremacía y autoridad del órgano político, encargado del ejercicio del poder de imponer los resultados del arbitraje con objeto de impedir la lucha.

La conducta unificada de un agregado social es en su mayor parte resultado de una integración no planeada ni percibida de actividades individuales. Sin embargo, se requiere también alguna planeación y dirección para el agregado, en especial en momentos de crisis en que está alterado el equilibrio ordinario. Tales planeación y dirección no pueden realizarse por una multitud, sino sólo por un individuo o, todo lo más, por unas pocas personas. Además, no serviría de nada a menos que esas personas tuviesen poder o autoridad para lograr que los planes fuesen llevados a la práctica por los demás. En consecuencia, la planeación y dirección tienen que realizarse por el mismo órgano que está autorizado para imponer las normas y actuar como árbitro entre los intereses contrapuestos. Nadie más puede hacerlo.

### *Funciones externas*

La capacidad del grupo para hacer frente a los peligros exteriores es en gran parte resultado de su eficiencia interna y de lo bien hechos que estén sus planes. Es, pues, natural que el mismo órgano que le represente en los asuntos internos tienda a representarle también en cuestiones exteriores. En realidad, un órgano que no controlase los asuntos internos, no podría repre-

sentar al grupo en los asuntos exteriores, ya que no podría garantizar la efectividad de ningún compromiso que asumiese ni comandar las fuerzas del grupo en momentos de peligro. En consecuencia, el manejo de la guerra y la diplomacia es, de modo preeminente, función del órgano político.

### *Resumen*

Han quedado delimitadas las funciones principales del gobierno. Desde el punto de vista interno, son la imposición última de las normas, el arbitraje final entre los intereses contrapuestos y la planeación y dirección generales de la sociedad; y, desde el punto de vista externo, el manejo de la guerra y la diplomacia. Al realizar tales funciones, un gobierno puede emprender una variedad casi ilimitada de servicios y actividades. Puede poner sus manos en la educación, la asistencia a los pobres, la producción de armamentos, la regulación de los precios, etc., pero lo hace siempre en cumplimiento de sus funciones principales o con la excusa de servir las.

## LA ESTRUCTURA POLITICA

Como podía esperarse, ha resultado imposible estudiar las funciones del gobierno sin sugerir también algunos de los principios estructurales apropiados a esas funciones. Los bantúes, que no tienen organización política, nos han ayudado a delinear la función sin estudiar la estructura, pero en seguida se ha puesto de manifiesto que en esos pueblos el clan y el parentesco sirven como substitutivos de la organización política. Estamos ahora en situación de considerar de modo más completo los principios latentes de una estructura política diferenciada.

### *El órgano de toda la sociedad*

Es necesaria una organización política distinta porque, en una sociedad compleja, la acción general y espontánea de los miembros no puede desempeñar por sí sola las funciones políticas. Por el contrario, tiene que desempeñar las obligaciones necesarias de órgano de toda la sociedad un grupo especial —los gobernantes que en cada momento actúan como tales—. En consecuencia, una parte importante de la maquinaria institucional consiste en definir los puestos que implican función de gobierno, especificando cómo han de designarse las personas que ocupen esos puestos y subrayando la conexión entre el grupo gobernante y la sociedad como un todo. Se atribuye necesariamente una gran importancia a los símbolos —símbolos que unen al gobierno con la sociedad, símbolos que llevan consigo prestigio y poder, y símbolos que dan fe del derecho de determi-

nadas personas a ocupar determinados puestos—. Necesariamente, los deberes y obligaciones no son los mismos para todos los cargos de gobierno, sino que están diferenciados entre sí dentro de un sistema de partes mutuamente dependientes, y entretejidos. En una sociedad compleja los cargos pueden estar divididos en ramas —ejecutiva, legislativa, administrativa, judicial, militar—. Los jefes de esas ramas constituyen los verdaderos gobernantes en el sentido de que son ellos quienes determinan la política, pero todos los empleados del gobierno, hasta el último escribiente o policía, comparten alguna de las características de la posición oficial. Se supone que en cuanto órgano o representante del grupo, el gobierno ocupa una posición neutral con referencia a los intereses contrapuestos existentes dentro de la sociedad. Con frecuencia el sistema jurídico y simbólico está destinado a asegurar esa neutralidad —para asegurar que la acción política no sólo se realiza siempre en nombre de toda la sociedad, sino que va dirigida a la consecución de los fines de la sociedad en su conjunto y no de los privados—.

Sin embargo, desgraciadamente, es peculiar del poder político el hecho de que puede ejercerse sin ser jurídico. Una vez delegado el derecho a actuar en nombre de todo el grupo, una sociedad tiene dificultades para mantener el control sobre los gobernantes, quienes por virtud de su misma autoridad, pueden actuar contra el ciudadano corriente. Además, todo grupo que sea capaz de conseguir suficiente poder y apoyo, puede derrocar al gobierno legalmente constituido. Si lo hace, se convierte *ipso facto* en grupo gobernante. En una palabra, en último análisis el gobierno es *de facto* y no *de iure*. Sin embargo, aunque sea antijurídico, un gobierno sigue representando al grupo. Lo representa en el sentido de que actúa para toda la colectividad y en su nombre, tanto si la colectividad lo desea así como en caso contrario. Ello no quiere decir que persiga necesariamente los fines que los ciudadanos conciben como deseables para la

sociedad, pero, en un esfuerzo encaminado a investirse de legitimidad y adquirir con ello un apoyo popular muy necesario, *proclama* generalmente que persigue esos fines. Además, aun cuando parezca favorecer a una determinada clase o individuo, e incluso cuando esto pueda en realidad ser cierto, afirma que su fin es la mejora de la colectividad. Todo gobierno, lícito o ilícito, que no afirma esta finalidad o que fracasa completamente en el empeño de llevarla a cabo deja de ser gobierno. La misma necesidad que sienten los gobernantes de darse legitimidad, muestra la fuerza que ejerce en una sociedad los controles normativos. En consecuencia, no hay excepciones al principio de que el grupo gobernante, tanto si lo es por derecho como si debe su posición a la fuerza, habla en nombre de toda la sociedad.

### *El monopolio de la fuerza*

El conocido monopolio de la fuerza de que goza el gobierno es un corolario de sus funciones reguladoras. El monopolio no significa que sólo el gobierno utilice la fuerza. Puede delegar su uso y puede también ocurrir en determinados casos que sea incapaz de controlarla. Tampoco significa el monopolio que el gobierno emplee la fuerza en todas las ocasiones. Significa, más bien, que es inherente al gobierno la prerrogativa de utilizar la coacción física cuando sea necesario emplearla para la realización de sus funciones. (Significa también por lo general que el gobierno tiene el poder de usar la fuerza cuando *no* es necesario tal uso.) Por encima de todo, tiene el derecho, o la obligación, de reprimir todo uso no autorizado de fuerza por parte de un individuo o un grupo determinado.

Un órgano no gubernamental que tiene éxito en el empleo de fuerza en gran escala se convierte en gobierno *de facto* y adquiere automáticamente, cuando menos, una legitimidad li-



mitada. El caso del gobierno revolucionario de la Argentina de 1930 es un buen ejemplo. El presidente del nuevo gobierno, general Uriburu, envió una comunicación a la Corte Suprema, declarando que la revolución había establecido un gobierno provisional y que ese gobierno provisional disponía de las fuerzas militares y de policía necesarias para mantener la paz, la seguridad y el orden. "La Corte reconoció al gobierno provisional como gobierno *de facto* basándose en dos razones fundamentales: primera, que los hechos expuestos en la comunicación caracterizaban a aquél indiscutiblemente como tal gobierno *de facto*; segunda, que, con arreglo a las doctrinas nacional e internacional acerca de los actos de los funcionarios *de facto*, aquéllos eran válidos, cualesquiera que fuesen los defectos o vicios de su nombramiento o elección, y que nadie podía discutir la validez del nombramiento cuando estaban en visible posesión de los poderes y funciones del gobierno". Pero la Corte añadía también "que los actos de tal gobierno habrían de estar sujetos a revisión judicial como si fuese los de un gobierno *de iure*".<sup>5</sup>

### *El ámbito territorial*

¿Puede limitarse de algún modo un monopolio de la fuerza y seguir siendo monopolio? Es evidente que no puede ser limitado por referencia a ningún factor social, ya que, por necesidad funcional, ningún otro órgano social puede limitar completamente el poder gubernamental. Por ejemplo, un clan cuyos miembros se encontrasen esparcidos en diferentes áreas, no podría poseer un gobierno soberano, ya que algunos de sus miembros tendrían que vivir entre miembros de otros clanes y estarían en clara minoría, sometidos en realidad al poder de esos otros clanes. De modo análogo un grupo lingüístico o pro-

<sup>5</sup> Santos P. Amadeo, *Argentine Constitutional Law* (Nueva York, Columbia University Press, 1943), p. 86.

fesional difícilmente podría servir de límite a un gobierno independiente. Es cierto que en la realidad hay una considerable distribución de autoridad política siguiendo líneas culturales. En el imperio austro-húngaro había representación política de los grupos lingüísticos. En la India actual hay representación religiosa y de castas. Las asociaciones de abogados norteamericanas tienen el derecho de “descalificar” (*disbar*) a los miembros de la profesión y los sindicatos de rama tienen *de facto* el derecho de monopolizar una industria. Pero prácticamente en todos los casos semejantes hay que notar dos cosas: 1) la autoridad no es última, sino delegada por una autoridad superior; 2) la autoridad superior está definida territorialmente, y por ello pone de modo automático un límite geográfico a la actuación de la autoridad funcional. En resumen, el monopolio de la fuerza reside siempre, en último término, en una unidad territorial. La iglesia católica pretende hablar con autoridad final a sus feligreses en muchas cuestiones, pero divide su jurisdicción sobre base territorial. Además, carece de poner de coacción física. El poder político último implica un monopolio de la fuerza dentro de un determinado territorio.

### *La ubicuidad del gobierno*

Conexa con la exclusividad de poder y territorial del gobierno está la incapacidad del individuo para eludir el control estatal. Un adulto puede eludir la vida familiar, separarse de una asociación y negarse a estar afiliado a un grupo religioso. Pero no puede dejar de estar bajo la autoridad de alguna entidad política, tal como una nación. Puede, con permiso expreso, pasar de una jurisdicción gubernamental a otra, pero no puede librarse por entero de una jurisdicción de ese tipo. Hay, sin duda, apatridas —personas sin Estado— que carecen de la protección, servicios, etc., normalmente otorgados a los ciudadanos

reconocidos como tales, pero tales apatridas están, sin embargo, sujetos a las leyes del país en que residen. Los extranjeros domiciliados están sometidos también a las leyes del país, pero están protegidos en cierto grado por el Estado soberano que les reconoce como ciudadanos. No hay parte del mundo habitado que esté libre de la jurisdicción política, primitiva o civilizada. Hombres aislados pueden escapar a áreas deshabitadas a las que no llega ninguna jurisdicción, pero desde el momento en que un grupo de tales hombres se reúnen en una interacción social, surgen relaciones políticas. Si un hombre quiere participar en una sociedad humana tiene, tarde o temprano, que someterse a alguna autoridad política.

### *La soberanía*

Las características de la estructura política que acaba de describirse —a saber, su papel de órgano de todo el grupo, su monopolio final de la fuerza, su exclusividad territorial y su ineludibilidad— le dan esa autosuficiencia e independencia que constituyen lo que se denomina soberanía. Suprema en su propio dominio, actúa como una unidad contratante independiente en sus relaciones con otras entidades políticas. Puede ser una entidad débil y tener en realidad poco poder sobre el exterior, pero mientras no esté definitivamente conquistada tiene soberanía jurídica. Por ejemplo, la posición de Cuba a este respecto es distinta de la que tiene Puerto Rico.

## *LA NATURALEZA DE LA ACCION POLITICA*

Considerando la vida política desde el punto de vista de la interacción, pueden hacerse ciertas observaciones. Mientras que la conducta económica implica una cierta voluntariedad y reciprocidad en las relaciones (por ejemplo, en un contrato), la acción política implica lo contrario. Actuando políticamente, A manda porque tiene autoridad y B obedece porque está sujeto a esa autoridad. B puede sostener que la supuesta autoridad de A no es legítima, bien porque el cargo en que se apoya, no existe, porque ha sido adquirido de modo ilegal o porque la jurisdicción no alcanza al caso de B. Pero una vez que B admite la legalidad de la demanda, no tiene otra alternativa sino la de obedecer o atenerse a las consecuencias. Si se le sorprende desobedeciendo, la consecuencia puede no ser meramente restitutiva, sino también punitiva, ya que el Estado tiene jurisdicción sobre su persona. Es cierto que, en la práctica, puede en ocasiones eludir con éxito las consecuencias de la desobediencia. Puede hacerlo con mayor seguridad si tiene otra fuente de poder con la que contrapesar la autoridad política de A. Sin embargo, aunque la posición política no es de ningún modo la única fuente de poder, cualquier otra fuente no puede, en el caso más favorable, garantizar sino una inmunidad parcial y de ordinario temporal frente a la acción del gobierno. Para perdurar en el poder, todo gobierno tiene que lograr que el precio de la desobediencia sea lo bastante elevado para inducir a la mayor parte de la población a obedecer a la generalidad de las leyes durante la mayor parte del tiempo.

Cuando A trata de coaccionar a B obligándole a seguir una cierta línea de conducta, no se concibe que persiga sus propios fines en contradicción con los del grupo. El hecho de que tenga autoridad le da, sin duda, un cierto poder, ya que está respaldado por el control de la fuerza, pero también le pone límites. Si utilizase su posición únicamente para perseguir sus propios fines, el resultado sería una coacción absoluta más allá de todo límite legítimo y, en consecuencia, los fundamentos de su posición sufrirían pronto un grave quebranto. En cuanto individuo, A no puede igualar a la fuerza combinada de sus semejantes; su posición de autoridad necesita apoyo y, si quiere conservar ese apoyo, no puede utilizar la posición exclusivamente para sus fines privados. Incluso un Estado conquistador afirma que gobierna en interés de los gobernados y con ello se enzarza en cuestiones de legitimidad. Además, aunque no todos los funcionarios sean responsables en igual grado ante todos los elementos de la población, por lo general lo son, como veremos, en alto grado, ante la *élite*.

En consecuencia, aunque en la esfera de los negocios se consideraría lícito que A buscase su propio beneficio, cuando ocupa un cargo político se le prohíbe que lo haga salvo dentro de los límites prescritos por su cargo. Es cierto que para que pueda inducirse a aceptar la responsabilidad, hay que recompensarle de alguna manera. Si la posición figura entre las más elevadas, la recompensa tendrá que ser proporcionada para que pueda atraer a candidatos capaces.<sup>6</sup> Una forma tosca de recompensa consiste en permitir al funcionario recaudar todo lo que pueda de las mismas personas sobre las que ejerce su autoridad. Pero

<sup>6</sup> Geo. E. G. Catlin, *Principles of Politics* (Londres, Allen & Unwin, 1930), p. 184, habla de hombres cuyas energías extraordinarias se dedican de modo exclusivo a la adquisición del poder por el poder. Estos hombres —dice— son “hombres políticos en grado extraordinario, de la misma manera que el capitalista es hombre económico también en grado extraordinario”.

el sistema no opera bien, ya que al funcionario le resulta más provechoso *no* imponer el cumplimiento de las reglas que imponerlo. En consecuencia, un gobierno eficiente necesita que la cuota que haya de pagarse se fije con independencia de la autoridad encargada de cobrarla. Tiene que haber una recompensa por mantenerse dentro de ciertas pautas de actuación, y todo uso no autorizado del cargo oficial tiene que ser causa de castigo. En caso contrario la persona que tiene autoridad disfruta de una ventaja que, en sentido estrictamente económico, no puede disfrutar ninguna persona común y corriente. Puede privar a otros de sus bienes con la misma efectividad que si le robase —situación inestable e irónica, ya que se concibe que el titular de cargos de autoridad representa al grupo y gobierna en beneficio de éste—.

## *EL PROBLEMA POLITICO CENTRAL*

La posibilidad de una acción política corrompida plantea el problema central de todo gobierno: cómo asegurar que quienes representan al grupo, quienes deben protegerlo y darle normas, utilicen realmente su autoridad para la consecución de los fines del grupo y no los suyos propios cuando hay contraposición entre ellos. Todo sistema político real, cualquiera que sea su forma, representa un esfuerzo encaminado a resolver este problema. Ninguno ha tenido jamás éxito completo, pero ninguno de los que han conseguido perdurar ha fracasado por entero en esta tarea.

La mayor parte de la teoría política, dominada por las tradiciones occidentales, ha dado por supuesto que sólo un sistema democrático puede resolver el problema. Pero hay pruebas claras de que algunos gobiernos democráticos no se han acercado tanto a la solución como algunos autocráticos. Ello se debe a que la fidelidad que se presta a un gobierno y la eficiencia que consigue no dependen sólo de su forma, sino de la relación de esa forma con el resto de la estructura social. Para comprender esto es necesario estudiar, aunque sea de modo muy somero la conexión existente entre la organización política y la estratificación social.

## GOBIERNO Y ESTRATIFICACION

La noción de igualdad absoluta no puede aplicarse a la política. Cabe concebir un sistema económico en el que todo el mundo percibiese exactamente el mismo ingreso, pero no es posible imaginar siquiera un sistema político en el que todo el mundo ejerciese exactamente la misma autoridad. Cualquiera que sea su forma, la organización política implica, por definición, que una persona tenga autoridad sobre otra.

Por otra parte, por la naturaleza misma de la autoridad política, ésta se ejerce por unos pocos sobre la mayoría del grupo. En primer lugar, la tarea del gobierno no es sino una entre las muchas que tienen que realizarse por un personal especializado. En segundo término, la autoridad política es, en principio, jerárquica y piramidal, y la cúspide no la ocupa más que un individuo o, en el mejor de los casos, unos pocos. Incluso cuando el personal al servicio del gobierno constituye el diez por ciento de la población trabajadora, como se dice que ocurre en algunos regímenes burocráticos, está dominado en la cúspide por un grupo infinitesimal, que es el que toma las decisiones últimas y sobre el cual recae la responsabilidad final. La razón de ello es que el pensamiento y la planeación necesarios para guiar a toda la sociedad sólo puede realizarse, como todo pensamiento y planeación, por un individuo o, todo lo más, por unos pocos individuos. Esto es cierto cualquiera que sea el tamaño de la población a la que haya de gobernarse. En una palabra, tiene que haber una jefatura o "cabeza" en todo gobierno; y cuando la organización gubernamental es grande, sólo



aquéllos que se encuentran en la cúspide constituyen esa “cabeza”. La separación de la tarea de administrar y la de determinar la política recibe su expresión más clara en la burocracia, en la cual se supone que el personal es estrictamente apolítico. Al hablar de un gobierno o de un grupo gobernante es necesario tener presente en todo momento la estratificación que hay en él, y cuando menos hacer la distinción entre la “cabeza” y el “cuerpo”.

Admitido que es necesario que en toda sociedad haya una autoridad política y que, en consecuencia, no es posible una igualdad política absoluta, hay que buscar la igualdad en un nivel que no sea absoluto. Hay que buscarla en el nivel de la oportunidad. Si son unos pocos los que tienen que gobernar y el resto tiene que obedecer, la igualdad puede tomar la forma de dar a las masas oportunidad de reemplazar a los gobernantes, cuando lo deseen, con gentes salidas de sus filas. Esto deja expuestos a los gobernantes a la forma más eficaz de exigencia de responsabilidad, el riesgo de perder el cargo. Es una forma que ordinariamente tratan de eludir, pero como la muerte acaba por llevárselos, tiene que plantearse, en cualquier caso, el problema de su reemplazo. El sistema más desigual es a este respecto aquél en el que son los propios gobernantes los que hacen la substitución sin que intervengan para nada los súbditos. Sin embargo, ese ideal de un poder inmortal sólo se realiza en raras ocasiones, ya que el grupo de gobernantes que hay en cada momento es demasiado pequeño para imponer su voluntad después de la muerte. Lo que más se le aproxima es la dinastía monárquica, pero todo el mundo sabe que el monarca hereditario es con más frecuencia el símbolo que la esencia del gobierno y que, de ordinario, tiene que contar con ayudantes competentes y no con sus parientes para el desempeño de los altos cargos.

La desigualdad de oportunidad se expresa más a menudo de otro modo —a saber, la tendencia de un grupo o clase de la

gran sociedad a designar las personas que han de desempeñar los puestos gubernamentales—. Las personas que ocupan las posiciones más elevadas son tan pocas que para poder continuar en sus cargos tienen que apoyarse en las tradiciones y el consentimiento de algún cuerpo mayor, tal como la *élite*, el ejército o toda la sociedad. La tendencia normal es la de hacer jugar a algunos de estos elementos contra los otros según lo exija la conveniencia. El ejército tropieza con el obstáculo de su carácter especializado, su jerarquía interna y su incapacidad habitual para constituir una comunidad cabal. El gobierno que se apoya sólo en él, pisa terreno movedizo. La influencia *per capita* de la *élite*, como la del ejército, es mayor que la ejercida por la masa, pero la masa es más numerosa. Son tales las ambiciones y dotes de los nacidos en las filas de la masa y tales las deficiencias y conflictos existentes entre los nacidos en el seno de la *élite*, que estos últimos se encuentran por lo general, amenazados —cuando menos— por la posibilidad de ser reemplazados, a no ser que protejan su posición realizando cuando menos algunas de las funciones que se supone deben realizar. El personal subalterno del gobierno, amenazado por todos los lados, tiene también que realizar algunas de las funciones que se supone debe realizar, así como prestar la consideración debida a la variable influencia de los intereses organizados. Tanto ellos como la *élite*, por autocráticos que puedan ser y por absoluta que pueda ser su supuesta autoridad, tienen que dedicar alguna atención a las necesidades de la sociedad en la cual y sobre la cual, viven. En otro caso, no pueden sobrevivir.

El derecho de erigir y deponer gobernantes, tanto si es privilegio de una clase especial como si corresponde a toda la sociedad, tiene que ser parte de la organización política legítima de la sociedad. Pero el poder de erigir y deponer puede existir sin relación con la estructura legítima. De modo especial, es probable que una violación cometida por los gober-

nantes de los derechos y obligaciones definidos por la estructura política, lleve consigo represalias hechas por todos o algunos de los súbditos que, aunque sean ilegales desde el punto de vista teórico, estarán justificadas desde el punto de vista ético. En realidad, los gobernados no están nunca absolutamente desprovistos de todo poder, y como el grupo gobernante es pequeño y, en consecuencia, es impotente una vez que la masa de la población se organiza contra él, ese poder puede llegar a ser capaz de expulsar de sus puestos a los miembros de aquél. La oposición puede adoptar la forma no violenta de la no-cooperación. El estado llano puede también violar las normas y buscar la realización de sus propios intereses en oposición a los definidos por el gobierno.

Aunque la amenaza de deposición constituye el freno más poderoso a la corrupción gubernamental y la oportunidad de reemplazar a los gobernantes la forma máxima de igualdad política, hay otros frenos y otras formas de igualdad. Mientras quienes se encuentran en el poder persigan en realidad los fines que el pueblo desea para el grupo, las masas tendrán el sentimiento de libertad y un sentido de participación. En consecuencia, es importante preguntarse qué es lo que —aparte de la amenaza de deposición— puede llevar a los gobernantes a la persecución de esos fines.

En primer lugar, las personas que ocupan puestos de autoridad basan parcialmente su conducta en sentimientos y valores adquiridos en cuanto miembros de la sociedad. Aunque los estudiosos de la ciencia política suponen con frecuencia que tales personas persiguen el poder con una mentalidad puramente maquiavélica, tal supuesto es más bien heurístico que descriptivo. Es muy difícil que el poder como fin en sí pese más que todos los demás fines para los cuales viven los hombres. Es más frecuente que tienda a ser usado como medio importante para la consecución de otros fines, aunque no como medio único,

ya que algunos fines no pueden ser conseguidos mediante el poder por sí solo. En consecuencia, el hecho de que las personas que ocupan puesto de autoridad tengan sentimientos y convicciones morales y persigan una multiplicidad de fines coloca un límite al posible abuso de su autoridad. Además, tienen la limitación impuesta por la ignorancia de posibles alternativas y, sobre todo, por no ser capaces de prever las consecuencias de sus propios actos. En una palabra, están limitados por los mismos controles sociales que limitan a los demás miembros de la sociedad.

Dada la existencia de esos otros controles, no es sorprendente que aunque un gobierno no sea reemplazable en el sentido democrático de la palabra, pueda, sin embargo, satisfacer al pueblo. Mientras haga frente de modo satisfactorio a sus obligaciones institucionales —esto es, mientras satisfaga las esperanzas del pueblo— puede permanecer en el poder. Más aún, el pueblo puede creer que un régimen absoluto constituye el mejor instrumento para la consecución de sus fines. Puede verse esto tomando un ejemplo extremo, el gobierno de la India bajo el sistema de castas.

### *El gobierno de la India bajo el sistema de castas*

La organización política de las sociedades altamente estratificadas ha dejado siempre perplejos a los teóricos de la democracia. Estos han tomado de ordinario como tipo el orden de la Europa feudal, pero si queremos hacer una teoría política más general es prudente tomar también en cuenta ejemplos no europeos.

En el caso de la India lo primero que hay que observar es el extraordinario prestigio de la casta sacerdotal. Aunque la religión hindú ha sufrido numerosos cambios en el curso de los

siglos, no ha dejado nunca de atribuir un alto valor al ascetismo ni de considerar sagrado al brahmán. Concebía a la sociedad humana como un sistema jerárquico y hereditario de estratos, en el que la casta brahmánica ocupa la cúspide. La posición social de las otras castas estaba determinada primordialmente por el grado de contacto que tenían con los brahmanes sagrados. En el peldaño inferior de la escala se encontraban las castas que no tenían en absoluto, contacto con los brahmanes sagrados, y eran, en consecuencia, impuras, "intocables" e incapaces de entrar al templo. Para los hindúes corrientes, la doctrina de la reencarnación ofrecía la posibilidad de que en el caso de observar las reglas de conducta apropiadas al *status* de cada uno, sobre todo en lo relativo a la alimentación y veneración de los brahmanes, habría una posibilidad de pasar la siguiente vida en una casta superior.

Esta exaltación de la casta sacerdotal parece importante, ya que no sólo se encuentra en la India, sino virtualmente en todos los sistemas sociales estratificados —por ejemplo el antiguo Egipto, el antiguo Perú y la Europa feudal. ¿Habría, entonces, alguna conexión entre un orden estratificado y la exaltación del sacerdocio?

La respuesta parece ser afirmativa. El hecho de que la diferenciación jerárquica de *status* produzca grandes desigualdades absolutas, significa que tiene que haber alguna justificación subjetiva compensadora de esas desigualdades. En una palabra, el sentido de libertad tiene que compensar la ausencia de libertad absoluta. Sin un fuerte sistema de ritual y creencia que justifique, racionalice e imponga las desigualdades, se produciría una competencia franca en busca de riqueza y prestigio y la inmovilidad hereditaria sería substituída por una movilidad vertical. Así, pues, de acuerdo con la importancia atribuída al ritual y la creencia religiosos, el sacerdocio, en cuanto cuerpo que representa al pueblo en cuestiones religiosas, tiene que go-

zar necesariamente de una posición exaltada. Cuando el sacerdocio es hereditario se crea una situación comparable a la que existe en los gobernantes hereditarios. Las masas no tienen oportunidad de llegar al sacerdocio. Hechas de una arcilla inferior, sólo pueden probar su dignidad y adquirir un poco del brillo sagrado honrando a los hombres de Dios.

Precisamente como consecuencia de ese poder del sacerdocio, el conflicto potencial entre esta clase, por una parte, y las personas que desempeñan funciones de gobierno, por otra, llega a ocupar una posición extremadamente crucial en un orden social estratificado. El sacerdocio tiene un título que sobrepasa el mundo sensorial y tiene, en consecuencia, supremacía sobre la autoridad secular. Más aún, como esta última gobierna basada en un derecho legítimo sancionado por los valores y ceremoniales más altos, es el sacerdocio el cuerpo que, en teoría, confiere y confirma el derecho a gobernar. Sin embargo, el gobierno es, por definición el que ejerce la autoridad final y dispone de la fuerza física en el mundo real. En consecuencia, goza de hecho de supremacía sobre el sacerdocio, que resiste tenazmente a la mera teoría. En esas dos clases de supremacía, en esos dos títulos de poder, hay una base de conflicto. A menos que el conflicto inherente a esa dualidad se evite mediante algún artificio institucional, el orden estratificado está sujeto a desorganización.

Una solución —la adoptada por ejemplo, en Egipto, el imperio inca y el Japón moderno— consiste en combinar las funciones sacerdotales y seculares en una misma persona o grupo. Pero esto es una solución más aparente que real, ya que en cualquier sociedad civilizada las dos funciones son incompatibles. Aunque el emperador y el sumo sacerdote sean una sola persona, esa persona tiene inevitablemente que delegar la mayor parte de sus funciones; y uno de los primeros pasos es la delegación de las actividades sacerdotales a ciertos funcionarios y de las secu-

lares a otros. La lucha vuelve a comenzar en un peldaño inferior de la jerarquía.

Otra solución estriba en una rígida distinción de las dos funciones con poca interferencia mutua: el sacerdocio da sanción religiosa al poder secular y los gobernantes dan sanción civil a la prerrogativa sacerdotal.

La sociedad hindú constituyó un caso peculiar, primero, porque llevó a los mayores extremos el principio del *status* hereditario y, segundo, porque dió el poder supremo al sacerdocio. El conflicto resultante entre los brahmanes y los chatrías duró muchos siglos. En teoría, los brahmanes no podían ocupar puestos de gobierno ni acumular riqueza, pero violaron esta regla y consiguieron establecer la doctrina de que el gobierno existía en beneficio de ellos. Ningún privilegio, ningún trato de favor era demasiado para ellos. En esta situación, los chatrías fueron quedando de espaldas a la pared y acabaron por desaparecer.<sup>7</sup>

Podría suponerse que al expulsar los brahmanes a los gobernantes normales establecidos por la estructura de castas hindú, se establecieron como gobernantes. Aunque puede que ello haya ocurrido en algunos casos, los brahmanes conservaron por lo general su posición sacerdotal. Pero la presión que ejercían sobre los funcionarios políticos hizo vulnerable a la sociedad. Vinieron a ser gobernantes advenedizos locales, que podían proceder de cualquier casta y cuya pretensión de legitimidad era endeble, o extranjeros. En una palabra, el sistema no pudo producir un gobierno en gran escala y estable. Los únicos gobiernos que tenían estabilidad eran los impuestos por los conquistadores o los puramente comunales. El gobierno cotidiano era de modo fundamental asunto local. Las normas sociales eran normas de casta, aplicadas por el grupo de casta local.<sup>8</sup> La cooperación eco-

<sup>7</sup> G. S. Ghurye, *Caste and Race in India* (Londres: Kegan Paul, 1932), pp. 81-83.

<sup>8</sup> L. S. S. O'Malley, *Indian Caste Customs* (Cambridge: University Press,

nómica entre las castas se basaba en la aldea y las aldeas eran en gran parte autárquicas, unidas contra los peligros derivados de la ausencia de un gobierno central ordenado. En consecuencia, la supremacía del sacerdocio era compatible con la estabilidad política local, pero no con la central.

El ejemplo de la India pone de manifiesto la importancia del ritual y la moralidad en el mantenimiento de un sistema estratificado. Los hindúes, pese a ser pobres y estar en situación de desigualdad, no aceptaban el sistema porque se les obligase físicamente a hacerlo. La casta brahmánica era para ellos la representación de los dioses sobre la tierra y tenía un monopolio natural del ritual y el saber sagrados. Rendir homenaje a los brahmánes era el medio más seguro de garantizar el propio futuro espiritual e incluso el material. La supremacía de la casta brahmánica parecía enteramente natural y justa a las otras castas, y el deber de los gobernantes políticos consistía en mantenerla. El gobierno estaba así limitado en sus actos por las demandas de la sociedad a la que gobernaba. Ocurría que las demandas no eran democráticas, sino lo contrario. Eran demandas de casta, la más fuerte de las cuales eran la de que el sacerdocio hereditario debía gozar de privilegios extremados ¿Cómo podría prosperar, caso contrario, la comunidad? En cuanto representante de toda la sociedad, el gobierno estaba obligado a conceder favores especiales a una parte de esa sociedad —la parte a la que se tenía en la máxima estima reverencial—.

### *El mito del Estado de clase*

La teoría de que el Estado es el instrumento de una determinada clase y de que persigue los intereses de esa clase contra la

1932), cap. 2. E. A. H. Blunt, *The Caste System of Northern India* (Londres: Oxford University Press, 1931), caps. 4 y 15.



voluntad del resto de la sociedad, no es nunca cierta en la práctica. Se aproxima en el mayor grado a la realización en el Estado de conquista, en el que los conquistadores constituyen un estrato dominante, cubren los puestos de gobierno con gentes salidas de sus filas y tienen una cultura distinta de la que poseen los conquistados. Sin embargo, esa sociedad bifurcada no dura mucho. En primer lugar, no todos los conquistadores pueden actuar como gobernantes. Surge entonces en las filas de los conquistadores una distinción entre los que ocupan cargos y los que no los ocupan. La clase conquistada se convierte entonces en tercero en discordia y adquiere poder en cuanto tal. En segundo lugar, a medida que pasa el tiempo, la cultura de los dos grupos, por no hablar de la sangre, tiende a fundirse, y resulta difícil de mantener la distinción entre las dos clases. En consecuencia, desaparece la hegemonía del grupo conquistador, por lo menos en cualquier sentido antitético de los deseos de la masa de la población.

También en este punto sirve de ejemplo el caso de la India. Los invasores arios hicieron un esfuerzo extraordinario para conservarse distintos de los pueblos indígenas de piel más oscura a los que habían conquistado. Pero sus propias filas estaban divididas en cuatro estratos principales, entre dos de los cuales —los brahmanes y los chatrías— había conflicto. Pese a las normas muy rígidas que imponían la endogamia, se produjo la amalgama con la población indígena, comenzando por los estratos inferiores; y pese a las rigidísimas limitaciones al trato social, se produjo también la asimilación cultural. Lo que era en un principio un Estado de conquista acabó por convertirse en una sociedad solidarista, unida bajo una religión y un sacerdocio, pero escindida en castas exclusivas en grado muy alto y mutuamente dependientes.

Si la situación de conquista no puede dar un ejemplo de

Estado de clase, no sirve de nada buscarlo en otro sitio. Los brahmanes de la India no eran una "clase gobernante" sino un estrato especialmente favorecido por el gobierno. La clase que ocupa la cúspide de la jerarquía es, casi invariablemente, y por necesidad, mayor que el cuerpo gobernante. Este último, por lo menos en el nivel en el que se determina la política, es necesariamente pequeño. Se produce entonces una distinción entre los miembros de la *élite* que gobiernan en realidad y los que no gobiernan. Esta dicotomía se expresa invariablemente como un conflicto de intereses y cada bando busca el apoyo de las clases inferiores.

Pueden darse ejemplos del principio en muchos lugares. Por ejemplo en Iberoamérica, la *élite* está eternamente dividida en facciones, cada una de las cuales trata de conseguir puestos dependientes del gobierno. Rara vez puede un gobierno satisfacer durante mucho tiempo a toda la *élite*, aunque haya salido de sus filas.<sup>9</sup> Las luchas políticas son en todas partes luchas de un grupo pequeño por conseguir el apoyo de la masa contra otro grupo pequeño.<sup>10</sup> Incluso en una democracia, el ciudadano común y corriente está demasiado preocupado con otras cuestiones para entrar en la competencia por las riendas del gobierno o para determinar su política en detalle. La competencia activa por las posiciones políticas se deja a un pequeño sector del cuerpo de ciudadanos, no todo los cuales pueden estar en el poder al mismo tiempo. Sólo en un momento de crisis se interesa en el gobierno una parte mayor de la población, y ello sólo ocurre durante un período breve. La finalidad de la mayor parte de las rebeliones no es cambiar la forma de gobierno, sino simplemente cambiar las personas gobernantes, cosa que para la mul-

<sup>9</sup> Kingsley Davis, "Political Ambivalence in Latin America", *Journal of Legal and Political Sociology*, vol. 1 (octubre, 1943), pp. 127-150.

<sup>10</sup> Catlin, *op. cit.*, p. 366.

titud no tiene, con frecuencia, importancia. Mientras la estructura política sea conforme a los sentimientos y finalidades del pueblo, no se la considera opresora, por absoluto que sea su carácter.

Desde luego que incluso cuando la estructura gubernamental está justificada por las *mores* y la posesión de cargos por ciertas personas se conforma a la práctica legítima, puede haber alguna envidia y resentimiento. Ello surge como consecuencia de la fundamental capacidad humana de colocarse en el puesto de otro y sentir, de modo vicario, como tiene que sentir ese otro. El miembro de un estrato inferior no puede menos de sentirse fascinado por los hechos y privilegios de quienes disfrutan de un *status* superior y no puede evitar el contraste de esos hechos y privilegios con sus propias actividades restringidas. Es inevitable que en ocasiones ese contraste dé por resultado esfuerzos ilegales para saltar la barrera y colocarse en la posición superior. La desigualdad absoluta tiende, así, a infringir constantemente el sentido de libertad. Pero es curioso que por lo general los controles sociales son lo bastante fuertes para reprimir esa tendencia —y que esos controles no se limitan, en modo alguno, a la fuerza—. Hay ejemplo de ello en la reacción de los propios estratos inferiores frente a aquellos de sus miembros que tratan de conseguir una posición más elevada o perturban en cualquier otra forma el sistema. Con frecuencia son las personas pertenecientes a esos estratos las primeras en experimentar un sentimiento de ultraje y en castigar al culpable, pese a que al propio tiempo comprenden secretamente la motivación de aquél y desearían haber triunfado, caso de haber estado en su lugar. Mezclado con este sentido de competencia y este desagrado al ver que un miembro del propio estrato ha conseguido elevarse a uno superior, se encuentra el sentido, más fuerte, de la incorrección del intento. Hay, desde luego, casos en los que se siente que

el trato recibido por los estratos inferiores, medido por las pautas que prevalecen, es injusto; en esos casos se produce una reacción pública,<sup>11</sup> pero no es este el problema de que aquí se trata.

<sup>11</sup> Véase el patético caso de la concubina del rey y el sacerdote en el libro de Margaret Landon, *Anna and the King of Siam* (Nueva York: John Day, 1943), caps. 30 y 31.

## *EL CONCEPTO DE UN ESTADO MUNDIAL*

El término "Estado" da origen a una cierta confusión. Por una parte, se le define a menudo en abstracto; por otra, en concreto —de ordinario en la forma de la nación moderna—. Parece preferible aceptar el primero de estos usos y entender por Estado la estructura institucional por medio de la cual se ejerce la autoridad suprema dentro de un determinado territorio. Puede definirse entonces al "gobierno" como las personas o el partido que ocupan los puestos de esa estructura en un momento determinado. La estructura posee a lo que es de presumir "legitimidad", en el sentido de que es parte de la organización de toda la sociedad y se conforma a los sentimientos, valores y normas de aquella. Pero como existe la posibilidad de que un grupo se apodere del poder, hay que tomar en cuenta la hipótesis de que haya un gobierno ilegítimo. Tal grupo, y sus partidarios, intentarán inevitablemente adquirir legitimidad, y pueden triunfar en el empeño, incluso con un cambio mínimo en la estructura básica. Hasta en un sistema estable, hay casi siempre algún conflicto de opinión respecto de si determinadas formas son legítimas o ilegítimas, pero un conflicto de profundas raíces acerca de la legitimidad de toda la estructura tiende a desorganizar a una sociedad y de ahí que rara vez perdure mucho tiempo. Quienes discuten la totalidad del sistema son por lo general miembros de un grupito extravagante.

Con arreglo a este modo de definición, hay que hacer algunas salvedades con respecto al término "Estado" cuando se utiliza en forma concreta. Puede ser un Estado tribal, un Estado-

ciudad o un Estado nacional. Además resulta posible imaginar un tipo de Estado que no ha existido nunca hasta ahora, a saber, un Estado mundial.

Como ocurre con la mayor parte de los entes imaginarios, los detalles del Estado mundial son vagos. Sus líneas generales se construyen por analogía, y con frecuencia no son sino meras ampliaciones de las que presenta el Estado nacional. Pero la analogía no puede ser perfecta. Hay, por ejemplo, la función de hacer tratados. Siendo los tratados internacionales acuerdos entre Estados soberanos, un Estado mundial no puede hacerlos. Los actuales acuerdos entre las naciones tendrán que ser substituídos por leyes y reglamentos, que regularán las relaciones internacionales, pero que serán internos dentro del Estado mundial.

Junto con estos cambios funcionales, se producirá un cambio de concepción. La emoción patriótica, si es que subsiste, cambiará tanto que parecería extraña a la presente generación. El patriotismo ha estado asociado con la lucha entre Estados. Transferido a un Estado mundial, su carácter cambiará radicalmente. Puede convertirse en un culto del *status quo*, porque el único enemigo del Estado mundial será interno (la amenaza de revolución) y no externo. O puede convertirse también en una actitud moderada de competencia, asociada con la región, la clase o la cultura, pero no lo bastante profunda para ser subversiva.

Habrá también probablemente, una disminución de las virtudes marciales tales como el valor, la astucia, la resistencia al dolor y la lealtad en el combate. Como estas virtudes han estado asociadas con la sociedad humana desde su origen, el Estado mundial efectuará así un cambio fundamental en las emociones y valoraciones humanas. Pero no es fácil predecir la forma exacta del cambio.

El Estado mundial puede llegar por creación deliberada,

evolución pacífica o conquista —posiblemente por una combinación de las tres cosas—. En el caso de que una nación llegase a adquirir poder sobre todo el globo, el Estado mundial sería un Estado de conquista. Pero si nuestra tesis anterior es correcta, no subsistiría durante mucho tiempo como Estado de conquista, sino que cedería el puesto a una nueva legitimidad de ámbito mundial.

Una vez establecido sobre base legítima el Estado mundial, cualesquiera que sean los medios empleados para ello, no habrá ulteriores reformas posibles por la consolidación de soberanías. Toda la actividad reformista irá dirigida, a lo que es de presumir, a la rectificación interna de los males políticos. Dejará de ser posible que los políticos desvíen la atención del pueblo de las reformas interiores señalando los enemigos extranjeros. Este hecho puede contrapesar la tendencia a venerar el *status quo*. En realidad, es incluso posible que la seguridad exterior permita el máximo desarrollo que haya conocido jamás el individualismo —individualismo en el sentido de un mayor ámbito y una mayor libertad de elección de medios para cada persona—. Por otra parte, es posible que consiga supremacía un culto o filosofía y uniformice así al mundo entero; pero con el tiempo, como efecto del mismo éxito, se irá relajando probablemente su rigor.

Existe una tendencia a suponer que caso de ser abolidas las guerras internacionales desaparecerán virtualmente las luchas humanas. No es un supuesto sólido. Es muy posible que disminuya la cantidad total de lucha *armada*, aunque probablemente no desaparecerá. Por último, persistirán las luchas emotivas, políticas y económicas, e incluso puede que su intensidad aumente. Así, pues, el Estado mundial es una meta amplia y muy realista, pero no es una panacea para la felicidad humana.

## CONCLUSION

*La finalidad de estas reflexiones ha sido diferenciar el control político de otros tipos de control social e indicar ciertas formas mediante las cuales limitan esos otros tipos el control político. No se ha hecho esto negando que el Estado tenga las características que por lo general se asocian con él. En realidad parece tener la función de imponer las normas y proteger al grupo, y sus servicios son subsidiarios de tal función. Un gobierno actúa en nombre del grupo, ejerce un monopolio de la fuerza, gobierna un determinado territorio y posee el atributo de la soberanía. Además, la acción política difiere de la económica por la desigualdad inherente a la relación. Pero se ha hecho un intento de ir más allá de esas funciones, de comprender por qué son necesarias y de percibir cuáles son las consecuencias en ellas implícitas. En ese intento se ha prestado atención al problema central de todo gobierno: cómo asegurar que quienes gobiernan empleen su poder legítimo en la prosecución de lo que el pueblo considera como metas del grupo y no en la prosecución de las metas privadas de aquéllos.*

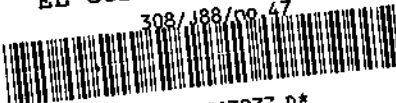
*Las diferentes formas de organización política representan modos distintos de resolver este problema. Un modo muy importante es el democrático, en el cual la estructura política está dispuesta de tal modo que el pueblo puede seleccionar las personas de los gobernantes. Otro es el tipo altamente estratificado en el cual el cuerpo gobernante es hereditario o lo selecciona una élite permanente que simboliza los valores de toda la sociedad y tiene en consecuencia privilegios especiales. Este tipo estratificado*



*no implica necesariamente un sentimiento de opresión por parte de las masas, ya que de un modo u otro la estructura da expresión a sus valores. En realidad, conceptos tales como "libertad", y "franqueza" no son términos descriptivos, sino subjetivos y relativos; y aunque útiles en el dominio de la controversia, tienen que ser utilizados con extremado cuidado en el análisis de la conducta política real. Por esta razón, el presente estudio ha intentado distinguir entre la libertad absoluta y el sentido de libertad, sosteniendo que no siempre se corresponden.*

*Es posible imaginar un Estado mundial por analogía con el Estado nacional. Aunque tal Estado tendría algunas de las características esenciales de toda organización de gobierno, tendría también algunos rasgos únicos que no ha presentado hasta ahora ninguna entidad política. Cabe imaginar esos rasgos únicos tomando en cuenta las condiciones especiales que prevalecerían, pero los detalles tienen necesariamente que ser vagos. Por esta razón la idea del Estado mundial es como la idea del aeroplano antes de que éste hubiese sido inventado en realidad.*

BIBLIOTECA  
EXPOSICION INTERNACIONAL DE BOGOTA 2015  
DANIEL COSIO VILLEGAS

EL COLEGIO DE MEXICO  
308/188/09-47  
  
\*3 905 0013977 0\*

## LISTA DE JORNADAS PUBLICADAS

1. José Medina Echavarría. *Prólogo al estudio de la guerra* (agotado).
2. Tomás Sánchez Hernández. *Los principios de la guerra* (agotado).
3. Jorge A. Vivó. *La Geopolítica* (agotado).
4. Gilberto Loyo. *La presión demográfica* (agotado).
5. Antonio Caso. *Las causas humanas de la guerra*.  
Jorge Zalamea. *El hombre, náufrago del siglo xx*.
6. Vicente Herrero. *Los efectos sociales de la guerra* (agotado).
7. Josué Sáenz. *Los efectos económicos de la guerra*.
8. Manuel F. Chavarría. *La disponibilidad de materias primas*.
9. Manuel M. Pedroso. *La prevención de la guerra*.
10. D. Cosío Villegas, E. Martínez Adame, Víctor L. Urquidi, G. Robles, M. Sánchez Sarto, A. Carrillo Flores, José E. Iturriaga. *La postguerra*.  
Alfonso Reyes, D. Cosío Villegas, J. Medina Echavarría, E. Martínez Adame, Víctor L. Urquidi. *La nueva constelación internacional*.
11. Raúl Prebisch. *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*.
12. José Gaos. *El pensamiento hispanoamericano*.
13. Renato de Mendonça. *El Brasil en la América Latina*.
14. Agustín Yáñez. *El contenido social de la literatura iberoamericana*.
15. José E. Iturriaga. *El tirano en la América Latina*.
16. Javier Márquez. *Posibilidad de bloques económicos en América Latina*.
17. Gonzalo Robles. *La industrialización en Iberoamérica*.
18. Vicente Herrero. *La organización constitucional en Iberoamérica*.
19. M. F. Chavarría, A. Pareja Díez-Canseco, M. Picón-Salas, J. A. Portuondo, L. Alberto Sánchez, J. Vasconcelos, Jorge A. Vivó, J. Xiráu. *Integración política de América Latina*.  
A. Castro Leal. *La política internacional de América Latina*.
20. Francisco Ayala. *Ensayo sobre la libertad*.
21. J. A. Portuondo. *El contenido social de la literatura cubana*.
22. Antonio García. *Régimen cooperativo y economía Latinoamericana*.



23. Jesús Prados Arrarte. *El plan inglés para evitar el desempleo.*
24. Florián Znaniecki. *Las sociedades de cultura nacional y sus relaciones.*
25. Renato Treves y Francisco Ayala. *Una doble experiencia política: España e Italia.*
26. John Condliffe. *La política económica exterior de Estados Unidos*
27. A. Carneiro Leão. *Pensamiento y acción.*
28. Antonio Carrillo Flores. *El nacionalismo de los países latinoamericanos en la postguerra.*
29. Moisés Poblete Troncoso. *El movimiento de asociación profesional obrero en Chile.*
30. José María Ots Capdequi. *El siglo XVIII español en América.*
31. Medardo Vitier. *La lección de Varona.*
32. Howard Becker y Philip Fröhlich. *Toynbee y la sociología sistemática.*
33. Emilio Willems. *El Problema Rural Brasileño desde el punto de vista antropológico.*
34. Emilio Roig de Leuchsenring. *13 Conclusiones Fundamentales sobre la Guerra Libertadora Cubana de 1895.*
35. Eugenio Imaz. *Asedio a Dilthey.* (Un ensayo de interpretación).
36. Silvio Zavala. *Contribución a la historia de las instituciones coloniales en Guatemala.*
37. Roberto MacLean y Estenós. *Racismo.*
38. Alfonso Reyes. *Tres puntos de exegética literaria.*
39. Agustín Yáñez. *Fichas mexicanas.*
40. José Miranda. *El método de la ciencia política.*
41. Roger Caillois. *Ensayo sobre las sectas.*
42. Otto Kirchheimer. *En busca de la soberanía.*
43. Manuel Calvillo. *Francisco Suárez.*
44. Juan Bernaldo de Quirós. *El Seguro Social en Iberoamérica.*
45. Alexander H. Pekelis. *Una jurisprudencia del bien común.*
46. Julio Le Riverend. *Los orígenes de la economía cubana.*
47. Kingsley Davis. *Reflexiones sobre las instituciones políticas.*

---

Distribución exclusiva:

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Pánuco, 63 - México, D. F.