

FRANZ VON HOLTZENDORFF

ESENCIA Y VALOR DE LA OPINIÓN PÚBLICA



Traducción: Raúl Gabás Pallás



acOPos

ESENCIA Y VALOR DE LA OPINIÓN PÚBLICA

acOPos

análisis de conceptos políticos y sociales

Gonzalo Capellán de Miguel
Editor

ESENCIA Y VALOR DE LA OPINIÓN PÚBLICA

FRANZ VON HOLTZENDORFF



Traducción: Raúl Gabás Pallás

acOPytos - 3
Santander, 2012

Holtzendorff, Franz von.

Esencia y valor de la opinión pública / Franz von Holtzendorff ; Gonzalo Capellán de Miguel, editor ; traducción, Raúl Gabás Pallás. — Santander : acOPos, Seminario de Análisis de Conceptos Políticos y Sociales, Universidad de Cantabria, 2012. — 192 p., 16 x 21 cm. — (acOPYtos ; 3)

En la cub.: Ministerio de Ciencia e Innovación

D.L. S. 1787-2011

ISBN 978-84-86116-50-7

I. Opinión Pública. I. Capellán de Miguel, Gonzalo, ed. lit. II. Gabás Pallás, Raúl.

316.653

Esta edición es propiedad de acOPos – UNIVERSIDAD DE CANTABRIA, cualquier forma de reproducción, distribución, traducción, comunicación pública o transformación sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Traducción: RAÚL GABÁS PALLÁS

Director: GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL

Dirección Editorial: BELMAR GÁNDARA SANCHO

Consejo Científico:

AURORA CANO (Instituto de Investigaciones Bibliográficas - UNAM - México)

ROBERTO FANDIÑO (Universidad de La Rioja)

JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIÁN (Universidad del País Vasco)

CÉSAR GARCÍA (Washington University - EE.UU.)

AURORA GARRIDO (Universidad de Cantabria)

JONAS HARVARD (Mid - Sweden University - Suecia)

BEATRIZ MAÑAS (UNED)

VÍCTOR RODRÍGUEZ INFUESTA (Universidad de Oviedo)

BÉNÉDICTE VAUTHIER (Universität Bern- Suiza)

LOURDES VINUESA TEJERO (Universidad Complutense de Madrid)

Ilustración de cubierta: Fragmento de *Edipo y Antígona*, por Charles Jalabert

© Diseño editorial y proyecto técnico: GOMBEL, S.I.

© acOPos, Seminario de Análisis de Conceptos Políticos y Sociales – Universidad de Cantabria

D.L.: S. 1787-2011

ISBN: 978-84-86116-50-7

Impreso en España – Printed in Spain

ÍNDICE

Introducción, por GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL	9
I. La opinión pública como objeto de la investigación científica	25
II. La opinión pública en la antigüedad y en la Edad Media	37
III. La opinión pública de la época moderna	45
IV. Contrastes conceptuales de la opinión pública	61
V. Objeto y contenido de la opinión pública	89
VI. Proceso de nacimiento de la opinión pública	109
VII. La opinión pública y la prensa	123
VIII. La tarea del Estado frente a la opinión pública	143
IX. Notas	167

INTRODUCCIÓN.
LA OPINIÓN PÚBLICA COMO EL CORO
DE LA TRAGEDIA ANTIGUA

GONZALO CAPELLÁN DE MIGUEL
Universidad de Cantabria

CONTEXTO: INTERÉS POR HOLTZENDORFF Y SU ENSAYO SOBRE LA
OPINIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Cuando en 1888 Posada y Buylla escribían el «Estudio preliminar» a sus *Principios de Política*, entendidos como una *Introducción al estudio de la ciencia política contemporánea*, aseguraban que el autor «es ya suficientemente conocido entre las gentes cultas del mundo civilizado». Si eso les valía para no entrar en más detalles sobre los méritos académicos y científicos del entonces catedrático de Derecho penal y político de la Universidad de Munich, no les impedía afirmar más adelante que «el nombre de Holtzendorff va unido

a los más interesantes progresos realizados durante estos últimos años en las ciencias jurídicas». A esa admiración científica había que sumar su simpatía por un autor al que consideraban «Infatigable propagandista de las ideas liberales».

Para entonces el libro que se traducía al español ya se había publicado en francés, griego, italiano y portugués, y se preparaba también la versión inglesa. Este dato muestra con claridad la importancia adquirida por el autor alemán, que si bien era ya una autoridad en el terreno del Derecho penal, en los momentos en los que se estaba constituyendo la moderna ciencia política se ganó un espacio entre sus principales cultivadores de la Europa de finales del siglo XIX. Es más, pocos años después se realizaba una edición española del Libro III de esta misma obra bajo el título *Los Fines del Estado* (Valladolid, H. de L. Pastor, 1893), demostrando el interés suscitado en nuestro país por algunos de los temas tratados por Holtzendorff, como el concepto de Estado y sus fines, el Estado de derecho, el self-government o la teoría de la opinión pública.

Sobre este último aspecto había publicado Franz von Holtzendorff un librito titulado *Wesen und Werth der öffentlichen Meinung* (München, Rieger, 1879), que solo un año más tarde de su aparición ya fue objeto de una segunda edición¹. De ella opinaban Posada y Buylla que era un «interesante estudio»

¹ Aquí se ha traducido a partir de la primera edición de 1879 (el texto de 1880 es idéntico). Ejemplar perteneciente a la biblioteca privada de GCdM. Exlibris de Julius Gertig.

publicado «en honor al ilustre Bluntschli», otro de los grandes teóricos del Derecho y la Ciencia política de la época². Dado el conocido protagonismo de estos autores en el seno del institucionismo español, no sería de extrañar que hubiera partido de ellos la iniciativa de publicar el primer capítulo del ensayo de Holtzendorff, «La opinión pública como objeto de investigación científica» en el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (1896, t. XX, num. 434 pp. 148-152). La propia traducción (anónima) bien podrían haberla realizado el propio Posada, que también publicaría años más tarde un artículo sobre la opinión pública en el mismo Boletín, o bien Francisco Giner de los Ríos, que había traducido y publicado poco antes en el BILE un fragmento de los *Principios del Derecho de Röder* bajo el título de «Teoría de la opinión pública» (núms. 354 y 355, 1891)³.

Desde entonces este texto no había sido objeto de nuevas traducciones parciales ni completas, motivo por el cual se decidió llevar a cabo la presente edición, tanto por la relevancia del autor, que ya sirvió de justificación hace más de un siglo a Posada y Buylla, como el enorme interés del ensayo de Holtzendorff

2 Ellos traducen el título alemán como «Esencia e *importancia* de la opinión pública».

3 Tanto el hecho de que ahora se altere la traducción del título, sustituyendo «importancia» por «valor» de la opinión pública, como la nota del Traductor que se refiere al artículo de Röder publicado en el Boletín y otros también sobre la opinión pública de López Selva, aparecidos entre 1890 y 1891, apuntan claramente a un institucionista de primera fila y buen conocedor del alemán. Esos datos apuntan casi en exclusiva a Giner.

para toda investigación sobre la historia contemporánea de la opinión pública.

POLÍTICO Y MORAL: EL CONCEPTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE BLUNTCHLI A HOLTZENDORFF

Como reza la portadilla del libro, Holtzendorff escribió el texto con motivo del aniversario del doctorado de Johann Kaspar Bluntschli. Nacido en Zurich en 1807, era considerado uno de los más ilustres escritores de la ciencia jurídica de la época, como aseveran los responsables de la edición española de su *Derecho Público Universal*⁴. Uno de los traductores de la voluminosa obra, el infatigable Alejo García Moreno, señalaba en los «Apuntes biográficos del autor» que precedían al tomo I que el 50 aniversario del doctorado de Bluntschli se había celebrado con un tributo de cariño y respeto por parte de los más ilustres «sabios alemanes», destacando entre los trabajos reunidos «el de Holtzendorff sobre la Influencia de La opinión pública en las diversas épocas históricas, de la que se ha ocupado la prensa profesional de Europa»⁵.

Esta referencia es importante porque precisamente Holtzendorff abre su obra con una extensa cita directa donde compendia

4 Madrid, F. Góngora y Compañía, 1880. Publicado en tres tomos (14, 15 y 16) dentro de la Sección Jurídica de su Biblioteca Universal, bajo los títulos *Teoría general del Estado*, *Administración del Estado* y *La política*.

5 Op. cit., pág. VII, nota 2.

el concepto de opinión pública ofrecido por Bluntchli⁶. Una cita donde se destacan una serie de puntos que luego Holtzendorff va a desarrollar con más detalle, pero que resultan fundamentales. En primer lugar, el reconocimiento de que el poder de la opinión pública «ha crecido enormemente» en el último siglo, hasta el punto de calificarlo como «gran poder nuevo». Poder del que se matizaba que era mayor en «línea negativa de la resistencia contra la ejecución de determinadas acciones del gobierno que en la línea positiva de la imposición de sus exigencias». Es decir, que la opinión pública se manifestaba con mayor facilidad y efectividad para oponerse, resistirse o negar algo, que para posicionarse a favor de algo —naturaleza que aún perdura—. Todo ello dentro del reconocimiento, un tanto escéptico, que Holtzendorff hace explícito de que muy rara vez se da «una real opinión unitaria del pueblo». Lo que sucede es que a pesar de los medios actuales de difundirla, especialmente la prensa —contra la que el juicio del autor es particular y atinadamente severo—, en realidad resulta muy difícil conocer su existencia, con frecuencia suplantada: «No pocas veces —escribe— el pueblo en realidad carece de opinión, o no opina como se imaginan sus portavoces». Una carencia de opinión

6 Lo toma del *Staatswörterbuch* editado en 1862 junto a Brater. Se trata de un Diccionario de política fundamental, que aunque no ha sido suficientemente tratado por la actual historia de los conceptos es una referencia esencial. Lo que escribe para la voz «Opinión pública» entonces coincide con lo que posteriormente escribe sobre el mismo tema en su *Política* (cfr. Op. cit., T. II, págs. 122-124).

o de manifestación, que se explicaban en la lógica del autor, por algo muy similar a lo que llevó a Lippman a considerar al público un fantasma, porque «cada hombre no está dispuesto o capacitado para formarse una opinión sobre todas las cosas posibles en cada instante».

Un segundo punto, del que va a disentir Holtzendorff, es el que hace de la opinión pública un patrimonio de «la gran clase media». Si eso era así en el siglo XVIII, la incorporación de la masa del pueblo al derecho electoral en la moderna democracia cambiaba drásticamente aquella realidad. Holtzendorff establece una evolución desde «el sentimiento público» existente en el siglo XVIII hasta la opinión pública, sobre todo tal y como se ha configurado en la segunda mitad del siglo XIX. En su opinión, «las fuerzas social y estatalmente directivas» de tiempos pasados «han sido sacrificadas». Como consecuencia «las clases medias han dejado de tener peso» en la opinión pública, mientras que el nuevo contexto de sufragio general ha concedido «a los estratos bajos del pueblo un poder desconocido». Esa habilitación para la participación electoral es un síntoma inequívoco de que el Estado presupone «que la masa del pueblo ha llegado a estar capacitada para el juicio en las cuestiones principales de la vida». Es más, creía que el público estaba más capacitado para emitir su opinión sobre cuestiones generales de índole moral que sobre específicas relacionadas con la administración.

Es más, para Holtzendorff, frente a quienes intentan apropiarse de la opinión pública, sean los representantes políticos (opinión pública institucionalizada), sea la prensa, va a prevalecer

siempre clara la idea de que el sujeto de la opinión es el pueblo. Voz del pueblo, juicio del pueblo, sentir del pueblo, espíritu del pueblo... van a ser expresiones salpicadas por todo el texto como reconocimiento inconfundible y expreso de ese hecho esencial. Si bien en el BILE se traduce el término empleado por el autor alemán *Volkgeist* por espíritu nacional, es clara la referencia al pueblo en su sentido social mucho más amplio que el concepto restrictivo y liberal-burgués de Nación⁷.

Solo si se entiende así puede comprenderse un aspecto central de la obra: la importancia de que ese pueblo forme su pensamiento y forme su juicio como condición *sine qua non* para que haya una opinión pública que merezca ese nombre. Eso lo había apuntado ya Bluntchli, y ambos autores coinciden en que semejante formación de una opinión pública del pueblo solo podía desarrollarse en el marco de un régimen de libertades políticas. En ese sentido, Holtzendorff es implacable en su condena a la Monarquía absoluta, donde resultaba de todo punto imposible expresar opiniones o críticas públicas hacia la acción del Estado bajo delito de lesa majestad. En la misma línea la

7 Holtzendorff escribe «Die öffentliche Meinung, als eine der Offenbarungen der Volkgeistes», que el BILE traduce como «La opinión pública, como una de la manifestaciones del espíritu nacional... (art. cit., pág. 148)». Aquí hemos preferido la traducción, más fiel al original, «la opinión pública como una manera de manifestarse el espíritu del pueblo». En un momento del texto el autor afirma que allí donde no hay «espíritu del pueblo», *Volkgeist*, no puede existir opinión pública.

identificación entre gobierno representativo y parlamentarismo, con el apogeo y protagonismo de la opinión pública, es clara.

En ese punto Holtzendorff pone el énfasis en un elemento crucial: la publicidad. La historia política del último siglo ponía de manifiesto, a su juicio, un contraste fundamental entre «práctica secreta del Estado y crítica pública». Bajo la Monarquía absoluta, la opinión pública carece de un derecho formal de crítica en relación con las acciones del gobierno, quedando el «vituperio público» como algo no sólo contrario al derecho, sino también como peligroso para el Estado. Por el contrario, presenta el *derecho* de la *opinión* como una pieza clave de la vida del estado *moderno*. Y es en el sistema representativo donde se ofrece un escenario para «el ordenado poder de lucha de la opinión del pueblo *políticamente* activa». Corona el autor este razonamiento donde correlaciona formas de Estado con existencia y vigor de la opinión con una afirmación que adelanta posteriores trabajos —como el de Minguzzi en Italia, editado en esta misma colección—: la «exigencia fundamental del moderno Estado constitucional sigue siendo que *el Estado sea gobernado con ayuda de la opinión pública*».

Pero también coincide e insiste en otro aspecto subrayado por Bluntschli y es en poner límites a esa opinión, que bajo ningún concepto puede considerarse infalible, al poder que se le da porque si no cabe el riesgo de convertirse en una nueva tiranía. Si se la invocó en su momento como «un freno contra los caprichos despóticos», ahora que ejerce su peculiar reinado «no ha de codiciar que se le atribuya una autoridad absoluta a

ella misma». Ahí entronca con autores como Mill o Tocqueville —este último sin citarlo, curiosamente, aunque el autor alemán maneja la bibliográfica y autores de Europa y América de la época con gran erudición y soltura—. Entre el desprecio de la opinión y su mitificación debe encontrarse un término medio.

Pero una vez más Holtzendorff va más allá en su desarrollo de la cuestión para llegar a un tema capital como la relación entre masa e individuos, que no es más que una de las vertientes particulares de un aspecto general de la opinión pública: la relación entre interés general y particular o entre derecho general y privado, entre opinión común y opiniones particulares. La opinión pública para Holtzendorff nunca puede confundirse con la suma de estas últimas. Además, en una visión más amplia y comprensiva aclara que como particulares pueden considerarse también, no solo la de los individuos, sino la de otros intereses particulares como los partidos, ciertos órganos del Estado o ciertas clases particulares de la sociedad (v. gr. escritores).

Una cuestión que no puede contemplarse al margen de esa evolución histórica que traza en su libro y de acuerdo con la cual la esfera individual se había desgajado de «la vida antigua en las formas sociales de la familia, de las generaciones, de las tribus, de las comunidades y del Estado». Las opiniones, como el resto de la cultura humana moderna, habían experimentado un proceso de «individualización progresiva». De ese modo, la formación de opiniones colectivas característica del mundo antiguo, basada en «el intercambio *personal* de opiniones entre los ciudadanos» se había tornado muy compleja en el mundo moderno, convirtiéndose en un problema de estudio para la psicología. De hecho,

reconoce lo que se puede hacer empleando con habilidad las pasiones humanas, llegando a afirmar que «el poder de la opinión pública es puramente síquico, y nunca es un poder legal».

En varios pasajes del texto el autor insiste en esta dimensión sociológica o de psicología de la colectividad de la opinión pública que anuncia de alguna manera lo que será su estudio psicosocial. En esa dirección apunta ya algunos aspectos destacables como el instinto de imitación, que afecta a las opiniones en igual medida que a los vestidos, dando como resultado que «la mayoría de los hombres, con un nivel bajo o medio de formación, se apropian gustosamente aquellos puntos de vista sobre asuntos públicos que ellos oyen expresar con mayor frecuencia en su entorno y proclamar en forma más enfática». Llega incluso a preludiar la idea central de la teoría de E. Nöelle-Neuman, cuando observa que los individuos adoptan «aquellas opiniones que le parecen ser las dominantes en su entorno». Una tendencia a seguir la corriente de opinión principal que no es exclusiva de los asuntos políticos, sino que hace extensiva a otras esferas del comportamiento social como las del gusto y de la moda, de la industria y del comercio. Idéntica apreciación a la que llevará décadas después —con gran éxito— a Barnays a trasladar a la estrategia comercial los aspectos psicosociales de la conformación de la opinión pública. Si bien es cierto que también atribuye a apatía o pereza mental la fuerza que ha llegado a adquirir el lema político —más tarde claim publicitario—, de forma que «amplios estratos de la población indiferente y poco formada... se adhieren a una opinión, que se les revela como la más sencilla».

En el nuevo contexto de las grandes ciudades modernas donde la opinión pública tiene su marco natural, esta se muestra como algo «impersonal en un doble sentido». De un lado, «el individuo sabe que él no participa en el nacimiento» de las opiniones «y no conoce a los autores de la opinión pública». Holtzendorff establece a lo largo de su libro, no obstante, dos modelos de opinión pública diferenciados, el de Inglaterra y el del continente, decantándose claramente por el primero como ejemplar. Lo es porque fue en Inglaterra donde la opinión pública conquistó por primera vez su derecho de existencia vinculada a una prensa libre. Y desde entonces el poder del pueblo se entiende allí como límite al poder del gobierno. En el continente, sin embargo, la prensa se orientó «a extender sin límites los derechos de libertad del individuo», pero no «a defender como en Inglaterra los derechos y el poder de la totalidad del pueblo contra los excesos de los hombres de Estado».

En el punto que nos ocupa, precisamente distingue entre el caso inglés, donde «la opinión del pueblo se mueve esencialmente siguiendo a la clase directiva, a la gentry», y el caso continental, donde el proceso de nivelación de todos los perfiles sociales ha difuminado «las relaciones de autoridad social». Hecho propiciado en las ciudades debilitando la convivencia del vecindario tradicional, se han multiplicado los medios de transporte y de difusión de las opiniones, así como la cantidad de información. Holtzendorff se muestra como un agudo observador de su tiempo que parece percibir la aceleración del tiempo, la sobreinformación y —como resultado de todo ello— la imposibilidad de un proceso tranquilo de formación de la

opinión pública. Por eso las opiniones ahora son menos claras y duraderas, y por eso la opinión pública parece más inestable y evanescente —y por tanto menos fiable en ocasiones—. O, como lo expresa Holtzendorff, las opiniones perdían ahora «consistencia y persistencia» por lo que, como si de flor de un día se tratara, se marchitaban antes. Tampoco queda fuera de ese análisis el importante papel que las tradiciones y costumbres del pueblo habían desempeñado hasta entonces en la conformación de su opinión. Ahora, la necesidad de cambio y de novedad han adquirido tal relevancia que «la opinión del pueblo en los estados continentales carece de soporte firme en la tradición histórica».

Por último, ya Bluntschli menciona algo que quizás sea luego la nota más característica del ensayo de Holtzendorff, la doble dimensión de la opinión pública: política y moral. Lo primero era evidente desde la revolución francesa, y justamente su politización desde su viejo significado moral es lo que lo convirtió en un concepto fundamental del discurso político moderno. Para el jurista suizo, junto con esa premisa de lograr que el pueblo se forme una opinión razonable (en el sentido ilustrado y racionalista del término, es decir, fruto de la deliberación, y discusión reposada y no de las pasiones momentáneas), añade la clave de que sea también un juicio moral. En ese contexto emplea el símil que equipara a la opinión pública con el jurado en un procedimiento penal, y a un coro en la tragedia griega.

Eso supone recuperar el sentido prístino del concepto, premoderno si queremos denominarlo así, y conservando la idea de la opinión como tribunal, otra de las grandes metáforas de

la época, no solo le concede ese valor moral, sino que hace de él un ingrediente esencial de la moderna opinión pública⁸. Sin entrar en las relaciones entre derecho y opinión pública que con tanto conocimiento excogita el autor a lo largo de su libro⁹, parece claro que ve, en el «oficio de censor» que debe ejercer la opinión del pueblo en el campo de las costumbres, un complemento necesario a las leyes penales que presentan un vacío en este ámbito de la vida del Estado moderno. O como lo expresa el propio Holtzendorff de manera muy ilustrativa, «falta *el juicio de honor del vecindario* en las constituciones». Retrotrayéndose a la práctica habitual en las antiguas comunidades germánicas y las corporaciones medievales, Holtzendorff ve un peligro de deterioro en la vida moral si la opinión pública no actúa en ese terreno. De hecho, atribuye a la impotencia de la opinión del pueblo en la mayoría de los países continentales «la caída de

8 Sobre las semánticas dominantes en cada momento histórico del concepto puede verse el artículo de Gonzalo Capellán de Miguel «Los momentos conceptuales. Una nueva herramienta para el estudio de la semántica histórica», en J. Fernández Sebastián y G. Capellán (eds.), *Lenguaje, tiempo y modernidad. Ensayos de historia conceptual*. Chile, Globo Editores, 2011, págs. 113-141.

9 Sí merece una alusión, por su vigencia, la denuncia de lo que hoy denominamos juicios paralelos (tema del mayor interés que está aún falto de un estudio académico en profundidad). Es contundente al afirmar que «en la aplicación de la ley penal el juez no ha de preocuparse de si su sentencia es aprobada o no por la opinión pública». Ya que reconoce que en las democracias el juez se encuentra «sometido a la presión de la opinión pública». Motivo por el que concluye que «no parece deseable que se anuncie prematuramente una determinada opinión pública sobre la culpa o la inocencia».

la moral cívica y política». En el caso de Alemania la causa de esa decadencia reside en que la opinión pública ha dejado de ejercer como «juez de costumbres» para «ocuparse esencialmente de cuestiones relativas al derecho constitucional formal». Es decir, el concepto perdió su campo semántico moral a favor del sentido puramente jurídico-político. Por el contrario, el éxito de la opinión pública en Inglaterra se debe a su acción en «el campo de la moral política». Y es que en su opinión no podía abandonarse la preservación de las buenas costumbres en manos exclusivamente de «el púlpito, la fiscalía del Estado y la policía». Una manera de entender la opinión pública que pretende que en el desempeño moderno de las funciones que se le reconocen en el ámbito político dentro del gobierno parlamentario no desatienda su antiguo rol en el campo moral de la sociedad porque, como asegura el autor alemán, «el valor ético de la opinión pública es por completo distinto de su valor de poder». Ambos juntos daban una fuerza e importancia inusitada a un fenómeno que por primera vez era objeto de un estudio serio y sistemático en todas sus dimensiones. Y esa reivindicación era a su vez la prueba palpable de que el viejo sentido moral de la opinión pública había entrado en crisis para finales del siglo XIX¹⁰.

10 Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto de investigación del Plan Nacional de I+D+i, ref. HAR2009-08461.

ESENCIA Y VALOR DE LA OPINIÓN PÚBLICA

FRANZ VON HOLTZENDORFF

Dedicado al señor Consejero Secreto y Profesor
Dr. Johann Kaspar Bluntschli
como homenaje en el Aniversario de su Doctorado
por encargo de la Facultad de Derecho de Munich

I

LA OPINIÓN PÚBLICA COMO OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

En las ciencias políticas no puede pasar desapercibida la opinión pública como una manera de manifestarse el espíritu del pueblo. No acabaríamos de entender la historia de los textos constitucionales durante el último siglo y las corrientes que se hacen perceptibles en la política práctica, si no prestáramos atención al influjo que, ora coartando ora impulsando, ha ejercido el respectivo estado de la opinión pública en las intenciones y acciones de las personalidades que empuñaban el timón del Estado.

En diversas ocasiones *Bluntschli* ha expuesto su concepción de la opinión pública y en el *Staatswörterbuch* se ha manifestado con las siguientes frases destacadas:

«En el plazo aproximado de un siglo el poder de la opinión pública ha crecido enormemente en el mundo civilizado. Cada estadista se ve obligado a tener en cuenta este “gran poder nuevo”, que se ha

convertido en la autoridad de la masa ignorante y en tema de estudio de los sabios. La opinión pública presupone siempre un *juicio libre*, que es posible en las cosas políticas y extraño, en cambio, a la conmoción religiosa. Por tanto, sin formación de la fuerza de pensamiento y de la capacidad de juicio no hay ninguna opinión pública, y así ella sólo puede prosperar en una vida libre del pueblo. Es sobre todo la opinión de la gran clase media. Desde ahí se explica su gran importancia en el momento actual, pues nunca fue tan influyente como ahora la clase media.

Constituye una exageración radical afirmar que la opinión pública es infalible y, en consecuencia, atribuirle un dominio legítimo. Puede estar empañada por pasiones momentáneas de la masa, e incluso puede ser inducida artificialmente a error. Y no es menos necio el desprecio engreído de la opinión pública. No puede despreciarse por el mero hecho de que es un poder espiritual. Su valor descansa en la conciencia común de los pueblos. Es bueno que éstos puedan formarse un juicio moral y una opinión razonable sobre lo justo y lo injusto, sobre aquello que es necesario y útil para la comunidad, y lo que es corruptor y nocivo para ella. La opinión pública puede compararse al coro en la tragedia antigua. En conjunto es lo mismo que el veredicto del jurado en el procedimiento penal. Nace de innumerables impresiones y percepciones y se manifiesta en las más diversas formas, en la conversación libre, en la familia, en los encuentros domésticos y en el bar, en reuniones de todo tipo, y *particularmente en la prensa y en los representantes del pueblo*. La opinión pública depende en alta medida del espíritu de la época, que le da el temple y la mueve. No es cierto que la opinión pública *domine*, pues ella ni puede *ni quiere dominar*. Es un poder público, pero no una fuerza pública».

Esto escribía *Bluntschli* en el año 1862¹. En lo esencial repitió luego este juicio en su *Política* (1876), si bien se advierte

un cambio, consistente en que la importancia de las clases medias, entendidas antes como las portadoras más genuinas de la opinión pública, no queda ahora tan fuertemente acentuada, una vez que la evolución de la situación alemana por causa del derecho general de elección ha concedido a los estratos más bajos del pueblo una importancia antes desconocida². Bluntschli contrapone en principio y sistemáticamente la opinión pública, como un órgano del *poder del pueblo, al poder del gobierno*, en la misma línea con la prensa, las *asociaciones* y las *reuniones del pueblo*.

Ya antes Niebuhr³ había reconocido a la opinión pública la propiedad de ser una «voz de Dios» en el caso de brotar como un juicio expresado de manera general y no como algo meramente reproducido, y parece que en relación con esto él presupone una especie de *uniformidad*.

Hegel en su época emitió un juicio esencialmente distinto del que encontramos en Niebuhr, pues desde su punto de vista la opinión pública merece tanto ser apreciada como despreciada, lo primero según su base esencial, y lo segundo según su conciencia concreta. Puesto que a la opinión pública le falta el patrón de distinción, dice, la independencia de ella es la primera condición formal para algo grande y racional, tanto en la realidad como en la ciencia⁴.

Todos aquéllos que, como *Ferdinand Lassalle*⁵ en Alemania y *Pietro Ellero*⁶ en Italia, han impugnado en principio la afirmación de una superioridad económica, política e intelectual de las clases medias en comparación con la masa del pueblo,

sin duda discrepan fuerte y enteramente de la concepción de *Bluntschli* sobre la opinión pública y su conexión con la importancia de las clases medias.

Schäffle valora la opinión pública bajo un punto de vista que le lleva a diferir de la mayoría de los políticos. Aquélla es para *Schäffle* un hecho *físico* de la vida social o un fenómeno del espíritu del pueblo, por más que él expone la coordinación intelectual de las *masas sociales* centrándola en torno a los directivos puntos centrales (autoridades). Y esto sucede tanto en lo que se refiere a las fuerzas que dirigen activamente las masas, como en lo relativo a la retroactividad pasiva de las masas en dichas fuerzas directivas. *Schäffle* yuxtapone sistemáticamente la esfera pública, el público, la opinión pública y la prensa⁷.

A los ojos de *Schäffle* la opinión pública se presenta como «reacción del público, de la inteligencia, del ánimo y de la voluntad del pueblo a determinadas directrices en las maneras de ver y juzgar, así como en las inclinaciones». Según él, sin la opinión pública es difícil lograr un efecto social, que está condicionado por la universal participación intelectual del pueblo o de un determinado círculo social; el valor de la opinión pública a veces se sobrevalora, y a veces se infravalora; ésta en general no es una corriente unitaria, sino una pluralidad de corrientes particulares, que a veces son completamente opuestas entre ellas.

Estas pocas referencias a los puntos de vista de aquéllos que han valorado la opinión pública en conexión con toda la vida estatal y social, hacen ya comprensible por qué razón ella ora es alabada ora censurada en las manifestaciones ocasionales de

los estadistas, en la prensa de los partidos y en los debates parlamentarios por boca de una sola y misma persona, y tan pronto es reconocida como rechazada en su condición de tribunal.

En cualquier caso, todos los puntos de vista que desde hace siglos se han expresado sobre la opinión pública coinciden en que, prescindiendo de cada caso particular, se le reconoce en la época reciente un poder efectivo, que merece tomarse en consideración al menos por razones de prudencia estatal, y además en que el valor real de la opinión pública por término medio no puede constatarse.

Por lo demás, en la antigua y reciente bibliografía general en relación con el derecho público y la política se muestran algunas discrepancias, que se refieren especialmente a:

- 1) la definición de opinión pública, en concreto por lo que concierne a la pregunta: ¿cuándo una determinada opinión puede reconocerse como operante públicamente?
- 2) la forma de nacimiento de la opinión pública;
- 3) los sujetos legítimos del opinar, según que se presupongan como opinantes en general determinadas clases de la población, o bien las masas.

De acuerdo con lo dicho la opinión pública es objeto de estudio científico bajo diversos aspectos: para el sicólogo, que intenta constatar más de cerca la relación de dependencia y la acción recíproca entre los procesos de vida mental del individuo y el desarrollo de la sociedad; para el historiador de la cultura, que percibe en diversos tiempos y en distintos pueblos

configuraciones muy desiguales de la opinión pública, y observa cómo dentro de ella tan pronto logran la primacía ideas nacionales como cosmopolitas; para el derecho público general, por cuanto la duración y el estado seguro de las formas de Estado y de las leyes de la constitución parecen depender de un determinado comportamiento de éstas con la opinión pública⁸; y, finalmente, para la política, por cuanto en ella se trata de conocer la existencia de una opinión pública acerca de determinados asuntos de la acción estatal, y de encontrar un patrón de acuerdo con el cual en los casos concretos debe medirse el valor de la opinión pública, a fin de encontrar una pauta para la conducta adecuada en la amplia línea entre los dos polos finales, de los cuales uno es renegar de ella por principio, y el otro su aprobación sin examen previo.

La aprobación y el desprecio, en medio de la gran diferencia de sus grados, en aquéllos que se pronuncian públicamente sobre esto parecen depender de los momentos subjetivos de la aversión y del miedo, de la inclinación o de la esperanza y, no en la menor parte, de la medida del sentimiento de dignidad propia.

También fuera de Alemania se ha reconocido en el curso de los últimos siglos la importancia del problema cifrado en el recto conocimiento de la opinión pública. Vico creía que el progreso de la cultura humana no está determinado por la sabiduría de hombres particulares, cuando están rodeados de una masa ignorante y poco participativa, sino, más bien, por las luces del pueblo y su capacidad media de comprensión⁹. Romagnosi parece

que no se consideró capaz de acercarse a la tarea de una solución, a pesar de reconocer su importancia¹⁰. Entre los recientes representantes de la filosofía del derecho en Italia, Gabba emite el siguiente juicio: «La opinión pública es un hecho sumamente importante; en él se revela la vida espiritual de los hombres unidos socialmente, y en ella consiste una gran parte de esta vida. Es uno de aquellos hechos a los que con mayor frecuencia se hace referencia y al que personas eruditas o ignorantes se remiten en el enjuiciamiento de las relaciones públicas, sea en la política práctica de los gobiernos, sea en el comportamiento de los individuos particulares. No obstante, falta una doctrina satisfactoria sobre el origen y el proceso de formación de la opinión pública, y ni siquiera podemos decir que se haya pensado con frecuencia sobre este tema. Tan sólo encontramos a veces en muchos autores antiguos y recientes observaciones ocasionales sobre el valor racional de esta opinión».

Pero investigar con mayor exactitud que hasta ahora la esencia de la opinión pública sería valioso entre otras cosas para los procesos psicológicos en la conciencia colectiva de la sociedad y para las ciencias estatales. Y también sería provechoso en cierto modo para la ciencia del derecho positivo.

¿Cómo se comporta la opinión pública en relación con la conciencia popular del derecho? La opinión pública que se dirige objetivamente a determinadas cuestiones de legislación, o en los tribunales de jurados se revela en forma consecuente a través de una interpretación de la ley activada y mantenida firme de manera general, ¿es distinta de la conciencia jurídica

del pueblo o se identifica con ella en su origen? Difícilmente podrá ponerse en duda que la opinión pública en algunos países repercute muy notablemente en el curso del desarrollo del derecho público y, o bien interviene inmediatamente a través del tribunal de jurados bajo la forma de veredictos problemáticos, o bien influye de manera mediata en los jueces.

En el código penal de Alemania el concepto de opinión publica, que queda indeterminado, ha alcanzado la cualidad positiva de constituir derecho. «Quien contra su mejor saber en relación con otra persona afirma un hecho falso, que pueda hacerla despreciable ante la *opinión pública*, o menguar su crédito, será castigado por ofensa calumniosa con prisión que puede llegar a dos años y, si la calumnia es pública, etc., será sancionado con pena de prisión de no menos de un mes.» (§ 187 R.-Str.-B).

Se expresan en manera semejante los §§ 186 y 189.

Ninguno de los comentaristas del código penal alemán ha considerado necesario someter a una investigación más exacta la relación del juez de lo criminal con la opinión pública. Pero podrían surgir ciertas dudas a este respecto. Convendría estudiar con mayor atención si en algún caso particular cabe discutir la existencia de una opinión pública y luego convertirla en medio de demostración. ¿Se equivoca el acusado que juzga la opinión pública vigente de hecho como un error? Es pensable el hecho de que un extranjero, desconocedor del estado fáctico de la supuesta opinión pública, tiene que responsabilizarse de la censura de una acción que, según la concepción vigente en

su país, no tiene nada de oprobiosa. Y en la situación actual es posible que se produzcan *cambios súbitos* en la opinión pública entre el momento de la ofensa difamatoria y el momento de dictarse el veredicto. ¿Habría de tener en cuenta o no el juez tales cambios en el estado de la opinión pública? ¿Cuáles son para el juez las fuentes de conocimiento de la opinión pública? En la mayoría de los casos parece como si el juez hubiera de tomar su propia concepción individual sobre el carácter oprobioso de un reproche perseguido como ofensa por equivalente a un prejuicio de la opinión pública.

También en el desarrollo de los procesos penales de algunas legislaciones puede influir notablemente la opinión pública. Esto puede decirse preferentemente en relación con la vigencia de los principios del derecho penal. Donde la seguridad pública en buena medida está confiada a la acusación privada de los ciudadanos, como en Inglaterra, la aplicación de la ley penal depende del estado de la opinión pública. La acusación privada acostumbra a regirse por este punto de vista.

Por lo que se refiere al derecho internacional, Heffter ha reconocido la importancia de la opinión pública, pues, en los intentos de solución que deben aplicarse a los conflictos internacionales surgidos, incluye también la «difusión pública de deducciones y memorias, con invocación explícita o evidente de la opinión pública, y recomienda este medio para el caso de que no haya podido producirse una inteligencia por el camino de la correspondencia recíproca, o aquélla se haya roto ya»¹².

La opinión pública repercute no pocas veces más allá de los límites de un estado particular. Tiene ya una base en todo el mundo cultural de Europa en todas las zonas, y se alza en concreto contra la arbitrariedad, el abuso de la fuerza, la ruptura de los pactos y la barbarie.

Es, por tanto, erróneo creer que la opinión pública sólo ha sido operante en los movimientos políticos de nuestra época. Aquélla, aunque predomine en ella su cualidad política, es también un hecho que interviene en el desarrollo del derecho, coartando o fomentando, y por eso la legislación no puede menos de tenerla en cuenta. Junto a la atención que el estadista debe prestarle siempre y al hecho de que el jurista no puede renunciar por completo a ella, está también la consideración de que la vida económica está dominada en fuerte medida por el estado de la opinión pública, en el sentido de que dependen de ésta el crédito del Estado, el valor de muchos pagarés del Estado y el transcurso de crisis económicas. Las grandes plazas bursátiles del continente europeo y del americano están bajo su influjo. Bastaría por sí solo este dominio de la opinión pública sobre el moderno mundo monetario y el círculo internacional del crédito, para poner de manifiesto en qué medida el Estado moderno está influido por un factor de poder que se halla fuera de él en ramas importantes de la administración, en el orden de sus finanzas, a la hora de sufragar sus gastos y, por tanto, en definitiva también en la posibilidad de conseguir determinados fines culturales. En el campo internacional la opinión pública, que se manifiesta en una concorde manera de concebir en las

grandes plazas de la bolsa, influye en la política exterior de Estados necesitados de crédito.

Exponer la esencia y la acción de la opinión pública bajo todos los aspectos sería una tarea sumamente importante, pero también desbordante en igual medida. Es imposible perseguir un fin tan alto en nuestras exposiciones. Pero intentaremos poner a la vista sucesivamente el curso histórico general de desarrollo, el concepto, el valor y el proceso de nacimiento de la opinión pública, para apoyar al final en todo ello la pregunta de cuál es la conducta conveniente del Estado moderno en relación con la opinión pública.

II LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA ANTIGÜEDAD Y EN LA EDAD MEDIA

Tal como ha indicado Bluntschli, la antigüedad clásica no desconoció la opinión pública y su justificación. En las ciudades dotadas de constitución democrática su base local era evidentemente bastante limitada, y su importancia política era escasa en todos los lugares donde la opinión del pueblo mediante la votación en la plaza del mercado o en la asamblea del pueblo podía convertirse inmediatamente en acción o transformarse en leyes.

La opinión pública, vista fuera de su actuación regular a través de la democracia, entre los griegos era la volátil veleidad del Demos, que en las comedias de Aristófanes se manifestaba en su aspecto alegre, o el punto de vista de los sabios, aprobado por el pueblo, que se hacía perceptible en la voz del coro trágico. En cualquier caso eran el teatro y la tribuna de oradores los dos lugares donde el poeta y los retóricos podían convertir con

facilidad nuevos pensamientos y maneras de ver en bien común de una comunidad congregada del pueblo. Y, a este respecto, la conciencia personal de grandes hombres en la mayoría de los casos retrocede de tal manera, que ellos intencionadamente ocultan en cierto modo su genio, por cuanto presentan con habilidad sus pensamientos como opinión del Demos ya antes de que éstos hayan sido entendidos por completo. En presencia de un Demos celoso habría sido peligroso exponer la propia opinión como tal, o bajo el sello de la originalidad personal, pues el pueblo tenía a disposición el *ostracismo*¹³.

Por eso, un filósofo como Sócrates, al que le era imposible presentar sus doctrinas como opinión del pueblo o convertirlas imperceptiblemente en opinión del mismo, tenía que apelar a su Δαιμόνιον (demonio o genio benéfico [divino], luz interior) para mantener la apariencia de la antigua renuncia a la peculiaridad personal.

La opinión del pueblo griego era por supuesto tan exclusivamente legítima frente a la del individuo, que éste en general sólo podía expresarse bajo la ficción de una voz de los dioses, o de un oráculo, o en boca de las figuras creadas por el poeta.

Aristóteles no pudo sustraerse al poder de esta tradición democrática cuando él se manifestó en sentido favorable sobre la *opinión del pueblo*. En el tercer libro de su *Política* escribe:

«Pues cabe pensar que los muchos, cada uno de los cuales no es un hombre perfecto, cuando se unen son mejores que aquellos pocos destacados, no cada uno por sí mismo, pero sí tomados en conjunto.

En efecto, puesto que son muchos, posiblemente cada uno tiene algo de virtud y de luces, y cuando se reúnen, la muchedumbre pasa a ser algo así como un hombre dotado de muchos pies, de varias manos y de muchos instrumentos de los sentidos, cosa que ha de decirse también en la referente a los caracteres y a la fuerza mental. Por eso la muchedumbre también juzga mejor tanto sobre el arte musical como sobre los poetas, pues cada cual juzga un aspecto, y así todos lo juzgan todo. Permanece oscuro si es pensable que cada pueblo se comporte de esta manera con los pocos moralmente perfectos; pero, de todos modos, hay algún que otro tipo de multitud para la que es acertada la situación indicada. De acuerdo con ello, puede resolverse de esta manera tanto la pregunta antes mencionada (la de si la mayoría ha de ser el soberano) como también la otra apoyada en ella, a saber, la cuestión de para qué están facultados los nacidos libres y la masa de los ciudadanos. Por una parte, no carece de peligro darles acceso a los máximos cargos y, por otra parte, si no se les da acceso ni de hecho ni de derecho, se produce una situación terrible. *Por tanto, sólo queda la salida de que sean admitidos para asesorar y juzgar».*

Aristóteles, por lo demás poco inclinado a la democracia, reconoce el derecho de la opinión pública, en el sentido de un control del Estado y una vigilancia de los funcionarios, a la masa de aquéllos que por su parte no están facultados personalmente para desempeñar el oficio de gobernante. Esta facultad de opinión que corresponde a la masa había de acentuarse en especial por contraposición a la tiranía y a la oligarquía. La revelación más fuerte de la opinión pública en los ámbitos políticos de la antigüedad clásica era la condena general y siempre constante de la *tiranía*; de donde se seguía «la justificación del

tiranicidio» en las manifestaciones de los antiguos filósofos y en los maestros de derecho público.

Lo que puede decirse de la democracia griega, en lo fundamental tiene validez también por lo que se refiere a la república romana durante los años posteriores de su desarrollo. Pero, en todo caso, parece peculiar aquí el hecho de que, en el derecho constitucional romano, se concedía al magistrado frente a la opinión del pueblo una importancia completamente distinta de la ostentada en la constitución democrática del Estado griego. De hecho y de derecho la autoridad de los hombres que dirigían el Estado era mayor, lo mismo que la firmeza de las instituciones existentes era más duradera, y la contradicción de la murmuración de la masa contra medidas impopulares del senado o del jefe del ejército tenían éxito más raramente. Sin una literatura influyente en el pueblo, sin la alianza de la poesía dramática, la opinión del pueblo en el apogeo republicano estaba despojada de la iniciativa autónoma en las asambleas del pueblo a causa de los principios vigentes para el «*jus concionis*» (derecho de reunión).

Por otra parte, entre los romanos se le daban a la opinión pública determinados órganos de actuación en la acción negativa del veto de los tribunos y en la intervención positiva de la «*censura morum*». El censar, visto bajo el aspecto de su poder judicial en relación con las costumbres, ha de considerarse como un órgano de la opinión del pueblo dirigida a la moral política y cívica; a través de la censura se guardaron las costumbres en aquellos campos que por naturaleza no estaban sometidos al

orden estricto del derecho y luego se habían sustraído al poder tradicional del derecho doméstico, que actuaba en el «*judicium domesticum*». Sobre todo en el ámbito de la vida matrimonial y de la educación doméstica, cuya importancia política veían con mucho más claridad los romanos que los griegos, la «*censura morum*» ponía ante los ojos la dependencia de la moralidad del Estado, que se transmitía desde tiempos antiguos y pervivía en los estratos sanos del pueblo. Respecto de la opinión pública tenía validez en tiempos antiguos¹⁵ lo que Ulpiano decía de las costumbres mismas; éstas eran: «*Tacitus consensus longa consuetudine inveteratus*» (un consenso tácito arraigado a través de una larga costumbre).

Las rigurosas disposiciones penales frente al «*occentare*» (canciones de burla) demuestran que los romanos concedían poco espacio de juego al juicio subjetivo en relación con el derecho del magistrado.

A diferencia de la manera de pensar griega, la opinión del pueblo romano, en su precisa designación como «*existimatio*» (estimación, peritaje), es el patrón de la honra del ciudadano en su vigencia tanto frente a la totalidad social, como en su conservación frente a las lesiones contrarias al derecho por obra de los particulares. La opinión pública, en conexión con el hecho dado por lo menos en la época antigua de la república, con el hecho de que en el foro, en las centurias, en las tribus, en la constitución militar, en todas partes podía lograrse un juicio del conjunto social sobre el valor del ciudadano particular, no descansaba en la reflexión abstracta sobre la cualidad moral

de las acciones humanas, a diferencia de los presupuestos de nuestros modernos códigos penales, sino en la plena valoración de la personalidad realmente reconocida del individuo.

Además, según puede verse por los discursos y escritos de Cicerón, en el último siglo de la república la *opinión del pueblo* desempeñó una función influyente en relación con las constantes comisiones de jueces, en las que se tomaban decisiones en procesos criminales, absoluciones y condenas, con tanta frecuencia bajo el influjo del favor o del disfavor de una multitud circundante, como bajo la aplicación estricta de la ley existente.

La opinión pública tuvo que adoptar una configuración completamente distinta después del ocaso de la república romana. La oposición entre poder imperial y funcionarios imperiales, por una parte, y la antigua tradición de los derechos del senado, junto a una masa popular convertida por completo en plebe, por otra, dieron una dirección y unos impulsos completamente distintos a la formación de la opinión en el suelo de los asuntos del Estado. El presupuesto de toda opinión pública había desaparecido junto con la posibilidad de su ejercicio y manifestación desde que también el senado perdió los últimos restos de su prestigio. La simple manifestación ante el público de una opinión política en relación con los asuntos del Estado y de la persona imperial podía parecer delictiva en cierto modo. Los malos emperadores, por su conducta frente a los hombres independientes en el senado, y por el curso de la legislación penal para proteger su figura mayestática, así como por las amenazas de castigos contra «libellus famosus», demuestran que

en su naturaleza más íntima eran tan cobardes como violentos, y que temían todo intento de formación de una opinión pública como una amenaza grave de la seguridad del Estado y de su dominio personal. Todavía al final del desarrollo del derecho romano los juristas parten del hecho de una «existimatio» en el enjuiciamiento de las ofensas, por más que en el sentido originario ya no se podría seguir hablando de una «existimatio» de la comunidad del pueblo romano en relación con un ciudadano nacido o residente en una provincia lejana.

Por lo que se refiere a la *edad media cristiana*, de cara a la consideración de la importancia que corresponde a la opinión del pueblo obtenemos sin dificultad un resultado seguro tan pronto como ponderamos los medios del movimiento intelectual, la articulación territorial de los Estados, la articulación de la sociedad en estamentos, la separación de los laicos frente al clero, y las relaciones entre Estado e Iglesia. Durante mucho tiempo la Iglesia domina en exclusiva las opiniones de la masa, y las domina no sólo en el campo religioso. Evidentemente el dogma establecido de la Iglesia está sustraído por completo a la legitimación de un opinar subjetivo. En asuntos mundanos o en lo concerniente al individuo, una opinión colectiva sólo puede hacerse valer dentro de relaciones estamentales. Las opiniones de los estamentos particulares se impugnan mutuamente o bien con la espada, o bien por los medios de la sátira. Sólo en casos excepcionales puede hablarse durante la edad media de revelaciones generales de la opinión del pueblo en gran estilo. Cabría decir que las *cruzadas* en su origen estuvieron alentadas por

una opinión del pueblo que había nacido de resortes religiosos y se incrementó hasta el entusiasmo. Y una cosa parecida sucedió, aunque en dirección precisamente contraria, hacia final de la edad media, cuando, según la opinión de todos los seglares espiritualmente independientes, era cosa incuestionable la decadencia del orden eclesiástico, la desmoralización del clero y la necesidad de reforma de la Iglesia.

III

LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA MODERNA

Tres sucesos importantes confieren a la opinión pública desde final de la edad media un aspecto completamente diferente: el desarrollo del *humanismo* en la época del renacimiento, cuyas ideas sobre el Estado se renovaron desde la fuente de los estudios clásicos y llenaron un mundo que se hacía independiente de la escuela claustral, produjeron una liberación de los círculos instruidos frente a la cautividad escolástica, e impulsaron finalmente a que la conciencia se liberara de los medios coactivos del poder eclesiástico. El humanismo se convirtió en un permanente poder espiritual que mantuvo unidas las clases formadas del mundo moderno. A esto se añadió en segundo lugar la invención de la imprenta, que al principio benefició solamente al mundo erudito, pero en la época de la reforma pasó a ser el punto de apoyo político y religioso de los movimientos populares; y finalmente, en tercer lugar, la formación de grandes territorios estatales bajo el poder absoluto de los príncipes.

La opinión del pueblo de la época moderna, descansando en estas bases, se distingue tanto de la manera de pensar de la antigua democracia, como también de la vida espiritual de la comunidad en las corporaciones medievales. En estas dos configuraciones de tiempos antiguos, el inmediato intercambio personal de opinión entre los individuos pudo transmitir representaciones conjuntas de la sociedad. En cambio, es cosa obvia que en territorios estatales muy amplios, donde las diferentes clases de la población se dividen en ciudad y campo por causa del puesto profesional en la economía, se destruye el universal intercambio personal de la opinión por causa de los obstáculos locales. Sin mediación de la Iglesia también en la edad media se habría escindido la vida espiritual conjunta de los pueblos cristianos. E independientemente de la Iglesia, sin mediación de la prensa impresa no habría podido prosperar ninguna opinión del pueblo en grandes territorios estatales. No está en contradicción con esto el hecho de que, a pesar del poder del humanismo, sobre todo en la segunda mitad del siglo XVI y en el XVII incluso en los países protestantes la teoría del Estado es un reflejo bajo muchos aspectos de aquella teología rígidamente crédula que, tano en el continente como en Inglaterra, se había humillado a la condición de sierva del capricho de los príncipes.

Si bien habían crecido los medios para la difusión de determinadas opiniones en amplios círculos, para la actuación de lo mentalmente superior en el pueblo, para la extensión espacial de los influjos personales a través de la invención de la

imprensa, no obstante, estaba en contradicción con eso el curso evolutivo de toda la vida política, de la jurisprudencia y de la administración, curso al que la activación de las opiniones del pueblo había de producirle objetivamente un notable perjuicio. La jurisprudencia y la administración pasaron a manos de los funcionarios eruditos. El carácter secreto de procedimientos no entendidos del derecho, lo extraño del derecho romano mismo, que triunfó sobre las costumbres jurídicas locales, paralizó la acción del sentido común.

Así pudo suceder que, con el ocaso de la jurisprudencia popular y la represión de la libertad de la comunidad, la manifestación pública de opiniones sobre asuntos del Estado pudiera verse como un desmán del individuo. Tomás Moro en su *Utopía* dio expresión escrita a esta concepción. El derecho de manifestación pública de la opinión encontró en la censura su más poderoso adversario desde final del siglo XVI. La autoridad del príncipe absoluto, que dominaba sin barreras, exigía o bien alabanza y aprobación de sus acciones al frente del Estado, o bien silencio.

Bajo estas circunstancias la permisión de la manifestación pública de la opinión en relación con asuntos del Estado o con preguntas eclesiásticas era una cuestión de derecho público. Donde la censura cerraba los ojos por un momento ante el culpable, las leyes penales del Estado absoluto alcanzaban a la «crítica osada e irreverente» de las acciones del gobierno.

Sin embargo, la censura, contra su voluntad, contribuyó más que ninguna otra cosa a que se formara y fortaleciera

rápidamente una opinión pública en Europa después del triunfo de la segunda revolución inglesa.

Hacia finales del siglo XVIII en los países culturales del continente reinaba en muchos puntos una uniformidad de la opinión pública, revestida de una fuerza casi incomprensible. Al principio su antagonista no era el poder ilimitado del príncipe como tal, pues estaba ampliamente difundida la fe en la beneficencia del despotismo ilustrado y benevolente, sino en mucho mayor grado la rutina carente de espíritu y el formalismo pedante del dominio de los funcionarios, que se había envuelto en la oscuridad del secretismo más profundo, la desnaturalización y barbarie de una legislación estancada, y la degeneración de la administración de la justicia. La censura y el carácter secreto de la praxis estatal convirtieron el siglo XVIII en la época de la opinión pública. La persecución estatal y eclesiástica de escritores liberales, la prohibición de imprimir impuesta por la censura, que desde comienzos del siglo XVII hizo de los Países Bajos el asilo de la libre manifestación de la opinión, actuaron como estímulo y medio de fomento de la crítica. Así se fortaleció el espíritu de contradicción contra disposiciones anticuadas. Los defensores del sentir público, que en el curso de medio siglo se habían unido en todos los países de Europa bajo la bandera del humanismo, de la ilustración y del bien común atacaron más apasionadamente los privilegios de la nobleza y del clero que el dogma de la Iglesia.¹⁶ La opinión pública incluso buscó encubrirse en formas misteriosas de la masonería, que, a pesar de sus tendencias cosmopolitas, hizo por conferirle un

cuño de distinción aristocrática, por cuanto renunció a la difusión rápida en la gran masa. Si miramos a esa época, sin duda es acertado decir que el centro social de la opinión pública se encontraba en las clases medias: en la baja nobleza rural, en el mundo de los formados, entre los comerciantes, incluso en el estamento de los oficiales y en una parte nada desdeñable del clero. Antes del estallido de la Revolución Francesa dominaba por todas partes la opinión de que tenía que llegar un nuevo orden de las cosas. La literatura francesa había dado el tono fundamental con que hablaba la opinión pública. Fueron creadores y proclamadores de esta *opinión pública* los deístas ingleses, Montesquieu, Diderot, los enciclopedistas en Francia, así Rousseau y Mirabeau, y descolló por encima de todos en su repercusión *Voltaire*, que fue quien expresó con mayor claridad las representaciones generales del periodo de la ilustración y las puso en curso por doquier.

Para poner de manifiesto con más claridad el poder inusitado y sin parangón de la opinión pública, que a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII se proporcionó reconocimiento incluso en el campo de sus enemigos, basta con recordar los éxitos que ella alcanzó como adversaria de la legislación penal entonces vigente. Monarcas ilustrados como Federico el Grande, Catalina de Rusia, José II y Leopoldo de Toscana escucharon sus consejos. Los jueces, influidos por ella, atenuaron las crueldades del antiguo derecho penal. Desaparecieron las penas de mutilación, se pusieron límites a la tortura y ésta cayó en desuso paulatinamente. Cuando Voltaire alzó su voz

con ocasión del asesinato legal perpetrado contra Jean Calas, recibió en Europa el aplauso de un público que hoy nunca se tributaría a un hombre por igual motivo. Fue enorme la difusión de escritos particulares que daban expresión al sentimiento de un gran público europeo contra los abusos tradicionales. Beccaria y Howard no sólo atrajeron la atención de las personas de su país, sino también la de los formados en el mundo entero. Los más prestigiosos e importantes entre los intelectuales se ocupaban de esos problemas, que habían despertado el interés general. Para darse cuenta de esto, basta comparar las negociaciones de las corporaciones y academias culturales impresas hace un siglo con los trabajos del presente. Al hacer eso se pone de manifiesto que la ciencia desde aquel tiempo, por un lado, se ha profundizado y ampliado por la división del trabajo, se ha perfeccionado por el rigor del método y de los principios críticos, y, de otro lado, ha perdido puntos de contacto con los intereses generales de la formación y del influjo en la opinión pública.

Lo más digno de notarse en el estado de evolución que la opinión pública había alcanzado antes de la Revolución Francesa es la falta de una prensa influyente en esa época. El mundo de los periódicos se encontraba por todas partes en su infancia. La opinión pública seguía la dirección de grandes hombres, que, como decía Malesherbes, se movían en medio del público, como los oradores de Roma y Atenas, en medio de la asamblea del pueblo. Nécker decía que la opinión pública «es un poder

invisible, que, sin tesoros, sin guardias y sin armada, da leyes a la ciudad e incluso en el palacio de los reyes».

El desarrollo de la opinión pública muestra una forma completamente diferente tan pronto como los principios de la Revolución alcanzan la victoria no sólo en Francia, sino, desde mediados de nuestro siglo, también en la gran mayoría de los países continentales. El hecho más importante era que había desaparecido de la vida el anterior contraste fuerte entre práctica secreta del Estado y crítica pública. Estaba reconocido el *derecho de la manifestación pública de la opinión* en asuntos del Estado, mientras que antes su negación y coartación había servido de estímulo para el deseo general de saber. *La opinión pública perdió intensidad en una vida del Estado hecha pública.* La prensa diaria experimenta un gran auge a continuación, por más que todavía sea capaz de un mayor crecimiento. No sólo la manifestación de la opinión en el campo de la política, sino también los trabajos de la ciencia pasaron a depender de las formas de la periodicidad. La moderna lectura de distracción se extiende en tal medida, que absorbe una parte de aquellos intereses intelectuales que antes actuaban en otros campos.

Una consecuencia de esto es que la atención pública del tiempo más reciente se sobreexcita de día en día y se ocupa de los más variados temas, sin conexión interna entre ellos. Las impresiones del día cambian constantemente. Sucesos que cien años antes ocupaban durante meses a los coetáneos, hoy día desaparecen de la memoria después de algunos días por causa

de la rápida sucesión de comunicaciones procedentes de todas las regiones del mundo.

Sería una tarea gratificante investigar más de cerca los cambios que los periódicos de la época reciente han producido en la capacidad de rendimiento mental del público lector. Parece como si la finura y la vitalidad de la sensibilidad, la agudeza del don de observación y la autonomía del juicio del individuo se hubieran debilitado por causa de los informes cotidianos sobre todos los sucesos, desgracias y crímenes que se producen en todas las regiones del mundo, como si disminuyera la simpatía humana en la sociedad y creciera la indiferencia en relación con el bien común. Viene en ayuda de esto el sobrepeso de los intereses económicos, así como la velocidad altísima con que se difunde en todo el mundo a través del telégrafo un conjunto de noticias inconexas y carentes de claridad en lo que se refiere al origen, al fundamento y al efecto¹⁷, e igualmente la movilidad del hombre, elevada por el tremendo desarrollo del tráfico terrestre y marítimo, junto con la disminución de la radicación local por el lugar de residencia y, finalmente, la extensión del derecho político de voto a las masas. Si hace cien años se hablaba con frecuencia de «*sentimiento público*», hoy ya se habla solamente de «*opinión pública*».

La opinión pública del siglo XIX, sobre todo en su segunda mitad, se diferencia esencialmente de la opinión pública en el siglo XVIII, no sólo por su contenido y sus relaciones objetivas, lo cual, naturalmente, no puede menos de ser así, sino, en especial, por lo que se refiere al fundamento de su nacimiento, a

las condiciones del crecimiento, a la fuerza de los efectos y a la forma de actuación, a su extensión objetiva y a sus bases sociales. A nosotros nos falta aquel rasgo idealista que era peculiar de nuestros antepasados. Aunque la opinión pública también hoy se hace sentir en las relaciones internacionales entre los Estados, sin embargo, casi en todas partes se le ha dado un fin más próximo en el ámbito de la vida del Estado nacional. Grandes partidos políticos hacen a través de sus luchas que los rudos contrastes de las aspiraciones se sientan más fuertemente que el poder de las representaciones comunes, radicadas en el espíritu del pueblo. Por el poder victorioso de las ideas revolucionarias no sólo se han aniquilado en el continente los privilegios de los estamentos, sino que, además, la autoridad de las fuerzas estatal y socialmente directivas ha sido sacrificada a la exigencia de igualdad general.

La comparación de diversos países enseña que la opinión pública, si bien está dotada de ciertas notas generales en virtud de su esencia, recibe también propiedades características de la nacionalidad de los pueblos, del curso de la historia del Estado y del tipo de las configuraciones constitucionales.

La opinión pública, considerada formalmente y valorada según su contenido, presenta modalidades diferentes en Inglaterra y en los Estados Unidos de América; y de manera semejante en Francia, España e Italia no es igual que en Alemania. Por ejemplo, las corridas de toros, aprobadas en España de manera general, en toda Europa son rechazadas por la opinión públi-

ca, que esgrime como argumentos la inmoralidad del tormento infligido a los animales y la rudeza del gusto.

Por lo que se refiere a las formas constitucionales de los diversos Estados, la historia muestra que donde menos importancia tiene la opinión pública es en la democracia pura y en el despotismo real. En aquélla ciertamente no le falta el derecho de plantear sus exigencias, pero en el campo político ella de hecho no recibe ninguna existencia formalmente autónoma, pues en todo instante tiene asegurado el cumplimiento de sus postulados, puesto que la máquina legislativa está dominada por el número de los votos originarios, o puede producirse la revocación de los funcionarios elegidos para un plazo determinado. Y en la monarquía absoluta, donde el derecho de la manifestación individual de la opinión puede coartarse arbitrariamente en aras al bien del Estado, la opinión pública tampoco tiene un derecho formal de crítica en relación con las acciones del gobierno. De todos modos, a pesar de esta falta de legitimación, en Estados como Rusia y Turquía la opinión pública se hará sentir de hecho como un factor de poder frente al gobierno, y en determinadas circunstancias arrojará su peso en la balanza cuando se trata de tomar una decisión fatal de guerra y paz. Sólo Estados especialmente fuertes, como Prusia, bajo el presupuesto de una constitución popular del ejército será posible iniciar una guerra, tal como sucedió en 1866, confiando en que después a base de batallas victoriosas o grandes éxitos será posible reducir la opinión pública al silencio o transformarla en el punto de vista contrario.

En la actualidad el sistema representativo y la forma parlamentaria de gobierno ofrecen el ordenado poder de lucha de la opinión del pueblo *políticamente* activa. Aquí se da en efecto el contraste decisivo entre una gestión relativamente autónoma, independiente, pero responsable en el ámbito de las *acciones estatales* por parte del gobierno, y una actuación de la opinión pública que también es legítima hasta cierto punto e independiente según la forma, pero carente en absoluto de responsabilidad. Ente los puntos fijos y definitivos del poder monárquico y las corrientes de aire siempre mutables de la opinión pública está como miembro mediador el parlamento, cuya mayoría decisiva se forma a través de las elecciones, que están dominadas por el estado de la opinión pública. Así reina un orden asegurado, un proceso prescrito para la actuación política de la opinión pública. Ésta es la que envía sus mensajeros a la casa de lo común y, cuando consigue la mayoría, ofrece los materiales de construcción para los ministerios de los arquitectos coronados, lleva la administración de los ministerios, pone en movimiento o impide la legislación y en el curso del tiempo, cuando sus exhortaciones son tergiversadas por los elegidos del pueblo, como una instancia de apelación revoca su propio juicio después de la disolución de las cámaras, por cuanto transforma una minoría anterior en una mayoría.

Ya *De Lolme* planteó hace un siglo el punto de vista que luego generalizó *Bluntschli*, el de que la opinión pública en Inglaterra había de entenderse como una manifestación del *poder del pueblo*, a diferencia del poder del gobierno¹⁸. Todavía hoy

hemos de decir que Inglaterra es el suelo clásico de la opinión pública, el suelo en el que ella conquistó por primera vez su derecho de existencia en conexión con una prensa libre. Aun cuando apenas hubo un periodo de tiempo de la vida estatal en el que la opinión pública de los gobernados no actuara de algún modo dentro de límites modestos, sin embargo, no hemos de olvidar que en las monarquías absolutas no había un derecho a criticar públicamente las acciones del gobierno. Y no lo había porque toda actuación del poder oficial en asuntos públicos, si prescindimos de la censura que le pudiera venir de algunos particulares por motivo de una lesión de derechos privados que se admitían bajo determinadas formas, podía entenderse como una emanación del poder monárquico y, en consecuencia, todo vituperio público había de interpretarse como un delito de lesa majestad.

Lo que hoy nos parece obvio por completo, se consideraba hace cien años, con excepción de Inglaterra, como contrario al derecho y peligroso para el Estado. E incluso en Inglaterra Tomás Moro consideró que criticar públicamente acciones del gobierno era un delito merecedor de la muerte.

La antigua praxis del gobierno de monarquías absolutas concedió a los súbditos por una especie de graciosa benevolencia el derecho a presentar en sus propios asuntos escritos de reclamación al gabinete real, o en procesos secretos convocar a un funcionario ante el juez. Pero una acusación o censura pública contra el gobierno estatal, por razón de su dirección política o con la intención de defender intereses generales, no

podía armonizarse con el principio de la antigua autoridad del Estado. Bajo este aspecto es correcto ver una pieza de la vida del estado *moderno* en el *derecho* hoy incuestionable de la *opinión pública*. Y ha de tenerse en cuenta que históricamente el derecho de *libertad de prensa* en Inglaterra salió de los derechos más antiguos de la opinión pública. Por eso también la libertad de prensa fue entendida desde el punto de vista de los intereses generales del pueblo y del Estado, y no como un derecho de los individuos particulares en concepto de su libertad como ciudadanos, tal como era usual en el continente desde la Revolución Francesa.

Tener esto en cuenta reviste una importancia fundamental. El hecho de que en Inglaterra, con apoyo en un órgano que faltaba en otras partes de los países continentales, a saber, el parlamento, la opinión pública se hubiera desarrollado ya en campos de la política práctica y estuviera amaestrada por los debates públicos de los partidos antes de que la prensa hubiese perfeccionado su organización y penetrado en las masas populares, explica en no pequeña medida las diferencias en el estado de las costumbres políticas, tal como se pone de manifiesto en una comparación de Inglaterra con los países continentales. La prensa inglesa, según su destino histórico y su tradición, conservada en las concepciones populares, era un órgano para la boca del pueblo. A la inversa, según las concepciones individualistas y atomistas de las doctrinas del derecho natural que estaban en uso en el continente, la prensa se convirtió en un medio de los individuos para engendrar, hacer, esclarecer,

impugnar, difamar y oscurecer la opinión pública. Se procedía allí como si el individuo no sólo tuviera un derecho a oponer la propia opinión individual a la del gobierno estatal, cuando éste se expresa actuando una voluntad colectiva, sino que también estuviera legitimado para plantear la exigencia de ser oído por la totalidad del público. La tendencia de la prensa continental, por carecer de conciencia histórica, estaba orientada de antemano a extender sin límites los derechos de libertad del individuo, y no, por el contrario, a defender como en Inglaterra los derechos y el poder de la totalidad del pueblo contra los excesos de los hombres de Estado, o bien a exponer los derechos de libertad de los ciudadanos como ramificaciones del fondo general del derecho transmitido históricamente.

Este contraste es tan importante, que dominó la historia de los procesos de prensa, y explica la posición completamente diferente que han ocupado desde hace cien años los juicios en Inglaterra, por una parte, y en el continente, por otra, en relación con los derechos de la libre manifestación de la opinión.

El proceso histórico de desarrollo de la opinión pública en Inglaterra trajo consigo que en los procesos por «libel» (difamación, libelo), de acuerdo con la praxis del siglo pasado, el acusador *había de afirmar la falsedad y maldad de los hechos afirmados, calificados de difamatorios*, mientras que el acusado no estaba legitimado para presentar las pruebas de la verdad, pero el jurado, cuando no había sido lesionado el honor privado de individuos, tenía la potestad de absolver cuando las manifestaciones inculpatas en la acusación se suponían como

indudablemente verdaderas en virtud de la notoriedad. Precisamente este singular derecho del proceso penal se presenta como el compromiso histórico entre los tiempos de los Tudor, cuando la crítica pública de las acciones del Estado por parte de los individuos fuera del parlamento se consideraba delictiva, y la situación completamente cambiada de la época actual, en la que Junius* escribe sus cartas.

Por eso, *Delolme*, aunque él mismo había brotado de un Estado libre, del cantón de Ginebra, podía hablar con admiración manifiesta de esta situación jurídica, aun cuando no tuviera un conocimiento claro del proceso de evolución histórica:

«La absolución por parte del jurado sería probable en sumo grado cuando el escrito acusador contuviera un ataque contra la conducta del gobierno, pues el jurado, prescindiendo de la persuasión relativa a la verdad del hecho afirmado, estaría motivado también por la suposición de un principio admitido en Inglaterra de manera general, un principio que en un proceso reciente (a saber, el de las Cartas de Junius) fue acentuado fuertemente por la defensa, a saber: el de que, aun cuando las malvadas difamaciones acerca de personas privadas son dignas de censura, sin embargo, los actos públicos del gobierno habrían de someterse al examen público, y su discusión libre se presenta como un servicio prestado al Estado».

* Panfletos políticos que aparecieron en Inglaterra entre 1769 y 1772, contra el ministerio de lord North. Parece ser que el autor fue Ph. Francis, secretario de lord Chatham (NT).

IV

CONTRASTES CONCEPTUALES EN LA OPINIÓN PÚBLICA

La historia de los modernos Estados culturales enseña que la opinión pública es una aparición del espíritu del pueblo que puede cambiar en muchas direcciones. Ella no es el poder del dominador que decide y manda, ni una voluntad que se encamina constantemente a la acción, sino que es una instancia asesora del juicio acerca de hechos pasados o de intenciones que esperan su realización.

Su importancia y autoridad se presenta siempre que el sujeto del gobierno estatal busca consejo fuera de su personalidad jurídica en lo concerniente a asuntos públicos, o se ve obligado a desear el asentimiento de otros¹⁹. Porque es una autoridad que asesora y juzga en la vida del pueblo, muestra también su eficacia en el terreno práctico, pues fortalece o inhibe, impulsa o suprime los motivos de la acción en el hombre particular, en los estadistas y en los sujetos que gobiernan. Según los efectos

de la actuación de la voluntad estatal, cuando ésta se halla encarnada ya en hechos consumados, la desaprueba o la alaba. Cuando la voluntad del gobernante en el umbral de la acción espera todavía el instante de su realización, ora da ánimos, ora previene. Incluso cuando la opinión pública juzga sobre lo ya sucedido, se muestra todavía como una autoridad práctica, pues en la aprobación decidida de lo sucedido hay a la vez un impulso a los sujetos actores para que repitan la acción bajo idénticos presupuestos fácticos, lo mismo que, por otra parte, en el rechazo decidido de determinadas medidas políticas va implicada una disuasión dirigida a los órganos responsables o irresponsables de la soberanía, para que en caso de repetición vuelvan a examinar el asunto con madurez.

Aun cuando no haya hablado la opinión pública, en casos particulares ésta puede ser consultada de antemano por aquéllos que, al preparar secretamente una acción importante del Estado, se preguntan en silencio cuál puede presumirse que sea el juicio de la opinión pública teniendo en cuenta casos precedentes o analogías.

Por causa de esta dirección práctica que ella persigue, tiene que estar necesariamente en una cercana relación temporal con los sucesos de la vida estatal. Sólo es objeto de su ocupación lo inmediatamente pasado o lo que va a venir pronto. Un hecho que cae en zonas lejanas de la historia sólo será abordado por ella en forma viva cuando es percibido como algo que sigue actuando, o entra en una relación fácilmente comprensible con el presente. En virtud del móvil de la gratitud del ánimo del pueblo

o del justo orgullo nacional, la opinión pública puede aprobar o exigir la celebración estatal del nacimiento de un gran estadista después de siglos, o la erección de un monumento. Menos todavía que del pasado remoto se ocupa el juicio de la multitud de un futuro lejano, aunque también aquí son posibles relaciones con el presente, así cuando, en base a una antigua creencia popular, se une la predicción de infortunio con la ejecución de determinadas acciones del Estado y el ánimo del pueblo queda sumido en la preocupación. La historia escrita por Tito Livio nos transmite ejemplos de ese tipo.

Para el concepto de opinión *pública* es indispensable, y podríamos decir necesario, que ésta tome cuerpo en palabras y escritos. Sin embargo, para que la opinión pública afirme su autoridad, basta en general que ella haya hablado alguna vez, siempre que los hechos no hayan cambiado desde su aparición. Incluso es posible que en un organismo vivo la opinión del pueblo actúe a través de su existencia percibida inmediatamente, a semejanza de un precepto legal que, transmitido por la costumbre, opera mediante una acción tácita. Y lo mismo que en la legislación moderna, dada la rapidez del cambio y la extensión espacial del ámbito de su dominio, no queda ningún espacio para el crecimiento orgánico de costumbres jurídicas, algo semejante sucede en lo que se refiere a opiniones políticas consuetudinarias, desde que sus bases históricas fueron destruidas por la Revolución Francesa. Lo que quedó en la masa como prejuicio consuetudinario se limita en gran medida al campo de la superstición, o bien a las sombras que la desconfianza por

el recuerdo de los estamentos medievales dejó en los estratos del pueblo menos favorecidos, así como en la parte opuesta de las clases otrora privilegiadas. En la naturaleza de la antigua comunidad estatal, puesto que el espíritu del pueblo constituía una unidad cerrada, estaba dada la «existimatio» o la «vox populi» como poder *público*, aunque no se usara ningún adjetivo para referirse a la forma de su manifestación. Este poder no necesitaba documentos que acreditaran su existencia, ni medios para registrarla a conciencia, ni menos todavía aquellas presunciones o aquellos indicios que tantas veces hemos de buscar en nuestro tiempo cuando debe introducirse un procedimiento de prueba acerca del hecho dudoso de su existencia.

Por primera vez en época reciente, cuando la existencia o la ficción de un moderado acopio de persuasiones propias o de puntos de vista caprichosos condiciona para todo individuo con alta formación el patrón de reconocimiento social, lo mismo que lo condiciona una cierta posesión de bienes económicos para garantizar la autonomía, la contraposición entre opiniones privadas y opinión pública alcanza una significación tan amplia, que ha de plantearse y resolverse en todo caso la pregunta:

De si determinadas manifestaciones públicas llevan en sí la propiedad de ser la opinión del pueblo, y de si en verdad se da una opinión del pueblo auténtica, o posiblemente falsificada.

La primear dificultad con que topa la definición más exacta de la opinión pública es su delimitación frente a las opiniones de muchos ciudadanos particulares manifestadas públicamente,

pues anda cercano el error de creer que la manifestación pública sin resistencias de la manera de pensar de muchos individuos sea ya la opinión pública.

Y lo mismo que la voluntad de muchos ciudadanos particulares, actuando sin conexión, no puede equipararse jamás a una actuación de la voluntad del Estado, la manifestación de la opinión de numerosos individuos no puede considerarse por sí sola como opinión del pueblo. *Conceptualmente la opinión pública es otra cosa que la suma de las opiniones manifestadas en público.* E incluso puede pensarse que la opinión reconocida públicamente como dominante se comporte de manera silenciosa, mientras que las contrarias opiniones particulares de los individuos se defiendan en público oponiéndosele.

El criterio del mayor o menor, más amplio o más estrecho carácter público, incluso en el sentido de los publicistas literarios, tomado conceptualmente no es decisivo para la existencia de la opinión pública.

Más bien, de cara al recto conocimiento de la opinión pública y a su distinción de las opiniones de individuos manifestadas públicamente, es necesario buscar y poner en evidencia dos notas decisivas: la índole de los sujetos que opinan y la existencia de aquella autoridad en la que radica el valor supraindividual de la opinión pública.

El antiguo uso de la literatura politológica entre los ingleses, de donde la expresión «public opinion» pasó a Francia y Alemania, apenas deja lugar a dudas sobre el hecho de que «public opinion» era una expresión tomada como equivalente

a «common opinion» u «opinión of the public», es decir, como la opinión del público que, por así decirlo, sin participar en el drama del Estado contempla, oye, aplaude o da signos de desaprobación en el escenario de los acontecimientos.

En el mundo publicista del siglo pasado la expresión «sentimiento del pueblo», «percepción del pueblo» (*sentiment of the people*) es equivalente a opinión pública. No puede constatarse con claridad por qué no se usó de antemano la expresión opinión del pueblo, que es mucho más clara; puede sospecharse en todo caso que, a falta de una prensa periódica, se abrió paso la costumbre de considerar el parlamento como la única expresión legítima de la opinión del pueblo. Hemos de tener en cuenta que originariamente no existía el derecho a publicar las negociaciones parlamentarias, imprimiéndolas, y precisamente en el siglo pasado se llegó a la famosa disputa entre el parlamento y la prensa que derivaba de la historia de la constitución inglesa. De acuerdo con esos antecedentes, parece que en Inglaterra con la idea de opinión pública iba unida la representación de una opinión pública política de los electores o del público que se manifestaba de manera general fuera del parlamento a través de la prensa, en contraposición a lo tratado en el parlamento, cuyos asesoramientos y decisiones no eran públicos por disposición legal. Y esto tanto más por el hecho de que con creciente frecuencia hacia mediados del siglo pasado decisiones importantes eran el resultado de los altamente escandalosos sobornos de Walpole²⁰. Con ello el sujeto de la opinión pública en este

sentido más antiguo era el público, que hoy se finge todavía en asuntos de literatura, de teatro, o de arte.

Por tanto, según la concepción originaria del periodismo inglés la opinión pública tenía su contraste más fuerte en una mayoría secretamente sobornada del parlamento, de modo que, visto el asunto en el plano histórico, al menos por un tiempo el elemento formal de lo secreto y lo público en la manifestación de la opinión desempeñó una función semejante a la desempeñada en el continente, donde la política secreta del gobierno y el secretismo de la administración de la justicia eran los más importantes focos de ataque de la opinión pública.

En cualquier caso, de esta consideración histórica se desprende que la opinión pública de ninguna manera se tomó como idéntica con el comportamiento político de la mayoría parlamentaria²¹.

Y este resultado deducido de la historia del parlamentarismo inglés ha de retenerse todavía para el presente. *La opinión pública, valorada en su sustrato subjetivo, no concuerda necesariamente con la opinión de las mayorías parlamentarias reflejada en las votaciones.* En esta consideración se funda la prerrogativa que la corona tiene de disolver las cámaras. De hecho se muestra de tanto en tanto cómo los partidos, que en apariencia disponen de una fuerte mayoría, al producirse la nueva elección o después de la disolución, se convierten en una minoría, pues, o bien no quieren tomar en consideración el curso evolutivo de la opinión pública, o bien no son capaces de conocerlo. Y eso es una prueba de que el estado real de la

opinión pública no siempre puede calcularse con seguridad en forma aritmética mediante el recuento de los relatos referentes al voto que aparecen en la prensa del partido.

Si la opinión pública ha de ser un tribunal superior de la crítica política, un tribunal del que han de recibir su juicio los que detentan el poder y los partidos, tendría que descansar en un fundamento distinto de la mera mayoría del partido. Sería, en efecto, inadmisibles tomar como jueces a aquéllos cuyas propias acciones han de ser juzgadas públicamente en su valor o su demérito, y permitir que ellos decidan sobre sí mismos. Por eso, cuanto más la prensa se pone sin reservas al servicio irrevocable de los partidos, con tanto mayor seguridad pierde la pretensión de ser un órgano de la opinión pública, *en la medida que ésta conserva el derecho de la libre formación de la opinión también frente a las doctrinas del partido*. La dogmática política de los partidos tiene una misma base común con la dogmática eclesiástica y teológica, por cuanto el cambio de opinión de los propios adictos es reprochado como deserción o debilidad de carácter, y el cambio de opinión de los adversarios es celebrado como conversión a la verdad.

La opinión pública, que quiere ser un poder político y moral, tiene que reservarse el derecho de libre comprobación y decisión también en oposición a los partidos gobernantes en cada caso, los cuales en ocasiones reclaman su ayuda.

La opinión pública tampoco es lo mismo que la suma de todas las opiniones de partido, que se contraponen entre sí en la vida del Estado. Ha de entenderse siempre como una opinión

unitaria. Sólo de su unidad se deriva aquella fuerza que la hace perceptible en todas partes. En virtud de este poder que hay en ella tiene que ser más que un número de opiniones individuales, tan grande como se quiera, manifestadas autónomamente y sin conexión. La «*communis opinio doctorum*» (la opinión común de los doctores), que los juristas aceptan como concepción dominante en una materia legal y pasa a la práctica judicial, no puede contraponerse como una opinión de la mayoría a una opinión de la minoría. Ahora bien, ofrece algunas analogías con la opinión pública política, a saber, en aquellas cuestiones disputadas donde la «*communis opinio iureconsultorum*» (opinión común de los jurisconsultos) se muestra dominante en la práctica, aunque aquí y allá pueda manifestarse en contra alguna contradicción aislada.

Pediríamos demasiado si existiéramos unanimidad y concordancia de todos los votantes particulares para la existencia y el concepto de la opinión pública. Junto a la opinión pública, puede haber numerosas opiniones particulares sobre un mismo objeto. La mayoría de las veces la opinión pública sólo se hace sentir hacia fuera con ocasión de algo, por causa de alguna contradicción que la incita a despertar de su sueño.

Tampoco puede considerarse acertada aquella concepción que ve en la opinión pública una *concepción del término medio*.

En el *Staatslexikon* de Rotteck y Welckers, Biedermann describe la opinión pública como «la suma o, más bien, el término medio de los puntos de vista que circulan y dominan en un determinado círculo de la sociedad humana sobre determinados

asuntos de naturaleza general; y añade que hay una opinión pública en el ámbito de una comunidad, de un círculo, de una provincia, de un Estado, de una parte del mundo y, finalmente, de toda la humanidad civilizada».

Según esto, la única y exclusiva oposición a la opinión pública se daría en la opinión privada del individuo; en la enumeración correspondiente habría de preguntarse solamente si ella es completa. Carece de valor políticamente la suposición según la cual toda opinión de una institución de tipo local o social, con una base estamental, ha de considerarse ya como una opinión pública²².

El código penal parte de que la opinión pública ha de ofrecer una norma para la protección del honor de los individuos, sobre la base del concepto de honor reinante en el Estado. Por tanto, entre nosotros (los alemanes) el juez no puede entrar en ponderaciones sobre si en una circunscripción territorial están en uso determinados puntos de vista, por más que pueda pensarse que dentro del ámbito territorial de un Estado haya diferencias; por ejemplo, en Córcega la opinión dominante exige todavía hoy la venganza de sangre, que según el derecho francés es tratada como un grave delito de asesinato.

Menos aceptable todavía es la idea de una *opinión media* bajo el aspecto jurídico o político. Pues si entre muchas opiniones se entiende por «pública» aquélla que, hecho un recuento de los opinantes, no tiene la mayoría ni la minoría, sino un número que se acerca a la media aritmética, con ello no se indicaría ninguna preeminencia de la opinión pública frente a otras

configuraciones que se le asemejen. Y, en cualquier caso, parece que no es muy factible encontrar una media geométrica, de no ser algo así como averiguar el número de abonados de diversas hojas de partido, para determinar así qué hoja se acerca más a la media, con lo cual no nos haríamos acreedores a ninguna atención especial. Posiblemente Biedermann, al proponer como criterio la opinión media, pensó en la opinión de aquellas clases que, situadas entre las más altas y las más bajas, representan una media intelectual o económica, con lo cual la clase media estaría especialmente llamada a representar la opinión pública, cosa que suponía también *Bluntschli*.

Sólo se llega a un concepto acertado de opinión pública si se parte del hecho universalmente concedido, aunque ora alabado, ora deplorado, de que ella se hace perceptible como un poder en la vida del pueblo y del Estado, tanto en relación con las personas privadas, como en lo concerniente al gobierno del Estado. Y esto sólo es el caso cuando *la opinión pública se considera como la opinión dominante del pueblo mismo, pero como un poder que no se representa en forma inmediata e impositiva en las leyes positivas o en los mandatos de la autoridad*. Sólo puede tratarse del poder de la opinión misma, pues el acto de voluntad de un plebiscito casi unánime ya no puede en simple democracia designarse como opinión pública.

El mero hecho de que los detentadores del poder o las personas privadas conocen o suponen que en relación con determinados asuntos importantes de la policía o de la moral se da en el pueblo una opinión dominante, podría explicar el respeto o

el temor por el que se retrocede ante acciones contra la opinión pública. A tenor de lo dicho, el poder de la opinión pública es puramente síquico, y nunca es un poder legal. Su nacimiento y sus efectos han de explicarse sobre todo en el plano de la psicología de los pueblos y de la historia.

Llegados a un punto cimero, en los detentadores del poder el temor a la opinión pública equivaldría a la preocupación por una revolución que se acerca, a saber, cuando pudiera suponerse que el poder de la opinión pública es capaz de inducir a los ciudadanos particulares o la mayoría del pueblo a levantarse contra la ley. La opinión pública se granjea el respeto de los individuos por el hecho de que sanciona las acciones contrarias a sus postulados retirando el respeto de los ciudadanos cuando tales comportamientos se conocen, o porque el intento de atacar la opinión pública por parte de un ciudadano no haría sino poner de manifiesto ante todos su debilidad. *La fe en la opinión pública* ciertamente no acarrea penas relativas al cuerpo, la vida y la libertad, pero presiona en el círculo de representaciones políticas de los ciudadanos influyendo sin duda alguna en la posición social de los individuos, por cuanto eleva el arco de triunfo de las alabanzas, o pone a ciertos individuos en la picota del ridículo, o encuentra otros caminos para dar expresión a su respeto disminuido. El temor de que la opinión pública no se quede en mera opinión y pase a ejercer una fuerza activa, infunde respeto en los que se le resisten.

Toda una serie de demostraciones indiferentes a nivel jurídico, pero importantes en el plano político y social, están a

disposición de la opinión pública cuando ella quiere hacerse notar. Desde ahí se explica por qué tantos individuos se someten sin resistencia alguna al hecho real, o creído por error, o falsamente fingido de que la opinión del pueblo ha pronunciado su veredicto en determinados asuntos. Naturalezas indiferentes no se molestan en comprobar los juicios emitidos por la opinión popular, pero no les place repetir sus dogmas como una fórmula de juramento impuesta judicialmente. En cambio, caracteres débiles, que a través de un conocimiento mejor han logrado una opinión propia y distinta de la común, se convencen a sí mismos de que se han equivocado una vez que la opinión pública declara verdadero lo contrario. Hombres prudentes tienen por aconsejable silenciar su manera de pensar opuesta a la común, o esperar mejores tiempos para manifestarla. Cuando la opinión pública está en la cima de su poder, sólo a muy pocos y singulares hombres se les depara la fuerza y el valor de oponerse por la fuerza de una persuasión mejor a una opinión del pueblo que se les ha revelado como errónea, mientras que abundan por doquier los gladiadores de la disputa oral o escrita, que son ágiles en averiguar cuándo la opinión pública está a punto de dar un vuelco y, por tanto, se corre el peligro de recibir vituperios por parte de los anteriores apóstoles de la opinión.

Así como hay hombres que notan en sus miembros la tormenta que se avecina, de igual manera ha habido hombres que tenían un sentimiento fino para un próximo cambio de la opinión pública. Talleyrand era un hombre de ese tipo. Y también el *Times*, que se ha propuesto la tarea de ser un órgano de la

opinión pública, y no de determinadas doctrinas de partido, con frecuencia ha tenido que cargar con el reproche injustificado de falta de carácter por su fino instinto para notar cuándo se acerca un rápido cambio de tiempo político.

No podemos decir en forma sencilla y universalmente válida en qué notas es posible conocer la *existencia fáctica de una opinión dominante* del pueblo. En algunos casos se da sin duda alguna antes de haberse manifestado. Grandes hombres de Estado son capaces de conocer de antemano cómo determinados acontecimientos importantes influirán en la opinión del pueblo, en qué dirección se moverá ésta al pronunciar su veredicto. A veces la opinión del pueblo se mantiene neutral, a la expectativa de las contiendas de la opinión en el debate público; y sólo excitada por determinados impulsos, aparece luego ella misma para manifestarse en una forma demostrativa y cognoscible de manera general.

Puesto que el *pueblo* en su conjunto, sobre todo en las modernas ciudades grandes, nunca puede manifestar inmediatamente sus opiniones, en los casos particulares se tratará siempre de investigar dónde se representa y toma cuerpo la opinión pública. Para una manifestación eficaz de la opinión el pueblo necesita regularmente una doble representación: en primer lugar por parte de los que la expresan, y en segundo lugar por parte de los que la perciben, que necesitan una interpretación correcta. En general parece acertado decir que la opinión pública del pueblo aparece en forma tanto más clara y distinta, cuanto menores en número y más significativos son sus representantes voluntarios.

La voz del pueblo judío donde se percibía con mayor claridad era en la voz de poderosos profetas frente al rey, lo mismo que, por otra parte, era natural que los mismos profetas tuvieran una determinada repercusión en el desarrollo o el afianzamiento de la opinión del pueblo. La posición de los sacerdotes en los Estados orientales todavía hoy se mantiene de algún modo, en el sentido de que todavía hoy ellos, además de ejercer funciones puramente religiosas, repercuten también en la determinación de los fines políticos, dando expresión a la voz del pueblo contra la opresión y el mal gobierno.

Como ya hemos advertido, el caudillaje y la dirección, así como la representación de la opinión pública, junto con la capacidad de darle vigencia, durante el siglo pasado estuvo en manos sobre todo de personalidades particulares, que destacaban en el plano social, literario y científico, y cuyas fuerzas morales o intelectuales eran suficientes para dar un prestigio decisivo a su voz en los círculos más amplios, así como para conferir con frecuencia un singular rasgo literario a la forma de expresión de la manera de pensar, con lo cual el pueblo opinante mismo llegaba a una mayor vitalidad de su conciencia. Usando una imagen, sobre la repercusión de tales hombres podríamos decir que sus palabras tenían un poder epidémico de contagio.

Por otra parte, parece cierto que la manifestación de la opinión pública pierde grados de determinación clara cuanto mayor es el número de aquéllos que convierten en su negocio profesional declarar ruidosamente como revelación de la opinión del pueblo cualquier síntoma de la fugaz opinión

cotidiana, renunciando por su parte a una reflexión propia y sin dotes para una configuración artística. Lo mismo que cada hombre no está dispuesto o capacitado para formarse una opinión sobre todas las cosas posibles en cada instante, y menos todavía para manifestarla, de igual manera va inherente a la naturaleza de los pueblos que ellos no están en condiciones y no tienen voluntad de manifestar una opinión conjunta a todos aquéllos que se ofrecen como representantes de sus opiniones y que los someten a constantes interrogatorios, renovados día a día, en relación con los múltiples hechos simultáneos de la vida pública. *La claridad de la opinión pública condiciona esencialmente la mediación de un órgano personal que es responsable él mismo de su mediación.* En todas partes se requiere una alta capacidad para conocer la opinión pública, especialmente en los procesos complicados de la vida moderna; y el escrutinio del espíritu del pueblo tiene como presupuesto una especie de «jus agendi cum populo» (derecho de actuar con el pueblo). De ahí se desprende necesariamente que una real opinión unitaria del pueblo se da pocas veces, se da donde determinadas opiniones son transmitidas de manera anónima y encomiadas como opinión pública. En Estados despóticos el libelo o el chiste de salón, la significación insinuante de un texto de ópera, o un aplauso en el teatro puede ser un signo de tales opiniones del pueblo, a las que se les ha negado el derecho de exposición pública. Pero si partimos de que en los Estados libres la opinión del pueblo está legitimada para manifestarse en público, habrá que aducir como fundamento de la anonimidad o bien la duda de la propia legitimación por parte de aquéllos que toman la palabra

en nombre del pueblo en su totalidad, o bien la falta de valor para empuñar la propia responsabilidad por la forma elegida de manifestar la opinión.

Esta observación, aplicada al presente, significa que con la multiplicación de las representaciones de la opinión y el crecimiento de los medios técnicos para difundirla, se ha hecho más difícil conocer la existencia de una opinión pública en relación con determinados asuntos juzgados públicamente. No pocas veces el pueblo en realidad carece de opinión, o no opina como se imaginan sus portavoces.

La índole de los objetos de los que la opinión se ocupa es indiferente para el concepto de opinión pública. *Biedermann* dice: «Quedan excluidos o por lo menos deberían quedar excluidos del ámbito de la opinión pública todos los asuntos en los que el juez supremo y único es solamente la más propia persuasión individual».

El contenido de esta afirmación es cierto. Pero es falso, por otra parte, decir que pertenece a la esencia de la opinión pública ocuparse solamente de determinados objetos. Ciertamente la legislación puede limitar de manera excepcional el derecho de manifestación pública de la opinión en lo que se refiere a la forma que debe elegirse o al objeto que debe juzgarse²³. Puede afirmarse también que la opinión del pueblo no debería someter determinados objetos a su enjuiciamiento. Sin embargo, es indiferente para el concepto, aunque no para la determinación del valor de la opinión, la dirección en que ella quiera actuar, y es irrelevante para el concepto la cuestión de si el juicio del

pueblo es cierto o falso según su contenido. La opinión pública puede legítimamente ocuparse de todos los hechos que se presentan en la esfera pública y muestran una relación con la vida estatal. Toda inmoralidad pública cae bajo su legítimo juicio y merece su reprensión, aun cuando no pertenezca a la esfera de la política.

Entre los intentos de determinar con mayor precisión la esencia de la opinión pública, merece tomarse en consideración la concepción de *Saverio Scolari*:

«La opinión pública pertenece simultáneamente a todos y a nadie; a todos, porque quienes opinan viven en una misma sociedad civil, por más que el estado de cada uno de nosotros es diferente; y a *nadie* si nos consideramos a nosotros mismos en nuestra manera especial de pensar y actuar. Desde el momento en que existe una *sociedad*, se da una opinión común en relación con todas las funciones de la vida, con las necesidades que han de satisfacerse, con los medios que han de aplicarse y los fines que han de conseguirse. Sin duda contribuyen a esto todos los miembros de la sociedad, pues, prescindiendo de lo que signifique la formación y la actividad de un individuo, cada uno repercute con su manera de ser en el espíritu y el ánimo de las personas que tiene cerca y de su entorno no sólo en forma positiva con la palabra y el ejemplo, educando y trabajando, sino también mediante su reserva y su silencio. Por tanto, la opinión del pueblo (*opinione popolare*) no consiste exclusivamente en una determinada combinación de representaciones, sino más bien en una unión de estas representaciones con una determinada serie de hechos, que repercuten en aquéllos que se las han formado».

Según este punto de vista la *formación* de la opinión pública sería un proceso espontáneo en el espíritu del pueblo, como en todo grupo orgánicamente conexas de la sociedad, en cuanto se trata de lo contrapuesto a la conciencia individual. Y, *en cambio*, la manifestación de la opinión pública equivaldría a la aplicación de un juicio en el fondo ya concluido a los hechos que en el curso de la historia caen bajo su ámbito de validez. A la vez la opinión pública aparece en Scolari como una revelación y representación de la *conciencia jurídica del pueblo*, que dicho autor encuentra expresada en la opinión del pueblo y toma por idéntica con ésta.

En realidad hay un parentesco innegable entre la *opinión del pueblo* y su *conciencia jurídica* por lo que se refiere al proceso orgánico de formación. En el plano psicológico actúan las mismas fuerzas tanto en la opinión del pueblo como en la conciencia popular del derecho. Por naturaleza es propio de ambas que el proceso mismo de su configuración se presenta como una actividad inconsciente. Si tomamos en consideración los tiempos más antiguos, en la mayoría de los casos no puede averiguarse con precisión por qué el pueblo comenzó a practicar una costumbre en estrecha conexión con su originaria conciencia del derecho; pero parece en todo caso como si eso hubiera sucedido sin una representación consciente del fin. E igualmente la opinión pública en tiempos más antiguos no es la conclusión de un proceso dialéctico, sino el fruto de disposiciones populares del pueblo, que se ha fijado en el suelo de la tradición. La conciencia jurídica del pueblo y su opinión son tejidos en

los que los hilos mentales particulares, compuestos de distintas materias, se hacen visibles por primera vez después de una separación violenta. Así como históricamente el derecho en sus posteriores pasos evolutivos pasa a tomar cuerpo como ley, para desembocar en el estadio jurídico de su aplicación por parte de profesionales, expertos y científicos, de manera parecida se comportan también las opiniones del pueblo, que al principio aparecen en forma originaria y clara en antiguas leyendas como opinión del pueblo bajo el ropaje de la poesía. Pero poco a poco el pueblo pierde la capacidad de enriquecer el conjunto de las representaciones transmitidas mediante nuevas adquisiciones, según el mismo patrón de aceleración con que se siguen aquellos hechos que en la vida pública exigen una actualización del juicio. Más bien, la opinión del pueblo se presenta entonces como una confirmación de lo que han expresado las personas destacadas que anticipan la opinión, el pensamiento y el juicio.

Concedida la analogía entre la conciencia jurídica del pueblo y la opinión pública, hemos de tomar en consideración la diferencia de ambas.

La *conciencia jurídica del pueblo* se sabe atada necesariamente a un existente ejercicio positivo del derecho, y se hace sabedora de sí misma después de mucho tiempo de haber consumado su acto creador. La opinión del pueblo deja de ser autónoma una vez que encuentra su realización bajo la forma de instituciones jurídicas. La opinión pública en la actuación de la costumbre de hecho se sabe libre de barreras externas, por más que en esta conciencia puede estar sometida a una

representación errónea y, por ejemplo, no atender en la manifestación de la opinión a la existencia de un límite moral o religioso. La opinión pública puede contener una manera de ver jurídicamente errónea, cosa que es imposible en relación con la conciencia jurídica del pueblo. La opinión del pueblo puede pensarse como un factor de actuación en el acto de la legislación, y en ulteriores pasos evolutivos transformarse en conciencia del derecho sobre la base de la ley dada. A la inversa, la conciencia del derecho puede apagarse en el curso del tiempo, cuando una ley engendrada originariamente por ella envejece, y entonces es percibida como arbitrariedad o poder inmoral; en su lugar se introduce entonces la opinión del pueblo, que posiblemente vence sobre la resistencia inicial del juez y, penetrando en la praxis de los tribunales, termina como «desuetudo» o costumbre que suprime. De esa manera la conciencia jurídica del pueblo y su opinión pueden coincidir transitoriamente, o suplantarse, pero no contradecirse dentro de un mismo espacio de tiempo. Pero sí puede pensarse que la opinión del pueblo en un siglo posterior contradiga a la conciencia jurídica del pueblo en un periodo pasado, y a la inversa.

Otra diferencia se cifra en que la conciencia jurídica del pueblo sólo lleva en sí aquellas materias que o bien han llegado a ser derecho, o bien quieren llegar a serlo, mientras que la opinión del pueblo, transitoriamente fundida con la conciencia jurídica de los jurisconsultos, además de aprobar propuestas y esbozos de ley, encuentra un campo mucho más amplio de actuación. Cuando en casos particulares no hay conciencia

jurídica del pueblo en el momento de aprobarse determinadas leyes por el abuso de la superioridad de un partido, la opinión del pueblo puede manifestarse en tono de desaprobación. Y ésta abarca además el campo de las costumbres populares y de la moral, lo mismo que lo relativo a la prosperidad general, que se halla fuera del orden del derecho.

Para aplicar correctamente el concepto de opinión pública, es importante *tener en cuenta todo tipo de modalidades que no son opinión pública*, por ejemplo:

1. *La opinión pública como opuesta a la opinión individual.* Desde este punto de vista la opinión real del pueblo puede ser distinta de la suma de todas las opiniones particulares manifestadas en público, pues la opinión del pueblo no tiene por qué manifestar públicamente su existencia en todo momento. Ella puede callar. Tampoco se exige que la opinión del pueblo incluya en sí todas las opiniones individuales; se da como un hecho también cuando experimenta contradicción en relación con su legitimidad y sus afirmaciones.

2. *La opinión pública en contraposición a la opinión de los órganos del gobierno estatal.* Es posible que aquí la opinión del pueblo entre en lucha con los expertos presumiblemente superiores y las intenciones del jefe del Estado. No hay duda de que la exigencia fundamental del moderno Estado constitucional sigue siendo que *el Estado sea gobernado con ayuda de la opinión pública*. Tal como ha dicho Bagehot, un gobierno libre es esencialmente el que no reprime o violenta las opiniones opuestas del pueblo, sino que intenta granjearse a su favor

mediante la persuasión. De todos modos, es presumible que aparezca también en Estados libres una oposición transitoria de este tipo por el hecho de que nunca puede afirmarse que un estadista asuma la obligación moral de dar satisfacción en todo tiempo a todas las exigencias de la opinión pública. Por el contrario, en circunstancias puede ser un deber político resistirse a la opinión pública.

3. *La opinión pública en contraposición a las opiniones de los partidos políticos.* La opinión pública, tal como enseña la historia, puede estar en contradicción con las mayorías parlamentarias, tanto más si éstas han sido elegidas bajo el influjo opresor de un poder gubernamental que intervino en el proceso electoral. El elector particular, movido por intereses de tipo privado, puede dar su voto por miedo a perjuicios en oposición a la opinión pública, e incluso en contradicción con sus propios deseos. La opinión pública puede hartarse de las luchas parlamentarias y dejar plantados a sus elegidos; y de hecho en Francia desde el final de la Revolución más de una vez se allanó el terreno de esta manera para golpes de Estado. La esencia del gobierno parlamentario en Inglaterra consiste precisamente en que cada partido reconoce de antemano la posibilidad de perder el apoyo de la opinión pública, y se obliga tácitamente a someterse al tribunal incontestable de la opinión pública. Por tanto, en el suelo político de la Constitución inglesa la opinión pública no es aquella que en casos particulares de la votación parlamentaria vence sobre una minoría, quizá fuerte, sino en verdad: la opinión aceptada y presente por doquier en Inglaterra, común a

los partidos que se impugnan en todo el país, de que la mayoría de votos expresada en la Cámara de los Comunes puede conferir y quitar a los ministerios el derecho de administrar y dirigir el Estado. En cambio, los partidos continentales deducen el concepto de la legitimidad o no legitimidad política a partir del dogma de la excelencia y verdad de sus propios principios de partido, y consideran a la inversa que la opinión pública está obligada a seguirles²⁵.

4. *La opinión pública como oposición a la opinión de los expertos.* Artistas, escritores y especialistas comparecen en público para someter sus obras al juicio general. *Aristóteles* incluso en asuntos de música atribuye a la masa una capacidad de juicio. Sin embargo, la posibilidad de que el pueblo juzgue como experto sólo puede concederse en la medida que, dentro de ciertas ciudades, como Atenas o Florencia, está difundido un fino sentimiento artístico a través de amplios estratos de los ciudadanos. Y también es posible que el juicio director de algunos expertos en arte encuentre la aprobación de aquéllos que tienen interés por el arte. Cuanto más se extienda en el campo de la política el círculo de las personas legitimadas para la participación en los asuntos del Estado, con tanto mayor fuerza y frecuencia se hará sentir también la oposición entre la opinión de los expertos y la opinión del pueblo. De todos modos, en asuntos de arte monumental, que representan ideas históricas y grandes acciones de los héroes, no se le puede negar a la opinión del pueblo una cierta importancia y legitimidad por cuanto los artistas pretenden elegir y configurar sus asuntos de la vida

nacional en tal manera que se haga posible una comprensión de la masa. Por lo demás, para la existencia de la opinión del pueblo es indiferente que se acepte o rechace el punto de vista experto de personas distinguidas.

5. *La opinión pública como oposición a la opinión estamental de clases particulares de la sociedad.* Hemos resaltado ya la fuerte oposición de la opinión pública a los privilegios estamentales del siglo pasado. No puede negarse que, a pesar de la contradicción no sólo de numerosos individuos, sino también de clases particulares, es posible aceptar la existencia de una opinión del pueblo. Y hemos de conceder que la exigencia de igualdad en la época de la Revolución Francesa y la proclamación de los derechos del hombre estaban en consonancia con la opinión pública de los franceses. A este respecto acostumbran a ser decisivas siempre dos cosas: el poder de la opinión pública, o la pregunta de si ella se deja sentir o encuentra reconocimiento dentro de los estamentos privilegiados mismos, lo cual era el caso en la época de la Revolución Francesa. Y, por otra parte, si la opinión pública encuentra apoyo en aquéllos que pertenecen personalmente a un estamento impugnado por ella y así se deciden en contra de su propio interés material. Prescindiendo de Jean Jacques Rousseau, la opinión pública del siglo pasado contra los privilegios estamentales estaba dirigida por nobles y clérigos de prestigio. Por lo demás es difícil decir cómo la opinión pública se comporta conceptualmente con la opinión de clases particulares y con los puntos de vista estamentales.

Por una parte, es posible que un solo estamento (clérigos, nobleza, comerciantes) represente la opinión pública, así cuando faltan por completo junto a él círculos intelectual y políticamente activos. Por otra parte, también cabe la posibilidad de que no llegue a producirse una opinión pública del pueblo cuando hay enemistad entre los estamentos. Por lo menos la existencia de una mayoría de individuos dentro del uno o del otro estamento no legitima para atribuir a la una o la otra parte la unidad de la opinión del pueblo. Finalmente, tampoco puede pasar desapercibido que, cuando no coinciden la *opinión estamental* y la *del pueblo*, la primera tiene la primacía en el dominio sobre el individuo, Esto puede advertirse todavía en la actualidad. La opinión del pueblo rechaza el duelo, pero las opiniones estamentales fomentan en Alemania la acción legalmente sancionable. En tales casos el individuo acostumbra a someterse a la opinión del estamento, y comete un delito que rechazan la ley penal, la opinión pública del pueblo y posiblemente incluso su propia conciencia. Algo parecido podemos decir a veces de los puntos de vista locales y provinciales cuando éstos discrepan de la opinión del pueblo. Sucede en eso como en el uso del lenguaje. La mayor parte de la población se queda con su dialecto, aun cuando esté reconocida la primacía de la lengua escrita. Una observación parecida ha hecho *J. S. Mill* sobre la relación de las creencias de las sectas con la fe general de la Iglesia. Él resalta que los miembros de pequeñas sectas se adhieren más firmemente a sus doctrinas que los miembros de grandes comunidades eclesiásticas, y encuentra el fundamento de este fenómeno en que las opiniones de las sectas, las cuales

discrepan de la pauta establecida, son más cuestionadas, de modo que sus adictos tienen que defenderlas con mayor frecuencia frente a la contradicción pública, y por eso son acogidas más profundamente en la conciencia del individuo²⁶.

Por lo demás, puede suceder también que incluso los que siguen una opinión general en la práctica de la vida actúen en contra de ella. Cuando la opinión pública censura los excesos de la moda en el vestido, con frecuencia oímos cómo algunos aprueban la voz de la opinión, pero, al no tener la fuerza de ir en contra de una moda descarada, en silencio confían siempre en que el juicio de la opinión pública se mantendrá abstracto, en un plano general, sin aplicarse a ellos personalmente.

V OBJETO Y CONTENIDO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

La pregunta de si la opinión pública daña más que ayuda a la solución de las tareas estatales y al cumplimiento de los fines del Estado, es una cuestión que ha de estudiarse en cada caso particular. En rasgos generales no puede dudarse de que, a pesar de todos los errores, la opinión pública es un signo de fuerza espiritual del pueblo, de capacidad moral y de un alto sentido comunitario mientras tolera junto a ella las maneras de pensar opuestas. Se haría peligrosa y dañina si reprimiera con la intimidación la manifestación de opiniones individuales. Lo contrario de la opinión pública es: falta de sentido cívico, preeminencia de los intereses individuales sobre el bien común, anarquía social, en la que cada uno persigue su propia ventaja a expensas de la totalidad, terrorismo despótico de la opinión.

A los ojos de los déspotas y según la opinión antes reinante en las castas oficiales, era sospechoso todo el que se ocupaba de

los asuntos públicos. Aquéllos que se quedaban tranquilos en casa y dejaban campar por sus respetos al gobierno patriarcal, todavía hoy reciben muchas veces por boca de ciudadanos miedosos la denominación de «*gente bien intencionada*». También en Francia, antes de la Revolución, los ciudadanos carentes de opinión política eran llamados «gente honrada» (les honnêtes gens).

Mirabeau dijo que esta clase es el elemento más peligroso del Estado:

«Los que se llaman filósofos invocan la libertad y la prensa, y frecuentemente llevan esto hasta el extremo de lo licencioso, de modo que es necesario ponerse en guardia frente a su doctrina. Tal es el argumento favorito de los que se consideran gente honrada. No hay duda de que en ellos es efectivamente muy estimable la moral privada, la probidad en detalles particulares; sin embargo, estas personas, por no generalizar sus ideas y no captar el conjunto del sistema social, son realmente ciudadanos peligrosos, quizá sean los enemigos más funestos del intento de mejorar las cosas humanas».

Un estado en el que no hubiera ninguna opinión pública sólo sería pensable por la extinción del Espíritu del pueblo.

Por otra parte, no ha de pasar desapercibido que el gobierno ilimitado de la opinión del pueblo acarrea ciertos peligros, si con ello sufre merma la autonomía legítima de la vida individual. Por más que la opinión pública puede mostrarse beneficiosa como una sabia barrera contra los excesos de un espíritu de clases y castas, contrario al pueblo, como contrapeso frente

al egoísmo de un funcionariado que se ha hecho excesivamente poderoso, como un freno contra los caprichos despóticos, sin embargo, no ha de codiciar que se le atribuya una autoridad absoluta a ella misma. Ha de reconocer que también ella necesita barreras, y debe reconocer que en la sociedad humana no hay una autoridad infalible, y que el peligro del error crece cuando son muchos los que lo comparten. El principio de las mayorías, que en el suelo de las acciones estatales tiene una cierta legitimidad, no puede esgrimirse nunca para imponer silencio en el estadio de formación de la opinión a los que piensan de otro modo. Por eso, el derecho de la opinión pública no puede ir tan lejos, que impida la exposición de opiniones individuales. Cuando el terrorismo oprimente de las opiniones de las masas ha crecido tanto, que hombres con dotes sobresalientes comprenden la imposibilidad de hacerse oír, y por eso se retraen de los asuntos públicos, la amenaza de la cultura del pueblo ha llegado casi al mismo punto que insinúa en el anverso la falta de espíritu público. Este peligro es el que vislumbran los adversarios de la opinión pública en tiempos recientes, y el que J. S. Mill ha expresado en su escrito «sobre la libertad». Tal peligro puede presentarse ocasionalmente en una sociedad aristocrática, pero se hace sentir sobre todo en la democracia moderna²⁸.

La opinión pública no ha de reprimirse, pero ella misma tampoco puede reprimir las persuasiones individuales.

Toda opinión, sin tomar en consideración de quién parte, ha de poderse examinar en su valor y en su verdad. Ninguna objeción contra una investigación seria puede fundarse en el

argumento de que se ha expresado un punto de vista aceptado por el pueblo en lo que habría de investigarse. Ninguna presunción general habla a favor de que la masa del pueblo juzga con más acierto que una minoría de hombres clarividentes, cuando éstos no tienen ningún interés personal en la decisión de una cuestión disputada. Pero se nos plantea también la siguiente pregunta: *¿Qué valor político detenta la opinión pública? ¿Qué es de hecho lo causante de su poder?* Precisamente en lo relativo al poder político, la opinión política en determinados periodos de tiempo, incluso cuando hay probabilidad de error, se distingue de la opinión de personas particulares, aun cuando ésta sea compartida por las personas más sabias. El valor ético de la opinión pública es por completo distinto de su valor de poder, y éste, cuando puede averiguarse con cierta aproximación, es a su vez distinto del influjo ejercido de hecho por la opinión pública en diversos países, el cual posiblemente es desmedido, pero quizá también más escaso de lo debido.

Lo que en primer lugar habría de tenerse en cuenta en tal investigación es el aspecto de los objetos o contenidos de la opinión pública. Determinados temas son más accesibles que otros al juicio del pueblo. Por eso hay objetos más apropiados y menos apropiados para la manifestación de la opinión del pueblo. Donde hay derecho general de voto, el Estado parte del presupuesto de que la masa del pueblo ha llegado a estar capacitado para el juicio en las cuestiones principales de la vida pública. Todas aquellas cuestiones que exigen para su solución una habilidad técnica, una medida especial de conocimiento y

la ejercitación de los expertos, no pueden ser juzgadas por la opinión del pueblo. Cuando para la decisión de una cuestión discutida se requieren personas muy formadas, por ejemplo, jueces expertos, no se puede hablar de que un laico o un jurado está más capacitado para decidir, aunque el jurado constara de cien miembros en contraposición al juez particular. Quien afirmara lo contrario habría de conceder también que en la praxis hospitalaria un medio secreto alabado masivamente puede tener mayor valor que una medicina recibida de manos del médico y usada por el paciente. Sin embargo, no pocas veces los principios fundamentales de los métodos técnicos de curación están sometidos al juicio del pueblo. Todo experto ha de hacerse a la idea de que sus actuaciones, tan pronto como lleguen al mundo de los sentidos, serán juzgadas por quienes las ven. Los habitantes de una casa por percepción propia están más capacitados que el arquitecto para decidir si el edificio satisface sus necesidades, expectativas y exigencias, y en determinadas circunstancias podrían emitir una opinión sobre el diseño de un proyecto. Y por el influjo y la personalidad de un experto puede formarse una opinión general también sobre su valor, la cual actúa poderosamente en forma de un juicio favorable o desfavorable²⁹.

Incluso en la dirección del ejército este factor puede tener una función importante. Blücher, a pesar de su edad avanzada y de ciertos reparos difundidos contra él, y por más que hubiera otros generales que lo superaban con creces en el conocimiento de las ciencias de la guerra y de las técnicas militares, fue el

adversario más peligroso de Napoleón por la simple razón de que gozaba de una confianza ilimitada. Su irradiación personal en el ejército no podía sustituirse por nada ni por nadie. Por tanto, la opinión del ejército sobre la capacidad o incapacidad de un caudillo puede ser tan importante en ocasiones por su repercusión práctica en el espíritu de la armada, que es un mandato de la prudencia política tener en cuenta ese factor.

El soldado normal, que sale del pueblo y vuelve al pueblo, no está en condiciones de examinar los planes de un comandante o de entender su motivación, pero con frecuencia se forma un juicio acertado sobre la capacidad de sus jefes y sobre el grado de su habilidad. Cuando el ejército viene del pueblo y se basa en la obligación general de servicio militar, puede decirse con fundamento que, después de grandes expediciones, donde cada uno percibe con sus propios ojos y sentidos, el juicio del ejército ha de tenerse por una de las manifestaciones más importantes de la opinión del pueblo. Y en un caso así el punto de vista del hombre común puede tener mayor valor que la concepción de un sabio investigador, que se ha ocupado teóricamente de estudios de ciencia militar con el fin de escribir historia. La opinión del pueblo sobre un experto tiene importancia siempre que la confianza personal es un factor del éxito político.

Mientras que en el campo de los asuntos militares, especialmente después de guerras victoriosas, la crítica pública en general respeta el juicio técnico de los expertos, la cosa cambia un poco en el campo de la administración interna. Los éxitos técnicos no se presentan aquí tan manifestamente como en la

guerra. Hubo comandantes populares del ejército en la historia militar de todos los grandes Estados, pero no hay nunca un ministro de economía que a la larga sea popular. La popularidad de un ministro en el terreno de la economía dura mientras él alimenta la esperanza de que pueden disminuirse considerablemente las cargas del país. Pocas veces puede percibirse la opinión del pueblo sobre preguntas difíciles de la administración; y cuando la opinión da señales de vida en ese ámbito, lo hace bajo la modalidad poco eficaz de quejas generales sobre la medida de las cargas del Estado y la desigualdad de su distribución, bajo el juicio concorde en el que cada uno cree que tiene que aportar excesivas prestaciones.

Constituye una excepción importante en todos los tiempos la posición de la opinión del pueblo en relación con la policía, cuyo aparato técnico sin duda es relativamente sencillo, pero interviene a un nivel profundo en el campo de los intereses morales. Todo el mundo reconoce con facilidad que la peculiaridad de la actitud de la opinión pública para con el cuerpo de seguridad y el criminal de la policía eleva o disminuye el grado de seguridad.

La policía continental en todas partes tiene que llevar todavía un fuerte peso sobre sus espaldas por la herencia de siglos pasados, desde la época de Luis XIV, desde los abusos de la Bastilla y las *lettres de cachet**, desde la persecución de los

* Pliego del rey que normalmente contenía una orden arbitraria de exilio o prisión (NT).

demagogos alemanes y las comisiones de la Dieta alemana. En el campo de las persecuciones políticas la policía por lo regular ha tenido en contra la opinión pública, que casi siempre estuvo del lado de los perseguidos. La importancia de este hecho se ha mostrado recientemente en la configuración de las relaciones sicilianas. Por otra parte, la configuración distinta por completo de la situación en Inglaterra está condicionada allí por el hecho de que la persecución del delito es asunto de la administración local y de la acusación pública ejercida por el ciudadano. En la moral política del continente es característico que la concienzuda acusación, útil para el Estado, por parte de una persona privada, acostumbra a estar marcada todavía con el nombre de los «denunciantes», mientras que en Inglaterra es un deber honorífico de los ciudadanos velar por los asuntos de la seguridad pública. También el estable órgano de acusación en manos de la fiscalía del Estado topa con una difundida desconfianza en los países que se guían por el derecho francés.

Por tanto, en la organización de la policía y la ponderación de los medios que ésta ha de tener a disposición, participan en forma considerable las exigencias de la moral política. *Son precisamente éstas las que bajo el aspecto objetivo confieren el mayor valor a la opinión del pueblo.*

Nadie habría de poner reparos contra el hecho de que en el campo de las costumbres del pueblo la opinión pública ejerza un oficio de censor, pues precisamente aquí se deja sentir un vacío problemático en la vida del Estado moderno. Las leyes penales sólo en pequeña medida pueden sustituir la moral pública.

Los efectos morales que en la Edad media podía lograr la fe eclesiástica, después de la desaparición de la disciplina de la Iglesia, no han sido suplantadas por ningún contrapeso frente a los excesos de un individualismo desmedido y de un egoísmo ilimitado. Falta *el juicio de honor del vecindario* en las constituciones de las antiguas comunidades germánicas y en las corporaciones medievales; se ha relajado la costumbre venerable de la vida del pueblo. Donde las comunidades religiosas se hacen la guerra entre ellas dentro de un mismo Estado, la sociedad corre el peligro de una decadencia de la vida moral si la opinión pública es impotente³⁰.

La atrofia e impotencia de la opinión del pueblo en el suelo de la moral pública salta a la vista en la mayoría de los países continentales. La caída de la moral cívica y política, y la falta de seguridad en el ejercicio de los naturales derechos fundamentales, se intentaron suplantar por la ampliación de la libertad de la persona privada en lo concerniente a la inmoralidad pública. Con frecuencia incluso hombres dotados de alta formación han confundido la impunidad frente a las leyes con la desaparición de toda responsabilidad moral ante la opinión el pueblo. Los que estaban llamados a ser caudillos en asuntos morales, por una parte, impugnaron con plena razón las antiguas leyes contra la usura como nocivas para la economía y carentes de éxito en la práctica, pero, por otra parte, afirmaron con gran injusticia la indiferencia moral del usurero, como una admisible manifestación de la superioridad económica. La opinión pública descuidó ponerse en lucha a tiempo contra los

excesos de los fundadores, contra la falsificación de víveres, contra las explotaciones engañosas en la vida comercial. Parece completamente probable que un juicio de honor de la opinión pública a tiempo, formado en el suelo estamental, apoyado por la eficacia de la prensa y armado con los medios del derecho de acusación del ciudadano, habría podido tener mayor éxito que la más concienzuda aplicación de las leyes penales a través de estables organismos oficiales. En Alemania la opinión pública, privada de su importantísima tarea de intervenir con firmeza como juez de costumbres, paso a ocuparse esencialmente de cuestiones relativas al derecho constitucional formal.

Los mayores éxitos que la opinión pública en Inglaterra ha conquistado desde hace un siglo en el terreno de la historia de la cultura, pertenecen al campo de la moral política: la emancipación de los judíos y de los católicos, la eliminación de crueles leyes penales antiguas, la colaboración general de círculos extraoficiales en la mejora de instituciones penitenciarias bajo la guía de Howard, Sir Samuel Romilly, Brougham, Maconochie, Mackintosh, Mathew Davenport Hill³¹, la impugnación de la tortura animal a través de muchas asociaciones privadas, la expulsión de la antigua práctica de sobornos en las elecciones parlamentarias³², las múltiples mejoras en la situación laboral, la supresión del duelo³³, y sobre todo la supresión de la esclavitud de los negros³⁴, son los resultados de la opinión pública, que encontró a muchos hombres dispuestos a ser sus caudillos y sus servidores. La mayor parte de los grandes nombres parlamentarios no sólo se distingue por los discursos y votos en los

poderosos consejos de la nación, sino también, y en una medida mucho más amplia, por el trabajo infatigable fuera del parlamento con miras a la promoción de fines humanitarios.

Es posible que el oficio de juez inherente a la opinión pública en ocasiones se equivoque en los objetos de su actuación y nos amenace con una recaída en la estrechez de miras del puritanismo. Y puede dudarse de si la opinión pública se mantiene siempre dentro de los límites correctos, así cuando en Inglaterra escatima al pueblo en los domingos los medios de formación y distracción intelectual, cuando por honorable compasión cuestiona que las ciencias naturales puedan practicar la vivisección, encaminada al conocimiento, y cuando en algunos Estados norteamericanos intenta imponer una prohibición absoluta del consumo de bebidas alcohólicas. Sin embargo, a pesar de ciertos defectos y abusos, para conseguir los supremos fines ideales de la vida nacional no parece que sea suficiente confiar la conservación de las buenas costumbres y de la moral pública exclusivamente al púlpito, a la fiscalía del Estado y a la policía.

En ambos campos, el de las tareas técnicas de expertos en la vida pública y el de la moral del Estado, hemos señalado los dos polos límites entre los que se mueve el valor interno de la opinión pública, estratificada de muchas maneras.

Cuanto más general se mantiene un planteamiento, cuanto más un problema que se presenta en la vida pública puede incluirse en los principios de la moral, con tanto mayor facilidad puede esperarse de boca del pueblo un juicio que deba

valorarse prácticamente. Y cuanto mayor es, por otra parte, el número de las preguntas previas dudosas, cuanto más difíciles son las pruebas de los hechos discutidos, tanto más raramente puede esperarse que el juicio del pueblo sea acertado. Por eso la opinión pública pocas veces está capacitada para aclararse sobre el curso laberíntico de las negociaciones diplomáticas y sobre las artes de esgrima en el intercambio internacional de notas; pero sí está en condiciones de juzgar sobre el derecho internacional y la moral de los pueblos desde el punto de vista del interés nacional o de la equidad cosmopolita, de dejar percibir su voz sobre la guerra y la paz, y, donde entran en consideración otras naciones como partes de un contienda, de arrojar inclinación o aversión en la balanza de la neutralidad. En tales ocasiones se pone de manifiesto que las opiniones de los pueblos, cuando hay que valorar relaciones exteriores, no sólo dependen de las representaciones ideales de la justicia, sino que, en analogía con las opiniones de los hombres particulares, están dominadas también por las impresiones de las ventajas del Estado. Por esto se explica que las naciones juzgan más justamente sobre países situados en territorios lejanos que sobre los Estados vecinos. Dependiendo de la situación legislativa de de países particulares, hemos de considerar que la opinión pública no está instruida objetivamente en los casos en que el Estado le ha sustraído los medios de enterarse, por la razón de que los principios de la administración prescriben el secreto oficial. Pero una vez que, violando el secreto oficial, se conoce un hecho en el que es posible fundar un juicio, no puede censurarse la opinión del pueblo en el caso de que se haga sentir. Todavía hoy

perdura por doquier la desconfianza del pueblo, frecuente en la historia, contra la política del esconder y silenciar, de manera que ya por eso mismo se le plantea a la moderna administración del Estado la tarea de extender el principio del carácter público hasta aquellos límites dentro de los cuales puede existir el bien del Estado. Salta a la vista la ganancia inmensa que el cultivo del derecho público ha traído consigo, y hoy resulta difícil comprender que se disputara sobre eso durante tanto tiempo.

La opinión pública intenta influir, justa o injustamente, con su juicio en el curso del derecho penal. No hay duda de que en las primeras tomas de datos al iniciarse un juicio público contra determinadas personas se tomó material de los rumores públicos y de la voz del pueblo, y esto incluso en el tiempo de los antiguos procesos de la inquisición, y también hoy es necesario prestar una atención especial a ello. La experiencia enseña que la opinión pública se mueve alternativamente en direcciones opuestas dentro de los procesos penales. Tan pronto exige protección eficaz contra abusos reales o supuestos de los órganos de la administración penal, como se comporta desfavorablemente con los acusados, por cuanto mantiene intacta su actitud adversa también después de la absolución, e incluso después de expiar la pena.

En la aplicación de la ley penal el juez no ha de preocuparse de si su sentencia es aprobada o no por la opinión pública, pero, *donde son dudosos los límites de lo punible*, ha de aconsejarse por la opinión dominante del pueblo además de consultar literalmente la ley. *De hecho* el juez en algunos países está

sometido a la presión de la opinión pública. Y esta presión se deja sentir en alta medida en democracias que tienen en poco el principio de la pericia del juez, no reconocen la duración vitalicia de su oficio y creen que el personal judicial sale de las elecciones populares. Los jurados pueden resistirse menos a ella que los magistrados permanentes. Por esta razón no parece deseable que se anuncie prematuramente una determinada opinión pública sobre la culpa o la inocencia. El § 17 de la ley imperial de prensa, redactada según modelos franceses, expresa la preocupación de que se pueda influir indebidamente en los jurados, y prohíbe la publicación del escrito de acusación y de fragmentos de escritos oficiales antes de tratarse el asunto en público, momento que tiene la primacía en la publicación de tales escritos³⁵.

La opinión pública tampoco puede manifestarse por mediación de los presentes en el lugar del juicio, como tampoco puede hacerlo en relación con las deliberaciones de los miembros del parlamento. Sin embargo, estas limitaciones no se refieren a los objetos de la opinión, sino, más bien, solamente a la forma considerada impertinente de manifestación de la opinión, la cual podría resultar peligrosa, por lo menos en tiempos agitados.

Por lo demás, también los jueces profesionales han de admitir que la opinión pública desapruebe sus juicios. Si el juicio de los laicos tiene un valor relativamente importante, reconocido por la legislación judicial, en los tribunales jurados o los

tribunales de escabinos*, en consecuencia es imposible considerar carente de valor por completo la voz de los laicos en la prensa. Los límites naturales que ha de tener la opinión pública de naciones libres y formadas políticamente quedan insinuados en el hecho de que debe respetarse siempre la ley positiva mientras está vigente, incluso cuando es censurada de manera general, y no ha de menoscabarse en principio la autoridad del juez oficial, cosa que no ha de decirse de una crítica tranquila de sentencias particulares. Constituye un interés público que los errores judiciales se descubran tan pronto como sea posible; sería lamentable que personas condenadas injustamente sufrieran bajo una política de silencio corta de vista. Las exigencias al juez oficial no pueden ir más lejos de pedir que él juzgue con independencia, libremente según sus mejores conocimientos y después de un cuidadoso examen pericial. Nadie puede esperar que el juez sea infalible. Por eso, la demostración de errores judiciales es apropiada para obtener cosas de notable utilidad, en especial cuando puede mostrarse a través de la prensa que no se han utilizado o han pasado desapercibidos medios importantes para investigar la verdad. Sin informes fieles a la verdad sobre las negociaciones judiciales no se da el carácter público de la administración de la justicia.

Una vez que se ha reconocido por completo la libertad de conciencia, la opinión pública no puede pretender juzgar con

* Tribunal compuesto de jueces y legos. (NT)

alabanza o reprobación opiniones religiosas de individuos o de sociedades religiosas reconocidas.

Es distinta por completo la crítica de la situación religiosa en cuanto ésta va más allá del culto y de la doctrina de fe y toca relaciones sociales o políticas. Ni siquiera la Edad media permitió que se limitaran las críticas al clero. Y parece que, por el contrario, es una tarea sumamente importante de la opinión pública evitar ataques superficiales a las doctrinas de fe de las comunidades eclesiásticas y procurar que no sufra menoscabo la dignidad de la vida religiosa. Ha de mantenerse en todas partes la discusión científica de las verdades de fe; hay una gran distancia entre la investigación científica y la denigración de cualquier doctrina religiosa ante la masa del pueblo en folletos con mínimo grado de cultura. De ahí que sea merecedor de aprobación el hecho de que en Inglaterra la opinión pública trabaje con éxito para que hombres formados se cuiden de que las cuestiones religiosas no sean llevadas al lugar indebido. Lo mismo que no está justificado todo diálogo en compañía de niños, de igual manera no toda pregunta puede discutirse ante la masa del pueblo. A este respecto la ley no puede trazar ningún límite, pero sí puede trazarlo la opinión pública.

En lo fundamental permanece independiente de las relaciones temáticas de la opinión pública el poder con que ella se hace valer en cada caso particular. De todos modos, puede afirmarse que la opinión pública tiene menor poder frente a estamentos poderosos que frente a personas o autoridades particulares. Perjudicó más a los privilegios estamentales de

la nobleza y del clero hace cien años, que a determinadas posiciones de los militares en el presente. Así es difícil negar que la opinión pública desde hace mucho tiempo considera que un *secreto proceso penal por escrito contra soldados* contradice en forma injustificada a los principios universalmente aprobados de toda administración de justicia, sin que de momento haya tenido éxito.

Por lo demás el poder fáctico de la opinión pública depende de una serie de circunstancias que no se hallan necesariamente conectadas con su contenido ético e intelectual.

En primer lugar hemos de recordar una vez más lo que ya advirtió Blunstchli: la opinión pública es más poderosa en la línea negativa de la resistencia contra la ejecución de determinadas acciones del gobierno que en la línea positiva de la imposición de sus exigencias. Se explica con facilidad que sin su colaboración no llegan a buen fin aquellas acciones del Estado que necesitan un apoyo positivo del pueblo. Entonces el límite de la coacción estatal también es siempre el límite de lo que puede conseguirse. Grandes recogidas de datos estadísticos, en las que se ha de contar con la colaboración de los ciudadanos particulares, si en general pueden llevarse a cabo, se quedan sin garantías de fiabilidad en medio de una población desconfiada, indiferente, carente del sentido de lo común, por ejemplo, en los Estados orientales.

El hecho de que en la opinión pública las negaciones son más fuertes que las posiciones se explica ante todo porque es mucho más fácil unir a un gran número de hombres en la

negación de determinadas afirmaciones. Por lo regular no se requieren grandes esfuerzos para que, usando con habilidad las pasiones humanas, en especial suscitando la envidia, se opongan poderosas enemistades por parte de los no preferidos a los derechos preferentes de clases particulares. Por esta razón, la transición de la aristocracia a las máximas del gobierno democrático es mucho más fácil de realizar que el camino inverso. Los individuos son difíciles de convencer —y más difíciles de llevar a la confesión— de que la comunidad del Estado podría ganar algo con una división y organización de las funciones políticas.

Por lo regular se exhibe el «Reformbill» inglés como ejemplo de la posibilidad de imponer también exigencias positivas con ayuda de la opinión pública. Pero no hemos de olvidar que el núcleo de estas medidas se dirigía contra los privilegios de las «descompuestas manchas de castillos», que la excitación era alta y había asumido un carácter preocupante, que estaba justificado el miedo a la violencia de la multitud, que el gobierno inglés carecía de los medios físicos de poder contra un posible levantamiento del pueblo, un poder del que disponían los gobiernos continentales en su mayoría. La opinión pública, sin los preocupantes signos de una excitación profunda, difícilmente habría vencido la resistencia de la Cámara de Lores³⁶.

La superioridad de la opinión pública en la dirección negativa se explica también porque las condiciones de duración temporal no son las mismas que en el caso contrario. Las negaciones pueden retenerse con mayor facilidad y no necesitan ninguna actuación nueva de la voluntad en los que opinan para

afirmarse en su existencia. Además ha sido una conocida máxima política de todos los tiempos que la mejor manera de salir al paso de las exigencias incómodas o injustificadas de la opinión del pueblo es poner otros intereses en el primer plano de la vida pública, o distraer la atención general con otros temas. Y para influyentes estadistas también es fácil hacer aparentes concesiones a la opinión pública, que una parte menos activa del pueblo considera suficientes, y otros representantes de la opinión pública, en cambio, tienen por insuficientes.

La experiencia muestra por otra parte que en asuntos políticos la opinión pública está expuesta hoy a cambios más frecuentes que en tiempos anteriores. Con la multiplicación de los objetos a los que se dirige nuestra atención, con la división del trabajo intelectual, que obliga a los individuos a ocuparse preferentemente de determinadas tareas del pensamiento, con la rapidez del cambio en las impresiones del mundo exterior que nos domina, la opinión pública pierde también consistencia y persistencia, y en consecuencia perspectivas de éxito en todos los casos en los que es decisiva la constancia. En tales circunstancias la opinión pública quizá llegue más rápidamente a la madurez, pero también se marchita antes. Muchas veces se evapora después de muy poco tiempo. Estos fenómenos de mayor o menor mutabilidad de la opinión pública obligan ya a dirigir la mirada igualmente a la pregunta por su origen y nacimiento. Parece claro que la manera como ella se ha formado tiene que influir de algún modo en su valor interno y en la medición del reconocimiento que se le debe conceder.

VI PROCESO DE NACIMIENTO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

En la segunda y tercera sección de esta investigación hemos ofrecido ya algunas insinuaciones sobre el curso que la opinión pública ha tomado en su evolución general a través de la historia. De ellas se desprende que las condiciones bajo las cuales surge la opinión pública en parte son de tipo general, y en parte se deben a peculiares situaciones históricas, espaciales y nacionales.

El presupuesto obvio de toda opinión colectiva es la existencia de un estado de sociedad, de una base social de la vida humana. En ella se realiza la diferenciación natural y la necesaria acción recíproca entre derecho general y derecho particular, intereses conjuntos e intereses individuales y, en consecuencia, también entre opinión común y opiniones particulares.

En la vida social de la humanidad siempre y por doquier se presenta como lo originario la preeminencia de las representaciones

colectivas sobre la peculiaridad del acopio de pensamientos de los individuos. Si para dar carácter intuitivo al tema nos atenemos a la anterior categoría, hoy desaparecida, de una «propiedad espiritual», una investigación más exacta nos mostraría probablemente que, al desgajarse la esfera individual del proceso general de la vida antigua en las formas sociales de la familia, de las generaciones, de las tribus, de las comunidades y del Estado, la *formación de la propiedad privada* se extendió de los bienes móviles a la posesión del suelo y finalmente a los bienes espirituales. Sin duda lo primero en los antiguos estados sociales era la existencia de opiniones colectivas, de modo que había escasas diferencias en el contenido de las opiniones individuales.

El proceso en la individualización progresiva de las opiniones es equivalente al proceso en la cultura humana. Dicho proceso en su desarrollo histórico, en la medida en que ha de tomarse en consideración el Estado, depende de: la peculiaridad de la dotación espiritual de cada pueblo particular, de las formas de la vida estatal, y de las constituciones fundamentales de la esfera común, de los medios de las relaciones locales y sociales y de su respectivo estado de evolución.

En el mundo antiguo es comparativamente fácil analizar el proceso de formación de la opinión colectiva dentro del espacio limitado de los pequeños Estados que se van creando. En cualquier caso el resultado es que, junto a la transmisión de opiniones conjuntas de una generación pasada a la siguiente, la formación de opiniones colectivas estaba dominada enteramente por el intercambio *personal* de opiniones entre los ciudadanos

del Estado de comunidades libres. Cada uno llevaba en sí un patrón, logrado por la vía de la propia observación y de la experiencia autónoma, que le permitía medir la fuerza relativa de las opiniones conjuntas frente a la opinión propia.

En cambio, se presenta muy complicado y es difícil de exponer el proceso de desarrollo de las opiniones conjuntas en el mundo moderno. Que el análisis de la opinión pública representa para la psicología un problema cuya solución requiere una observación cuidadosa, es algo que han reconocido diversos autores.

Así Biedermann opina con razón que observar y aclarar el curso de la opinión pública en un solo pueblo o en muchos pueblos es una de las tareas más importantes e interesantes, aunque también más difíciles, de la historia de la cultura.

Por razones fáciles de comprender, los países donde los historiadores han observado este problema con mayor exactitud son aquéllos en los que los fenómenos de la opinión pública mejor se dejan sentir e influyen más en la vida pública. En esto Inglaterra ha estado en primera línea. En concreto *Macaulay*, *Buckle*, *Lecky* y *Greene* han prestado la debida atención a las manifestaciones de la opinión pública bajo sus múltiples facetas, y en ocasiones han resaltado los factores de la formación de la opinión en Inglaterra, así como la importancia de los teatros, de las casas de café, de los clubs, de las revistas y de las cuestiones de interés económico.

Es impensable una historia del reciente derecho constitucional en Inglaterra sin tener en cuenta los movimientos y

cambios en los factores de la opinión pública. El carácter irrepetible del parlamentarismo inglés, que todavía hoy hemos de seguir reconociendo, entre otras cosas radica en que las sencillas materias fundamentales de las que entonces se componía la opinión pública ya no pueden reproducirse hoy: la tradición histórica de la unidad nacional, acuñada tempranamente en formas firmes de constitución; la permanencia de la clase directiva en el plano social, político e intelectual, junto al principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley; y finalmente la barrera de la vida corporativa y del «self-government» frente al poder del centralismo.

Lo peculiar de la moderna formación de la opinión en comparación con tiempos pasados consiste por doquier en que la situación espacial de las grandes ciudades ha cambiado por completo en comparación con tiempos anteriores. La opinión pública del *pueblo unido en el Estado*, la cual es la única que nos ocupa, a diferencia de otras opiniones colectivas dentro de la comunidad, de la provincia y de los estamentos profesionales, ya no puede mediar a través del *intercambio personal de opiniones*, como sucedía en las comunidades de la ciudad y del campo. Si en la Edad media o en los Estados antiguos cambiaba una opinión colectiva ante los ojos de los coetáneos, sin duda no era demasiado difícil señalar algunos individuos cuyo influjo había ocasionado o promovido una innovación en el estado de los puntos de vista. En los Estados modernos quizá el historiador o el literato pueda descubrir a hombres particulares que repercuten en la formación de las opiniones. En cambio, para

la masa del pueblo es imposible mencionar algún nombre que a través de su firma, por así decirlo, pudiera asumir la garantía de la verdad de la opinión pública.

Por tanto, la opinión pública es impersonal en un doble sentido. El individuo sabe que él no participa en el nacimiento de tales opiniones y no conoce a los autores de la opinión pública, o bien a aquéllos que le sirven como auxiliares en el proceso de su difusión. Sin embargo, entre el continente e Inglaterra se da la diferencia de que aquí la opinión del pueblo se mueve esencialmente siguiendo a la clase directiva, a la «gentry», y, por tanto, en la opinión pública actúa un cierto resto, aunque poco claro, de personalidad.

Un segundo momento importante en el nacimiento de la opinión pública es la multiplicación de los medios técnicos de transporte en la época reciente. Se requeriría una especial investigación a fondo para poder exponer el influjo que han ejercido los trenes y las líneas marítimas, los telégrafos y el correo no sólo en el proceso de *difusión de la opinión*, sino también en las representaciones colectivas entre los hombres. En el campo político los hombres hoy ya no se congregan en las antiguas asambleas para atender en común a los asuntos estatales; en todo caso se encuentran para el simple voto, sin discusión entre ellos. En cambio, en las costumbres, en la necesidad de lujo y en el movimiento económico de los viajes, se producen contactos entre hombres que hace medio siglo habrían estado separados por causa de las largas distancias. Se ponen en movimiento personas pobres de las clases bajas que, a pesar de la

supresión de la esclavitud, habrían quedado atados al terruño a falta de los modernos medios de transporte. Las relaciones de autoridad social, que sin duda se debían en buena parte a la costumbre local de la convivencia y del vecindario, se han alojado no sólo en las ciudades, sino también en las comunidades rurales. Las masas populares, procedentes de muy lejos, se encuentran unidas entre sí en grandes y numerosas reuniones de excursionistas, en fiestas populares y exposiciones. Sus formas de viajar y de vivir parecen igualarse en la misma manera que las distancias locales por razón de clase en las costumbres populares y en las necesidades económicas. Lo mismo que el vestido exterior de los hombres, también la peculiaridad en la indumentaria mental, que confiere al pensamiento una forma peculiar, es desplazada más y más por el proceso de nivelación general de todos los perfiles de altura en la sociedad.

Los medios y los caminos de difusión de la opinión han crecido en una medida que no puede parangonarse con tiempos anteriores. Y a la vez también se han transformado esencialmente las bases económicas de la existencia para las clases medias desde que cualquier rendimiento en el trabajo depende de la concurrencia del mercado mundial, desde que toda industria en su fondo de medios está amenazada cada año por el número creciente de inventos importantes y de mejoras técnicas, y finalmente desde que se da la necesidad de dedicar una medida de tiempo antes impensable a la preparación mediante una formación especializada en todos los ámbitos superiores de la vida. La consecuencia es que a corto plazo puede dedicarse

menos atención a los sucesos de la vida pública, a los objetos más importantes de la opinión del pueblo. En consecuencia, el proceso de formación de la opinión pública con frecuencia no llega a concluirse en el momento actual.

La *simultaneidad* en la entrada de muchos sucesos importantes en el escenario mundial impide el paso tranquilo de formación de la opinión, que con frecuencia se cruza con rumores contradictorios y con el desmentido de hechos tenidos por ciertos. Por eso, parece que en el presente, a pesar de la facilidad en el uso de los medios de transporte, resulta más difícil que antes la configuración firme de opiniones del pueblo con carácter determinado, claro y duradero.

Si antes la opinión del pueblo era un producto de tradiciones estatales dadas, de los usos y costumbres del pueblo, de la autoridad de lo antiguo y, de manera accesoria, también de la necesidad de novedad, en el momento actual lo nuevo en el campo de los hechos y la necesidad de cambio han pasado en tal grado a ser lo decisivo, que la opinión del pueblo en los estados continentales carece de soporte firme en la tradición histórica, lo mismo que carece de aquel singular y activo trabajo previo en el taller de pensamientos de grandes hombres, que creían en principios y lo sacrificaban todo a ellos. Lo que hace cien años era, según la creencia de los coetáneos, un principio que obligaba al individuo en la sociedad, en el curso del tiempo se ha convertido en un lema de moda, con lo cual al hombre cómodo e intelectualmente perezoso se le ofrece el pretexto de sustraerse al propio esfuerzo mental. Bajo las circunstancias

expuestas, la autoridad del lema político, que, ciertamente, nunca fue insignificante, ha llegado a tener una importancia mayor que nunca para amplios estratos de la población indiferente y poco formada.

Hoy numerosos individuos se adhieren a una opinión, que se les revela como la más sencilla, porque ésta es elaborada con la contundencia de una sentencia irrefutable o de una frase con hábil envoltura. Y esto sucede así ante todo por imperativos de la pereza, que detesta el trabajo mental, o bien por la exigencia de tranquilidad después del cansancio que los esfuerzos económicos producen.

En la investigación del nacimiento de la opinión pública la cuestión principal seguirá siendo siempre ésta: ¿qué relaciones había entre las antiguas tradiciones de la vida nacional, el contenido de la opinión surgida de nuevo y las personalidades directivas de la vida pública? ¿Precedía a la formación de la opinión un procedimiento de confrontación a través de la discusión pública? ¿Qué personas participaban en ella? Qué porcentaje ha de atribuirse a los prejuicios de la masa, por una parte y, por otra, a la comprobación concienzuda de aquellos hechos que ofrecen la base para un juicio público?

Hemos resaltado ya que la opinión pública de las masas por lo regular no puede ser obra de una verificación cuidadosa y de un examen de los hechos. Más bien, las opiniones dominantes que se forman poco a poco en ocasiones importantes se forman por la cooperación de una serie de factores en parte activos y en parte pasivos. Entre los últimos está en primera fila

el *instinto de imitación*, que desempeña una función importante no sólo en el suelo de lo exterior, de las formas de intercambio social, de los vestidos y uniformes, sino también en el campo de las opiniones. La mayoría de los hombres, con un nivel bajo o medio de formación, se apropian gustosamente aquellos puntos de vista sobre asuntos públicos que ellos oyen expresar con mayor frecuencia en su entorno y proclamar en forma más enfática. Creen que la falta de contradicción dentro de los círculos cercanos equivale a la imposibilidad de una refutación. *En no pocos casos la opinión pública nace de la apariencia de una opinión popular ya formada.* El individuo está tanto más ansioso de participar en ella cuanto más consciente es de que con los medios de sus conocimientos y la medida de sus luces mentales no puede llegar fácilmente a un juicio autónomo en los asuntos públicos. Cuanto más pasivamente se comporta el individuo, cuanto mayor celo pone en adoptar aquellas opiniones que le parecen ser las dominantes en su entorno, tanto menos es de esperar que caiga sobre él la acusación de un cambio individual de la opinión. En efecto, el temor a esa acusación impide que muchos hombres profesen sus puntos de vista como los propios. En cambio, si una opinión se expresa en nombre de otros como la pública, ya no puede recaer sobre el individuo el reproche de falsedad.

En todo tiempo ha tenido mayor repercusión que la discusión pública el influjo que hechos poderosos, con profundas consecuencias para la vida del pueblo, han ejercido en el estado de las opiniones. En muchos casos la opinión pública es

el eco de los cañonazos que un ejército victorioso dispara en el campo de batalla. En Prusia durante el año 1866, después de las victorias en Bohemia, experimentó un manifiesto y persistente bandazo, que llegó a su cumbre en 1870, extendiéndose a toda Alemania. De igual manera en Francia se realizó un cambio de la opinión pública con extraordinaria rapidez en contra de Napoleón el año 1870, tan pronto como se supuso que la opinión pública en el plebiscito de mayo del mismo año había encontrado su expresión auténtica o casi auténtica.

Por lo demás, las experiencias de la historia francesa desde finales del siglo pasado indican que en las grandes ciudades modernas el influjo político y social de las capitales es muy importante también en lo que se refiere a la formación de la opinión. Se ha repetido con gran frecuencia, y con gran contenido de verdad, que la opinión de París equivale casi a la opinión de Francia. Un gobierno que, a semejanza del presidido por Napoleón III, tiene contra él la opinión de París, no puede contar con poder mantenerse por otro medio que su fuerza física. La relación de dependencia de las provincias y la tendencia a seguir la opinión principal será tanto mayor cuanto más haya progresado la centralización política y administrativa de un Estado, y cuanto más se hace sentir a la vez el influjo de grandes ciudades como París en los más diversos campos del arte y de la ciencia, del gusto y de la moda, de la industria y del comercio. El proceso a través del cual se forman opiniones dominantes en el campo de la política no es muy distinto en su método de aquél por el que se produce el gusto de un determinado periodo.

Y de hecho en Francia la popularidad de personajes directivos y la opinión del pueblo favorable a ellos cambien tan deprisa, y quizá incluso más deprisa, que las modas de vestir. La inmensa popularidad de la que Lamartine, después de la expulsión de la casa de Orléans, pudo gozar a la cabeza del gobierno provisional de 1848, fuera de Francia era casi tan incomprensible como la rapidez con que este favorito de un pueblo entero cayó bajo el escarnio público³⁷.

En Inglaterra hay una analogía con Francia en lo tocante a estos fenómenos. Allí Londres, como punto central de toda la vida pública, es también la representación central de la opinión general del país. En cambio, Alemania, Italia y Austria no están sometidas en medida tan fuerte al influjo de la vida de la capital.

Sería indudablemente erróneo el intento de considerar la opinión pública tan sólo como resultado de un personaje ejemplar que da el tono en la vida del pueblo. Por fuerte que sea el instinto de imitación, hay también casos en los que la opinión se manifiesta en cierta manera espontánea a partir del pueblo. Esto ha de esperarse sobre todo cuando se manifiesta la manera moral de sentir ante sucesos perceptibles sensiblemente que hieren el sentimiento del pueblo. La autonomía y unidad es mayor en la manifestación del *ánimo del pueblo* que en el ámbito de las opiniones. Parece incluso que en la actualidad opiniones del pueblo que duran persistentemente sólo se manifiestan cuando el ánimo del pueblo participa de alguna manera en los objetos de la opinión. A partir de ahí se explica sobre todo la

firmeza y decisión con que la opinión pública en Norteamérica rechazó la esclavitud de los negros, una vez que los principios de la moral pública, los cuales al principio habían tenido defensores decididos tan sólo en los Estados de Nueva Inglaterra, se habían extendido a través de la unión en conexión con las tradiciones europeas de numerosos inmigrantes. Sin duda puede afirmarse que la esclavitud, aun cuando en ocasiones la defendieran algunos y a pesar de que fuera tolerada legalmente, estaba ya juzgada en la opinión del pueblo de todos los Estados libres de la Unión norteamericana y de todo el mundo formado cuando se produjo su supresión durante la gran guerra americana.

Los factores activos que actúan en la formación de una opinión concorde del pueblo también tienen a la vez la propiedad de servir como medios de la manifestación de la opinión y como representaciones del punto de vista dominante de manera general. Esto se daba antes, por ejemplo, en las *súplicas de las masas*, que desempeñaban su función en la historia del parlamentarismo inglés. La reunión de firmas, sobre todo cuando estaba dirigida por hombres enérgicos con importancia local, actuaba en tales casos como medio de formación de la opinión en una población a la que gusta expresar en números las fuerzas políticas. Por otra parte, las súplicas han de tomarse en consideración como representaciones de determinadas opiniones. Pero recientemente ha bajado el valor de tales representaciones, pues toda súplica que según su fin se considera importante acostumbra a provocar un movimiento contrario.

Lo mismo puede decirse también en lo fundamental sobre el derecho de asociación, que actúa en ambas direcciones. La discusión en reuniones públicas sólo será apropiada para engendrar una opinión dominante cuando una meticulosa información periodística ha procurado la difusión de todas las manifestaciones importantes, y cuando adversarios con una fuerza aproximadamente igual han defendido en reuniones públicas opiniones dudosas o proposiciones disputables. En cambio, es cosa manifiesta que las decisiones adoptadas con frecuencia por unanimidad en reuniones de partido no demuestran ni refutan el estado de la opinión pública. El fin de tales manifestaciones acostumbra a consistir en realidad solamente en inspeccionar de tiempo en tiempo las huestes de los partidos, fortalecer los deberes de fidelidad al partido y confirmar a los vacilantes en su opinión. De todos modos hay que conceder que el uso enérgico del derecho de reunión y la presencia personal de numerosos miembros hace surgir a los ojos de muchos espectadores indecisos la apariencia de una fuerte representación de la opinión, y con ello repercute como estímulo en el instinto de imitación, es decir, puede seguir también difundiendo las opiniones.

Entre los factores que tienen simultáneamente la doble propiedad tanto de engendrar opiniones en la masa del pueblo, como de constituir una representación de la opinión pública, sin género de dudas es la prensa la que ocupa el primer lugar.

VII. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA PRENSA

El derecho de prensa, a tenor de su desarrollo histórico, está anclado en el pensamiento de que, por una parte, cada uno ha de tener la potestad legal de expresar sus opiniones con libertad y sin trabas frente al Estado y, por otra parte, también en escritos impresos las opiniones individuales pueden tener una difusión mucho más amplia si se presentan como manifestaciones de la opinión pública³⁸.

Con razón se ha atribuido a la libertad de prensa una importancia mayor que al derecho de reunión. La exigencia de que la censura estatal no intervenga en la exposición impresa de la opinión pertenece a un tiempo en el que los *panfletos* o los *libros* eran los mediadores en la difusión de opiniones políticas, y en el que, por el contrario, la prensa periódica apenas estaba desarrollada.

De ahí se desprendía de hecho que, cuando en Inglaterra se impuso la libertad de prensa, el círculo de los lectores era

comparativamente más pequeño que en la actualidad. Ese círculo se ceñía a los límites de la organización del comercio librero entonces existente, la cual en general era imperfecta. E igualmente el número de autores que escribían era insignificante en comparación con la masiva producción literaria en la actualidad.

En la mayoría de los casos la impresión de un escrito implicaba la responsabilidad económica del autor en lo relativo al posible fracaso en las ventas. En cualquier caso el individuo, si era consciente de una habilidad especial en la exposición, o gozaba de un nombre prestigioso, podía abrigar la esperanza de que lograría influir en el desarrollo de la opinión pública mediante libros y escritos particulares³⁹.

Esta situación ha cambiado notablemente por el enorme crecimiento de los periódicos modernos. Se ha extendido en todas las direcciones el número de los que leen revistas políticas, sobre todo los diarios. Es incalculable la masa de aquéllos que, fuera de los diarios, no leen absolutamente nada o por lo menos nada relativo al tema político. Las repercusiones de los libelos políticos y de tratados extensos han disminuido en comparación con tiempos anteriores. La prensa diaria influye considerablemente incluso en aquéllos que no saben leer, pues determina también los puntos de vista de los poco duchos en la lectura, ya que éstos oyen decir lo que está escrito en un periódico. La veneración de la palabra impresa por encima de la hablada es una característica de aquella difundida incultura que atribuye una importancia mayor a un contenido por el mero hecho de

su impresión. Se concede una mayor fe a lo que está impreso. Es usual hablar del «mentidero oficial», para referirse a una prensa capaz de mentir con tal habilidad, que se le concede fe.

Lo mismo que el número de lectores, también el número de los que escriben ha aumentado en una proporción aproximadamente igual en comparación con tiempos anteriores. Los escritores de la prensa moderna se distinguen de sus predecesores por el hecho de que aquéllos no tienen que asumir ninguna responsabilidad económica por la venta de sus productos intelectuales. Nunca se les puede exigir costes de impresión por la manifestación de una opinión política. Por el contrario, la regla general es que la colaboración estable en todos los diarios con amplia tirada es remunerada, y para la mayoría de los escritores se ha convertido en base de su existencia económica⁴⁰.

Prescindiendo de la persona del jefe de redacción, los periodistas tampoco asumen ninguna responsabilidad literaria ante el público lector. Sin preocupación de ser conocidos, están protegidos contra la posibilidad de que se les responsabilice por una descripción inexacta de la situación real, por ataques odiosos al enemigo, por lesión de los sentimientos morales y por ultraje a las leyes del lenguaje. El anonimato les beneficia no sólo frente al juez de lo criminal, sino también en relación con los intereses éticos del público lector. La regla de hecho vigente en la producción periodística es: rapidez en la comunicación de las novedades del día, esclarecimiento de los sucesos políticos según los principios hermenéuticos que sugiere el partido al que pertenecen los lectores, satisfacción de las presumibles

necesidades de distracción en el público previsible, silencio u oscurecimiento de verdades desagradables dentro de lo posible, disminución del valor personal de los adversarios políticos, exaltación de los amigos políticos y, por tanto, en ambos casos transgresión de la línea media de la justicia; finalmente, la aspiración a mantener todas las consecuencias de puntos de vista expresados con anterioridad, incluso en contradicción con los hechos reales.⁴¹

Frente al periodista particular que no está en plantilla y no es colaborador estable, la antigua censura del Estado, experta en reprimir libros odiosos, ha dejado paso a la censura de la redacción, que rechaza todo aquello que no encaja en el marco de la respectiva doctrina de partido del diario. De ahí se deduce que, a cuantos se hallan fuera del círculo estrecho del partido, se les cierra o dificulta el camino que posibilitaría una repercusión en la opinión pública, supuesto que no se admitan, por ejemplo, anuncios pagados fuera de la parte redaccional de los periódicos.

Toda la prensa, prescindiendo de excepciones carentes de peso, en la medida que sirve a tareas políticas se compone de dos clases de literatura periódica: de los diarios, que en su actitud están determinados por el interés económico de la conformidad de pareceres, cosa que hoy no merece reproche en principio ante la inversión en todas partes necesaria de grandes capitales, por una parte; y de las publicaciones que se mantienen por la necesidad de agitación de partido sin perspectiva de ganar dinero, por otra⁴². Y con frecuencia se da también el

caso de que estas dos finalidades se unen de manera que un periódico clara y decididamente de partido, por razón de otros intereses de un círculo de lectores, recibe asimismo el soporte de personas que se hallan fuera de la organización del partido.

En cualquier caso puede establecerse lo siguiente como un hecho de la opinión pública: *la gran masa del público lector da soporte solamente a un periódico*. Donde es posible una elección entre muchos diarios que aparecen en el mismo lugar, se elige aquél que defiende en la forma más decidida las opiniones de un determinado partido y además satisface una serie de otros intereses, por ejemplo, del mercado profesional o comercial, de la justicia, de la distracción, de la necesidad de comunicación local. Y en consecuencia el resultado indudable es que queda fuera de los fines de los diarios la formación política sobre la base de una discusión que sea justa con todas las opiniones.

Para enjuiciar la eficacia de los diarios de un país es necesario además conocer aproximadamente el grado de formación de aquellos que merecen tomarse en consideración como fuerzas que dirigen o que colaboran constantemente. A este respecto en cada país particular habrán de someterse a examen algunas diferencias. Ha de analizarse la cuestión de si el periodismo, según la importancia que se le atribuye en la vida pública y su rango en el orden social que le precede, atrae a caracteres importantes u hombres altamente dotados porque éstos, a partir de una reconocida actividad de escritor, pueden llegar a un prestigio personal en la sociedad o a cargos superiores del Estado. También debe analizarse el tema de si el periodismo fomenta en

los estratos bajos del pueblo la especulación en torno al éxito demagógico. Y finalmente también es digna de examen la cuestión de si el periodismo cotidiano asusta por el hecho de que los gobiernos siguen la prensa con desconfianza por principio, los fiscales del Estado miran con la lupa las líneas de periódicos odiosos, y los colegios de jueces presumen en las críticas adversas de las acciones del gobierno la intromisión incomprensible de laicos inexpertos y la conciencia de la ofensa contraria al derecho.

Hay Estados en los que el funcionariado permanente mantiene una posición adversa a la discusión pública, y donde a los juristas más agudos les resulta difícil distinguir las sutilísimas líneas de separación entre la crítica permitida y manifestaciones de la opinión que conculcan la ley penal. Allí la clase de aquéllos que dentro del funcionariado han reunido ellos mismos experiencias políticas, y que disponen del más rico tesoro de conocimientos, en su mayor parte se mantienen alejados de su participación en la prensa diaria porque ellos, con o sin razón, temen el desagrado de sus jefes o la desaprobación de sus colegas. Y se mantienen alejados igualmente aquéllos que, por falta de ejercitación periodística, temen no poder exponer una opinión bien fundada y objetivamente acertada en una forma que resultara grata a la censura de la redacción.

En la medida que la dirección de la prensa está todavía en manos de hombres formados científicamente, cosa que hoy sigue sucediendo en la mayoría de los casos, nos encontramos con que para su elección profesional del periodismo tuvieron

un peso decisivo o bien la habilidad formal en la exposición, o bien el don del entretenimiento. En cambio, se puede suponer como regla que, en lo referente al contenido, su formación tiene una orientación predominantemente filosófica y estética. En consecuencia su inclinación se mostrará en que, incluso en la prensa bien dirigida, lo puramente doctrinal y el elemento filosófico abstracto, o incluso la habilidad dialéctica de la polémica en la valoración de la situación de la época, aparece con más fuerza que el relato exacto de las relaciones fácticas, la valoración rápida de materiales estadísticos y la discusión de cuestiones disputadas que sólo pueden resolverse con ayuda de experiencia práctica.

Puesto que la experiencia muestra cómo en la mayoría de los Estados europeos la formación politológica se busca mucho menos que los puros conocimientos literarios y estéticos, o que la formación profesional para conseguir un puesto en la función pública, no puede admirarnos que en la prensa muchas veces se refleje el curso de formación de su personal directivo: o bien, junto al rígido espíritu de partido, la tendencia a formular principios generales de la acción humana, la preferencia por la generalización de doctrinas supuestamente inatacables en absoluto; o bien una unilateral formación profesional en base al derecho privado como dirección dominante.

La tendencia a formular un sistema de artículos de fe política con el tiempo se apodera de todos los que carecen de autonomía intelectual en su interior y rinden homenaje al instinto social de imitación. La guerra de opinión entre periódicos

de diversas posiciones de partido transcurre en tales circunstancias sin resultados. Pues no se lucha según las reglas de la demostración en favor o en contra de pruebas efectivas, sino en una forma por la que se creen victoriosos aquéllos que hieren más profundamente al enemigo mediante la demostración de incoherencias lógicas y de contradicciones ocasionales, mediante la denigración de sus intenciones y la sospecha de sus cualidades de carácter.

La autonomía mental de la masa, escasa en todas las épocas, ha disminuido más todavía por causa del periodismo moderno. En efecto, por más que en los Estados más libres de hecho se da entrada en la prensa a todas las direcciones principales de los partidos políticos, sin embargo, una opinión individual autónoma que se halle fuera de las tendencias del parlamento difícilmente podrá expresarse en la prensa con igual facilidad que el punto de vista de los partidos.

Por eso se pierde la acción recíproca entre opinión particular y opinión del pueblo, un contraste que es muy importante para el proceso de formación de la opinión pública. Y tampoco puede esperarse que la opinión pública pueda manifestarse a tiempo como barrera de los excesos de los partidos. La prensa, que lo incluye todo en el campo de su crítica, es muy sensible cuando, además de proclamarse los beneficios que ella proporciona y las cosas útiles que pueden esperarse de ella, se ponen de manifiesto también sus aspectos sombríos. Aquéllos que conocen con mayor precisión la técnica del periodismo, y que en ocasiones han dejado sentir el poder de la prensa a sus

enemigos, son los que tienen mayores reparos en convertir en objeto de una crítica adversa los efectos formales del periodismo, pues conocen la violencia de las enemistades que suscitarían si quisieran descubrir las defectos de la prensa diaria.

La prensa misma puede en ciertas ocasiones oponerse mediatamente a la opinión pública, sin que en tales casos se haga siempre consciente del deber de mostrar cierta flexibilidad para con la voz del pueblo, tan cacareada por lo demás. Sin duda puede afirmarse que en todos los estados civilizados la opinión del pueblo rechaza con decisión los signos inmorales en el campo sexual y en el económico, el fomento de prácticas económicas usurarias, la aplicación de fraudulentos medios secretos y cosas parecidas. Y los mismos diarios que en todo momento están dispuestos a emitir un riguroso juicio moral sobre adversarios políticos, con tal de ganar dinero no tienen ningún escrúpulo en publicar anuncios que en general son rechazables, y se excusan diciendo que esa inmoralidad se ejerce en manera casi universal. Es evidente que a este respecto hay excepciones honrosas en todos los países. Y sin duda puede constatarse el hecho de que en relación con la prensa de partidos hay una diferencia esencial entre el poder de la opinión del pueblo en Inglaterra y en los países continentales.

No se puede decir que en la mayoría de los Estados la prensa diaria tenga conciencia de otra relación de dependencia que no sea la de su partido, y de otro fin que no sea el de aumentar su influjo político mediante el crecimiento del círculo de sus lectores. Por eso en la actualidad no es tanto órgano de la opinión

pública cuanto expresión del predominio que en no pocos estados el espíritu de partido tiene sobre el espíritu común del pueblo. *La prensa constituye la opinión pública en la mayoría de los casos.* Sin duda sería difícil mostrar la existencia de una opinión del pueblo con capacidad de afirmarse independientemente de toda representación en la prensa. Recientemente sólo en algunos centros de grandes ciudades se han desarrollado sin ninguna conexión con la prensa movimientos políticos que, o bien no fueron advertidos por la prensa, o bien no fueron fomentados por ella. La praxis estatal de Norteamérica proporciona ejemplos de este tipo. El *partido Knownothing* adquirió una importancia sorprendente antes de que la prensa tuviera noticia de él en Nueva York, y en la campaña electoral de 1856 casi todos los diarios de esta ciudad habían tomado partido a favor de Fremont, que, con sorpresa general, sólo obtuvo un número insignificante de votos en su candidatura a la presidencia.

También bajo el aspecto moral la vida del pueblo sufre no poco menoscabo por causa de la costumbre del *anonimato*, que se ha hecho dominante. La prensa, que fundó su existencia histórica precisamente en oposición a la práctica secreta del Estado, y que es la base más importante de la exigencia de que todo tenga un carácter público, profesa en su ámbito institucional la regla del *secreto*. Pero la cierto es que los escritores que se presentan sin nombre ante el público lector apenas merecen otro juicio que el caso hipotético donde, en la celebración de una reunión pública, fuera dominante la práctica de hacer que todos los oradores comparecieran bajo una máscara, a semejanza de los antiguos actores o de los prisioneros cautivos en celdas

rigurosas. En la situación de una prensa que el gobierno ataca y obstaculiza por todas partes, el anonimato puede afirmarse como indispensable cuando se trata de averiguar hechos que están sustraídos al público sin razón suficiente. En tal caso habría que recurrir a la ayuda de hombres tímidamente retirados de la esfera pública para valorar comunicaciones que no podrían utilizarse en su forma inmediata y que, por tanto, habrían de ser reelaboradas por el redactor. Por el contrario, en Estados libres el anonimato, *tomado como regla*, en general es perjudicial para los intereses del público y para la formación de la opinión pública.

En primera línea parece adecuado por doquier al sentido de justicia que quienes ejercen una crítica pública se sometan también por su parte a una réplica. Y esta responsabilidad personal es tanto más necesaria en el suelo de la moral pública, cuanto más ampliamente se ha extendido bajo muchos aspectos la responsabilidad jurídica del redactor ante el código penal, de modo que, en conjunto, no es posible de hecho una defensa de los intereses públicos mediante la mera obligación de rectificación en el caso de desfiguración de hechos importantes. Además hemos de tomar en consideración que el valor de una manifestación publicada en los periódicos está condicionada muy esencialmente por el carácter de la persona que escribe. Esto tiene validez sin duda en relación con objetos cuyo enjuiciamiento exige una determinada medida de experiencia o de conocimiento técnico de la materia, en primer lugar en la ponderación de la medida que correspondería a la reprensión necesaria para salvaguardar la moral pública.

No sólo ganaría el contenido, sino también la forma de la exposición si cada autor por lo regular hubiera de asumir la responsabilidad personal por sus opiniones. Y sería de todo punto posible imponer la responsabilidad penal ante la ley tan sólo al redactor que, como censor, pudiera considerarse responsable de todas las publicaciones contrarias al derecho. Finalmente, a través del principio de la responsabilidad moral y literaria los periodistas dotados seguramente encontrarían un campo ampliado de actividad; grandes diarios podrían esforzarse por ganarse a tiempo para ellos a aquellos hombres que han mostrado su capacidad como escritores, corresponsales y críticos en pequeños periódicos.

Un inconveniente del anonimato, que a primera vista no sobresale, pero no es insignificante, se cifra en que las costumbres de las relaciones sociales se deteriorarían poco a poco por causa del tono procaz de las querellas anónimas en los periódicos, y por la misma razón también la discusión en el intercambio personal se sustraería más y más al principio de la igualdad de armas. El anonimato dificulta la distinción entre lo que es opinión dominante en el pueblo y lo que es interés de partido, o lo que un escritor con desconocidas dotes de observación hace pasar por opinión popular. No pocos lectores creen que detrás de manifestaciones anónimas de la opinión *hay un hombre importante*, un príncipe en el reino de los pensamientos que desea viajar de incognito, para escapar al homenaje molesto de sus admiradores. A causa de esto, la imaginación, o rumores que en ocasiones se desatan, hacen que se conceda a los artículos anónimos una importancia que en realidad no tienen. Las opiniones

así expresadas encuentran clientes que con toda seguridad no lo serían si se supiera que el anonimato, en la mayoría de los casos de su uso, adquiere visos de verdad porque enmascara el hecho de que el escritor anónimo por lo regular es un hombre *sin nombre literario y sin experiencia política*. Aun cuando el Estado no haya de reprimir el derecho al anonimato, lo cierto es que hoy es sobre todo en los países políticamente más libres, tales como Inglaterra y América, donde estadistas sin prejuicios reconocen abiertamente que el anonimato crea confusión en el proceso de formación de la opinión pública, y que sería muy deseable una ejercitación en la práctica contraria.

Los efectos nocivos del anonimato, más que en la prensa independiente, se dejan sentir en la prensa oficial o semioficial de los gobiernos, en cuanto ésta es apoyada con medios públicos y recibe noticias preferentes. Dejamos aparte el caso de que en tales publicaciones se trate simplemente de la publicación de disposiciones gubernamentales, o de la constatación de importantes hechos oficiales. La impresión de que los gobiernos no están en condiciones de encontrar hombres prestigiosos que defiendan abiertamente y sin reservas bajo la propia responsabilidad personal sus puntos de vista ante el público, repercute en contra de la administración estatal. En la mayoría de los casos la prensa del gobierno oficialmente apoyada tiene en contra suya la opinión pública, siempre y cuando a la vez no se encuentren voces en la prensa independiente que sean favorables al asunto defendido por los periódicos oficiales. Si en los periódicos independientes detrás del velo del anonimato se cree, con frecuencia sin fundamento, poder suponer la mano

de hombres importantes, en la prensa dependiente, por el contrario, se abre paso en tales casos una suposición opuesta por completo. Las propiedades de carácter que se requieren en la prensa de Estados que sólo son libres a medias, donde los escritores se ven amenazados por procesos a causa de transgresiones de poca monta, son decisivas en este asunto para explicar el mayor prestigio de los escritores independientes. Literatos que asumen el peligro de un proceso de prensa, aun cuando pertenezcan al partido contrario al gobierno, siempre son mejor vistos en su posición social que escritores intelectualmente dependientes del gobierno, los cuales están protegidos contra cualquier persecución. Por tanto, el influjo en la opinión pública no es el mismo en un caso y en el otro. Sin duda sería necio hacer reproches a un periodista tan sólo porque recibe su sueldo de la caja del Estado y no de manos de un empresario. No obstante, la idea de que los colaboradores de la prensa oficial apenas acostumbran a defender un principio, sino que en cada caso han de justificar cualquier medida de quienes solicitan su servicio, de que no pueden expresar una reprobación decidida, y de que ni siquiera pueden callar cuando se necesita su pluma, roba el prestigio moral a su actividad de escritores y, en consecuencia, le quita el influjo en el pueblo.

Si además en la prensa semioficial u oficial se presentan los mismos fenómenos que son usuales en la prensa de partido de baja condición, a saber, si en ella se encuentran el mismo grado de enojo personal contra los que piensan de otro modo, exposiciones inexactas de hechos reales, injusticia en el

enjuiciamiento de realizaciones reconocidas, un mutismo absoluto en relación con manifestaciones importantes de la oposición, es muy probable que el gobierno, a través de una prensa dependiente de él a expensas del Estado, no haga sino promover los fines de los adversarios. El mismo gobierno que encuentra obediencia y en general es temido cuando actúa y manda, no es escuchado en absoluto cuando intenta encontrar adictos en el campo de las opiniones a través de los medios por los que vigila con desconfianza la prensa independiente. Lo único que consigue con eso es que las personas independientes, por el temor a ser incluidas entre los agentes secretos de opinión del gobierno, se abstienen de defender en la literatura política puntos de vista que ellos podrían compartir. En la mayoría de los Estados continentales la opinión pública, que acostumbra a estar representada concordemente por todas las publicaciones independientes de partido, muestra una actitud adversa a las manifestaciones de la prensa oficial o semioficial. Y muchas veces se abre paso la sospecha de que las opiniones manifestadas en la prensa oficial son, más que en cualquier otro lugar, efecto del soborno, de influjos secretos, o de una irresistible voluntad de poder, improcedente en asuntos intelectuales. Esa sospecha posiblemente es infundada por completo, pero influye mucho en la configuración de la opinión del pueblo; pocas veces puede fundarse y pocas veces puede refutarse. Dicha sospecha, una vez difundida, por su mera existencia, sin que se preste ninguna atención a su justificación, es suficiente para reducir a un mínimo el influjo directivo de la opinión del gobierno.

Así como la legislación francesa sobre la prensa con frecuencia encontró una imitación irreflexiva en otras legislaciones europeas, en manera parecida actuaron los medios de corrupción de la prensa, que sobre todo el segundo Imperio supo aplicar con maestría.

En conjunto el juicio sobre el estado de la opinión del pueblo en determinados países coincidirá siempre con el juicio sobre la eficacia y la calidad moral de los diarios. A pesar de numerosas acusaciones y persecuciones por parte de muchos gobiernos, la prensa puede llegar a un alto estado de desarrollo y considerarse como una auténtica representación de la opinión pública. Y, en cambio, en medio de numerosos favores oficiales puede ser de muy baja calidad. Lo cierto es que en ningún lugar se ha mostrado hasta ahora que la prensa oficial o semioficial ocupara en la vida intelectual de las naciones una posición superior a la de la prensa de partido impugnada por ella.

Naturalmente, la prensa unilateral del gobierno es equivalente a la prensa unilateral de un partido, si no queremos emitir sobre ella el juicio, a veces legítimo, de que es una prensa esclava a servicio de ministerios particulares.

En la medida que la prensa expresa la manera de sentir dominante en el pueblo y canaliza los puntos de vista de hombres directivos *sin tomar en consideración su relación con partidos*, cualquiera habrá de valorar el servicio que ella es capaz de prestar al bien del Estado y también al historiador futuro. Es distinto el efecto de aquella prensa *unilateral* de un partido que intenta ayudar a la avidez de poder de éste, por cuanto anuncia

los lemas de su programa como únicos dogmas legítimos del Estado, silencia simplemente las razones contrarias de sus oponentes políticos, desprecia una polémica honesta, deja de ver las situaciones que hablan en su contra o las condena intencionadamente al silencio, inculpa las intenciones o aspiraciones de los que opinan de otro modo, denigra el valor personal de todos los hombres que se mantienen fuera del aparato del partido, y esconde a los autores de sus propios textos bajo el plural mayestático de una literatura anónima.

Los diarios cautivos en sus doctrinas de partido están impedidos por su propia naturaleza para reconocer la *opinión pública* allí donde ésta se opone a principios de partido defendidos anteriormente. Esa prensa, según los intereses del día, o bien homenajeará la opinión pública, o bien le opondrá sus reservas, sin atender a su valor interno; pero en ningún caso hará una contribución a su purificación, esclarecimiento y fortificación con independencia de los intereses partidistas.

Incluso hombres que en principio están de acuerdo con el sistema inglés del gobierno de un partido y del parlamentarismo, incluso aquéllos que defienden con toda decisión la doctrina de la libertad del pueblo, se han sentido obligados recientemente a resaltar los peligros de la unilateralidad inherente a la prensa de partido frente a la necesidad de ilustración y al fondo asegurado de la opinión pública.

Merece especial atención lo que Lord Brougham dice en su exposición del derecho constitucional inglés en relación con aquella prensa que ocupa el primer puesto por su perfección

técnica, por la medida de la libertad legal, y por el peso del sentimiento de responsabilidad moral que actúa en ella:

«El abuso de la prensa acarrea una doble consecuencia. Con frecuencia se da una falsa dirección a la opinión pública, una orientación torcida que dura tanto como para demorar la aceptación de importantes correctivos disciplinarios, e incluso para producir una impresión duradera en la manera de pensar del pueblo.

Y con más frecuencia todavía los ministros y los representantes del pueblo oponen obstáculos al cumplimiento del deber provocando ruido y excitación en los electores y en aquellas clases de la población cuyo apoyo podría esperarse. Ni las medidas ni los hombres encuentran entonces en la discusión la igualdad de armas que les corresponde. Si el pueblo, después de una ponderación madura, aceptara realmente los principios que se le proponen, no habría lugar a quejas sobre esto, pues se trataría simplemente de uno de los resultados de una forma libre y popular de gobierno. Pero sí tenemos buenas razones para quejarnos por el efecto que *producen muy pocas personas que, para servir a los fines de sus mecenas, inducen a error al pueblo*, por cuanto en forma engañosa, a través de argumentaciones *sin fundamento*, engendran opiniones erróneas en él, o bien lo inducen a la terquedad a través de un terrorismo bien reflexionado...»

La sociedad más peligrosa, la de los sofistas políticos, cuya acción puede contribuir en el presente a la corrupción de la vida pública más que los antiguos sofistas en el mercado de Atenas, donde lograron destruir la antigua democracia, encuentra hoy refugio en la prensa y se esconde bajo el manto del anonimato, sin cargar con aquella responsabilidad que el antiguo demagogo asumía por su retórica. El daño que mediante este sistema se

difunde en amplios círculos no es motivo suficiente para hacer un reproche especial a un determinado partido. Estadistas que se quejan del anonimato recibido, lo fomentan en cuanto a través de personas intermediarias hacen llegar sus puntos de vista a la prensa, inspiran alternativamente con sus enojos y simpatías a hombres dependientes, serviciales, inseguros en lo político e insignificantes en el campo intelectual, e imitan los abusos que ellos critican en las publicaciones gubernamentales⁴³.

La legislación sobre la prensa en los países continentales, la cual en forma poco reflexiva siguió el modelo francés y se olvidó de establecer las mismas garantías científicas y morales de capacitación en el puesto directivo de la redacción del periódico para la vigilancia del *oficio de adoctrinamiento político en la prensa diaria*, causó esta evolución defectuosa. Y en ello estuvo apoyada por la alianza de una legislación penal que no estaba en correspondencia con las situaciones reales, que en la mayoría de los casos era egoísta, y que no fue capaz de distinguir suficientemente en la prensa entre la difamación páfida de personas privadas y la ligereza excusable, inevitable con frecuencia en los periodistas que escriben en los diarios, los cuales, llevados por la buena fe, ejercen una crítica no justificable objetivamente. La amenaza contra una formación honrada de la opinión del pueblo, en consonancia con la verdad, no sería tan grande si una prensa de partido dotada de fuerzas competentes sirviera exclusivamente a la discusión pública como mediadora, y si junto a los periódicos diarios hubiera, lo mismo que en Inglaterra, un número mayor de semanarios ampliamente

difundidos que se esforzaran por eliminar lo menos importante de los sucesos del día y de presentar al lector los sucesos importantes en una conexión ordenada, para que él los someta a una comprobación tranquila.

Si hoy día en los países continentales se habla con tanta frecuencia de la *falsificación* de la opinión pública y se contrapone una opinión auténtica del pueblo a una opinión falsa, el hecho ahí constatado se produce en conexión sobre todo con que determinadas publicaciones, o bien son usadas por el gobierno para difundir opiniones y sucesos, o bien dan pie a la apariencia de estar favorecidas por políticos prominentes a través de comunicaciones efectivas. No pocos de los débiles de carácter que leen tales publicaciones se apropian opiniones políticas sólo porque, tal como creen, en determinados periódicos pueden encontrar el punto de vista del gobierno, al que se creen obligados a seguir por interés o provecho propio, o por servilismo. Si un gobierno lograra por tales caminos engendrar una opinión pública en una población políticamente inmadura, el resultado obtenido carecería de valor. Y si semejante opinión fuera cierta, carecería de fuerza moral, pues no tendría la base del pensar propio y de la autonomía en el pueblo. En cambio, si fuera falsa, el gobierno cargaría además con la responsabilidad de haber entorpecido por su propia autoridad el proceso de desarrollo mental del pueblo.

VIII

LA TAREA DEL ESTADO FRENTE A LA OPINIÓN PÚBLICA

Es impensable que en un Estado cultural se impida toda actividad de la opinión pública. Pero no puede establecerse una regla general sobre la medida de reconocimiento que deba concedérsele.

Lo deseable sería que, con independencia de la forma de gobierno y de constitución, los Estados se esforzaran por conseguir que la opinión pública se asentara durante un tiempo suficiente en el ámbito político, a fin de comprobarse a sí misma y de fortalecerse interiormente en el espíritu del pueblo, antes de que ella haga valer en manera definitiva su voz decisiva en las elecciones. La tarea sicológica del estadista es la misma en todas partes. Él, sin privilegiar su propio punto de vista, ha de examinar cuidadosamente cuál es la opinión verdadera y real del pueblo en medio de los múltiples oscurecimientos, contradicciones y errores que rodean las manifestaciones de

las opiniones de partido. Es incumbencia suya conocer si este resultado de la discusión pública estaba influido considerablemente, o sea, menoscabado en su valor intelectual, por causa de las inusitadas excitaciones y pasiones. Y habrá de orientar su propia conducta a tenor del resultado. Bien se resistirá a las exigencias de la opinión del pueblo, con riesgo de sacrificio de la propia posición, y dejará a otros la responsabilidad cuando crea que va a causar graves inconvenientes al Estado, bien recurrirá a un aplazamiento, a fin de posibilitar a través de la demora que decisiones importantes sometan de nuevo a investigación preguntas dudosas, o bien se mostrará condescendiente en el momento debido. Se excluyen en la época actual otras dos posibilidades a las que recurría la antigua praxis estatal. A largo plazo la opinión pública ni puede pasar desapercibida, ni reprimirse en forma violenta. Hegel dice con razón en su Filosofía del derecho:

«En la opinión pública todo es falso y verdadero, pero encontrar en ella lo verdadero es asunto del gran hombre. Quien dice a su tiempo y realiza para él lo que éste quiere y expresa, es el gran hombre de la época»⁴⁴.

Si con los medios de los que disponía en tiempos el Estado absoluto fuera posible hoy todavía reprimir con violencia todas las manifestaciones de la opinión pública, o dejar de atender en manera duradera a la forma de ver del pueblo expresada con decisión, el resultado al que tales máximas del Estado conducirían no sería otro que éste: o bien una rebelión violenta contra

gobiernos débiles, salida de la desesperación de la posibilidad de reformas deseadas urgentemente, o el embotamiento progresivo del espíritu del pueblo, una vez desplazada de la vida pública su necesidad de acción.

Algunas posibilidades insinuadas del comportamiento de los órganos de gobierno con la opinión del pueblo se apoyan en el presupuesto de que la dirección estatal ha encontrado previamente un estado de ánimo adverso a él. Pero también puede pensarse el caso contrario: el gobierno puede tener de su parte la opinión pública en la lucha contra los partidos políticos y eclesiásticos. Cuando se disuelven las cámaras para sustituirlas por una representación del pueblo con mayorías cambiadas, el éxito depende del recto examen y conocimiento de la opinión pública. La opinión pública puede convertirse en aliada del gobierno cuando se trata de hacer frente a la degeneración y confusión de los partidos.

Si concibiéramos la opinión del pueblo como independiente por completo de la prensa diaria, y pensáramos que ésta actúa tan sólo para fines partidistas, sería imposible en las monarquías constitucionales una relación inmediata del gobierno con la masa de electores del pueblo que actúa a través de la disolución de las cámaras.

Por eso, *Estados que descansan en instituciones representativas tienen el mismo interés y la misma tarea: no sólo conceder a la opinión del pueblo una exposición sin trabas de su juicio, sino además proporcionarle y ofrecerle los medios para su forma-*

ción libre, cosa que en la época actual se ha hecho mucho más importante.

De acuerdo con lo dicho, no basta haber conocido las razones por las que la opinión pública ha caído en una nociva relación de dependencia respecto de la prensa diaria. Más bien, hay que plantear la pregunta de si hay todavía algún medio de restablecer la autonomía e independencia de la capacidad de juicio del pueblo en los asuntos políticos. Un pueblo que ha de ser capaz de *administrar sus propios* asuntos en la comunidad y en el Estado, también ha de estar en condiciones de utilizar con mente propia sus percepciones y observaciones para sacar las consecuencias adecuadas. Sin duda sería el máximo infortunio que también la aplicación de las leyes administrativas se hiciera depender del influjo del partido a través de las publicaciones locales. Y lo cierto es que esta preocupación no carece por completo de fundamento en lo que se refiere a la administración de algunas ciudades grandes, sobre todo en los Estados Unidos de América.

La unión de una administración local, fundada en los principios de la libertad democrática, aunque dificultada más y más por el crecimiento de las grandes ciudades, con una poderosa prensa de partido, centralizada también en las ciudades principales, ha de considerarse muy amenazadora. Sin embargo, en la medida que también adquieren importancia en la administración los distritos de pequeñas ciudades, precisamente en la práctica de la *autoadministración* hay ya cierta indicación de uno de aquellos medios por los que puede preservarse la

independencia de los ciudadanos frente a las tendencias dominadoras que van inherentes a la prensa de partido.

Hasta ahora no se ha oído que la prensa inglesa, la cual en ciertos momentos amedrentaba a los ministerios, por su intervención menoscabara ni de lejos la administración de la ciudad de Londres tanto como las corrientes dominantes de la opinión expresada en los diarios entorpecían la administración de Nueva York. Los elementos del pueblo activos en la autoadministración, amaestrados por la práctica de los negocios cotidianos, acostumbrados a la comprobación autónoma de los hechos dados, obligados a rendir cuentas y ejerciendo su don de observación, no sólo sabrán señalar su valor real a las intervenciones literarias de personas anónimas en su propio territorio, sino que a su vez también valorarán mejor la importancia de aquella crítica que se dirige contra el curso de los asuntos generales del Estado, contra la corona, el ministerio y las representaciones del pueblo. En cualquier caso la pequeña prensa carece de las fuerzas intelectuales necesarias para ejercer fuera de las grandes ciudades un influjo persistente en el curso de los asuntos pertenecientes a la propia administración.

El poderío de la prensa diaria por encima de otros factores de la opinión pública fue fruto paulatino de las tradiciones de la censura arbitraria, de la injusticia de mezquinos procesos de prensa, de los recuerdos del martirio en los procesos penales a los que estaba expuesta la libre manifestación de la opinión en los Estados gobernados despóticamente, o bien bajo el sistema de un aparente constitucionalismo.

Históricamente puede darse por cierto que la masa del pueblo en la lucha de los gobiernos contra los excesos de la libertad de expresión, a pesar del manejo jurídicamente correcto del formalismo en la manera de desarrollarse los procesos, toma partido en la mayoría de los casos a favor de los críticos, y del mismo modo puede darse por cierto que la opinión pública por su propia esencia se siente impulsada a situarse de parte de la crítica que lucha contra la fuerza física de los que detentan el poder. En el pasado la opinión pública en el continente ha tomado posición en principio contra los gobiernos.

Después de la aparición de partidos enemigos del Estado, que no aprovechan la libertad de manifestar la opinión para el bien público, sino que la utilizan a modo de un terrorismo de la opinión, es de esperar que los efectos nocivos de la prensa de partidos pueden atenuarse en la misma medida en que las opiniones arraigadas en *amplios* estratos del pueblo se conviertan en un «*autogobierno*» y en *acciones de la autoadministración* gracias a un trabajo reflexivo mediante la gestión política.

En cuanto el Estado fortalece todas las organizaciones de la autoadministración y de la vida corporativa, consigue mucho más que una mera exoneración externa de sus propias fuerzas de trabajo. Y conquista una alta medida de libertad para la actuación de su poder central, por cuanto mediatamente fomenta la comprensión de su tarea peculiar también dentro de aquellos círculos que han experimentado cómo las fórmulas mágicas de los debates de partido, ciertamente anuncian con retumbante grito de guerra que se acerca el enemigo, pero no pueden

garantizar una decisión justa de cuestiones disputadas. En todo caso seguirá siendo verdad que la autoadministración de los organismos locales de determinados Estados se dificulta tanto más, cuanto más fuerte ha sido la conexión de la pequeña prensa local en su proceso de desarrollo con partidos de acción centralista. Y, a la inversa, no ha de pasar desapercibido cómo una parte de las repercusiones prácticas que la *prensa inglesa* ha tenido desde siglos en el curso de los asuntos del Estado, ha de atribuirse al hecho de que entre sus colaboradores había siempre un elemento literario, que tenía oportunidad de inyectar una cierta medida de experiencias políticas prácticas en el «autogobierno» inglés, y por eso era capaz de poner freno al absoluto dominio universal de abstracciones puramente doctrinarias en la prensa.

Por lo demás, sólo si el pueblo adquiriera una larga costumbre de práctica de autoadministración, se haría posible que se restableciera en los debates políticos aquel equilibrio intelectual sin el que la opinión pública no tiene ningún valor en los asuntos estatales. E incluso entonces, para posibilitar una mayor madurez política habría de presuponerse además que el pueblo todavía no ha sido despojado de su conexión orgánica a causa de la fe ciega en la autoridad de la prensa de partido, que está ileso aún en sus órganos de pensamiento, y que su sentido del derecho sigue manteniéndose incólume.

De cara a tales presupuestos hemos de plantear la duda de si la ampliación de la anterior formación elemental, junto a un simultáneo cercenamiento de la formación política del pueblo

y a la difusión de una prensa local de partido que se extiende cada vez más, ha de entenderse como una ventaja real para el Estado.

Difícilmente podrá refutarse la afirmación de que el menoscabo de la vida del pueblo adquiere sus mayores dimensiones allí donde los partidos enemigos de la cultura del Estado saben aprovechar en forma hábil para sus propios fines el suelo propicio de la universal formación elemental. Ante las tareas reformativas de la cultura en el próximo futuro, podrían conquistar una situación mejor aquellos Estados cuyas masas de población ciertamente han carecido de enseñanzas hasta ahora, pero han conservado a pesar de todo en su espíritu tradiciones vitales de unidad nacional y de paz social, pues estaban sustraídas a los efectos de la prensa adversa al Estado por la simple razón de que no sabían leer.

En Inglaterra, prescindiendo de las tradiciones del «autogobierno», que allí actuaron durante siglos en el espíritu de la nación antes de desarrollarse la prensa moderna, probablemente no careció de importancia el hecho de que la prensa inglesa al principio no se encontró con ninguna masa del pueblo que gozara de formación elemental, y a la vez no participó en la educación política del pueblo. En cambio, dentro de Alemania la prensa, ya en los propios comienzos, se encontró como objeto de su influencia con masas populares cuya falta de madurez política había sido fomentada bajo la monarquía absoluta, lo mismo que se había propiciado su sumisión a la enseñanza obligatoria del Estado.

Tenía muy buen sentido que en el siglo XVI las comunidades protestantes fomentaran con eficacia la formación del pueblo, capacitándolo para leer la Biblia, a fin de poner a los cristianos en condiciones de cumplir sus deberes de conciencia. Pero parece dudoso que tenga un sentido tan claro que, sin fomento de las bibliotecas populares y de la formación política, sin promoción por parte del Estado de una literatura popular, que fomente la educación política, se cree con enorme esfuerzo una situación de la que se aprovecharán unos escritos malos, alentadores de la desmoralización, y una prensa de partido que trabaja unilateralmente tan sólo por su interés.

Hombres dotados de visión profunda conceden por doquier que de hecho la formación política del pueblo en las democracias modernas de ningún modo se ha producido al mismo ritmo que la extensa difusión de la prensa diaria. Con la mirada puesta en la tradición histórica, estaríamos legitimados para presuponer en Suiza una alta medida de formación política en las masas populares. No obstante, el juez federal Dubs veía un serio peligro para la democracia en la espantosa y vergonzosa ignorancia de las masas⁴⁵. En relación con Norteamérica⁴⁶, con Holanda⁴⁷ y con Inglaterra⁴⁸ afirman lo mismo no enemigos, sino amigos benevolentes de las instituciones representativas del Estado, por más que en esas naciones están asegurados desde hace mucho tiempo la libertad plena de manifestación de la opinión y el derecho de reunión.

Por eso, la organización de la escuela primaria ha de valorarse no sólo desde el punto de vista de los intereses generales,

humanos y profesionales, religiosos y eclesiásticos, sino también, y en no menor medida, de cara a los fines conjuntos del pueblo en el plano nacional y en el político. No ha de pasar desapercibida especialmente la importancia de una enseñanza que en la materia transmitida vaya más allá de la historia de la naturaleza o de las ciencias naturales, y esto por la simple razón de que hoy parece importante cultivar en amplios círculos de la población el don de la observación y de la percepción más que en tiempos pasado, cuando quizá se acostumbraba a cuidar con excesivo celo la facultad de la memoria, sin ejercitar en igual medida la *autonomía del juicio*. La capacidad de leer libros, que sin duda en la vida posterior podría ser muy útil al desarrollo de la individualidad, en el pueblo bajo hoy actúa precisamente en sentido contrario, ya que conduce al menosprecio de la propia personalidad y a la esclavitud bajo la opinión del día.

Antes se pensaba sobre todo en utilizar la opinión del pueblo para fortalecer una fe ciega en la autoridad legítima del poder absoluto del Estado y de la Iglesia. Hoy, en cambio, esa dirección no concuerda con la época de la igualdad general de los ciudadanos y del derecho general de elección. La necesidad de autoridad artificialmente alimentada hoy sólo puede producir un incremento del poder de la demagogia y de la prensa de partido. Muy por el contrario, hoy se trata de desarrollar más que hasta ahora, junto con el sentido histórico de la propia patria, aquellas disposiciones personales que son útiles para activar la capacidad de discriminación crítica, y de agudizar el sentido para la observación de los hechos a través de los medios

auxiliares que la naturaleza nos ofrece, y de fomentar la autonomía del carácter.

En conexión con el proyecto de mejorar nuestras escuelas, también merece un cuidadoso examen, una atención mayor que la prestada hasta ahora, la propuesta de «*consagración del ciudadano*», que Bluntschli funda detenidamente en su política. Esto sería deseable porque el valor de la opinión pública está condicionado no sólo por el grado de la inteligencia existente en un pueblo, sino también por la índole de su carácter⁴⁹.

Sin embargo, el asunto principal es que haya una viva acción recíproca entre la masa del pueblo con derecho de elección y los que dirigen la vida intelectual. Por desgracia la experiencia muestra que la necesidad de educación política del pueblo pocas veces se valora en las clases altas. En los pueblos gobernados democráticamente, sobre todo en Norteamérica, muchos se retraen de la participación en los asuntos públicos por la razón de que les repugnan los medios y caminos de la demagogia y la política profesional de los partidos, y además la prensa de partido es poco propicia a prestar oído a voces independientes. Pero reviste la mayor importancia que los partidos, no sólo se hostilicen entre ellos, sino que sean sometidos además a una crítica objetiva, sin prejuicios, por parte de aquéllos que están interesados en examinar las medidas políticas tan sólo por su valor objetivo, fuera de la conexión con las respectivas aspiraciones de los partidos.

Por eso parece necesario que las ciencias políticas se conviertan en un bien común de las clases formadas en mucho mayor

medida que hasta ahora. Con un examen más exacto de la situación existente, encontramos muchas veces que, también en los círculos más altos de nuestro pueblo, la medida de la formación política, la autonomía del juicio y la independencia de los caracteres se dan en un grado mucho menor de lo que el interés público exigiría para posibilitar una repercusión más fuerte en la forma de pensar de las masas.

En Inglaterra los miembros de la alta aristocracia y estadistas con experiencia del rango de un *Lord Brougham*, de un *Lord John Russel* y de un *Earl Grey* consideran honroso presentar y esclarecer a un amplio público de lectores el derecho constitucional de su país bajo una manera de exponer atractiva y en conexión con los puntos de vista del derecho público general. Por el contrario, en otras partes buscamos en vano a altos funcionarios del Estado que lleven al pueblo el caudal de una rica experiencia política y la sabiduría del hombre de Estado, y desempeñen el oficio de maestro del pueblo. En la mayoría de los Estados europeos hubo grandes hombres que han destacado en la difusión de los conocimientos de las ciencias naturales; pero son muy pocos los que se han señalado en la difusión y mejora de la formación política.

Una parte de la prensa parece fomentar premeditadamente la opinión de que los diarios bastan por completo para transmitir el acopio necesario de formación política del pueblo. Ciertos políticos, emulando a los diarios, caracterizan a los profesores oficiales de ciencias políticas como hombres que, por causa de los estudios teóricos, se han hecho incapaces de emitir un juicio

utilizable sobre asuntos públicos. La tradicional rutina oficial, interesada en hacer deslizar con la mayor rapidez posible su voluntad a través de los estadios de la crítica pública, y la superficialidad de algunos periodistas se unen en una alianza para menospreciar en común las investigaciones politológicas.

Si la opinión pública es de hecho un poder, que ora actúa en lo bueno, ora en lo malo, el Estado en la actualidad sin duda ha de ofrecer todo lo posible para facilitar a la ciencia una repercusión en la *educación de la opinión pública* fuera de la vida de los partidos. Debe considerar la profesión del politólogo bajo una luz distinta de la de aquella época en la que las universidades estaban bajo la honrosa sospecha de que, como recintos de independencia, inculcaban en la juventud un espíritu adverso al Estado absoluto.

Hace cincuenta años esta sospecha recayó con toda su fuerza sobre la politología, porque sus fines iban mucho más allá de la explicación y justificación de los estados legales positivos. Y así sucedió entonces que los gobiernos centraron su celo en mantener a los jueces y funcionarios de la administración lejos del contacto con el espíritu más libre del examen crítico. Por doquier el valor de los estudios politológicos, en comparación con la jurisprudencia civil, estaba cercenado por debajo de la medida justa, hasta que más tarde salieron de boca de estadistas importantes quejas sobre el hecho de que el número de juristas en las reuniones parlamentarias había crecido demasiado, y esto dificultaba una decisión imparcial de cuestiones políticas generales.

En las ciudades más grandes de Alemania el estudio oficial del derecho público y de la economía nacional se quedó estancado en un punto que había sido alcanzado ya mucho antes del año 1848⁵⁰. Efectivamente, en este país, a pesar de las urgentes exhortaciones de *Döllinger*, la politología no encontró en el seno de las academias ni siquiera el reconocimiento que desde hacía mucho tiempo se le había tributado en otros países⁵¹. Una razón explicativa de por qué una observación cuidadosa y estrictamente científica de los procesos de formación del Estado no había de merecer la misma atención que la observación de las peculiaridades de los insectos particulares o de las antigüedades egipcias, sólo podría cifrarse en que entonces se temían las discusiones políticas en medio de las academias, y la politología se equiparaba a la exposición superficial de la crítica subjetiva a las medidas del gobierno, lo cual es una concepción que en el presente ya no tiene ninguna base.

Si hay que preservar para las universidades la tarea de profundizar en la investigación de la politología y, por su enseñanza, contribuir a que los funcionarios instruidos del Estado adquieran la medida máxima de formación política general junto a la formación especializada en derecho, se muestra con tanto mayor urgencia la necesidad de crear instituciones mediadoras entre los organismos de la investigación especializada y el dominio de las opiniones del pueblo ejercido de hecho a través de la prensa diaria, con lo cual se podrían hacer accesibles los resultados más importantes y los métodos más sencillos de las ciencias políticas a las capas medias y bajas de la población.

Sólo por este camino puede lograrse la libertad de pensamiento para todos los elementos que han de participar activamente en los procesos de formación de la opinión pública. Y a la prensa misma no sólo se le daría un contrapeso útil, sino que se le aseguraría también una mejor comprensión de sus hábiles aportaciones, una valoración más justa de su deseo de servir a la utilidad general.

Lo que organismos estables han de aportar a la universalización de la formación política es algo que de ninguna manera puede sustituirse por la acción de conferencias particulares, sin plan ni conexión entre ellas. El presupuesto ha de ser sin duda alguna que tales organismos no estén en dependencia de los intereses administrativos, en analogía con los órganos oficiales o cuasioficiales de prensa, sino que sirvan a la ciencia en el sentido pleno de la palabra. Merece una atención cuidadosa el hecho de que en Florencia o en París se crearon en el último siglo *instituciones docentes superiores para una universal formación politológica fuera de las universidades*, con lo cual se ofrece una oportunidad de satisfacer la necesidad de instrucción de aquéllos que, o bien no pueden conseguir el acceso a la universidad, o bien opinan fundadamente que son insuficientes conferencias particulares sin conexión entre ellas. También para la clase del funcionariado estatal que sirve a la autoadministración, pero carece de una instrucción amplia, se requiere urgentemente una complementación de la formación política⁵².

Tampoco ha de pasar desapercibido que en Alemania el proceso de formación de la opinión pública está dificultado por

la división de trabajo, muy adelantada en las ciencias especializadas. La sobrevaloración unilateral del elemento experto e instruido en cuestiones de la praxis política general del Estado es tan perjudicial como la confianza incondicional en la sabiduría de la masa del pueblo, dotada del derecho de elección. La opinión pública, si ha de ofrecer un factor utilizable en la política, exige esencialmente una equilibrada acción recíproca entre expertos y laicos, entre opinión individual y opinión del pueblo. Doctrinas eruditas que no encuentran ninguna comprensión en los círculos de los formados, son tan carentes de valor para la praxis estatal como las opiniones del día, formadas con rapidez, a las que les faltan hombres importantes para formular los fundamentos del juicio.

Por más ventajas que la teoría y la ciencia hayan sacado de los principios de la investigación especializada y de la división de trabajo, la necesidad de la vida pública sigue exigiendo todavía una concentración de aquellas fuerzas que aspiran a una aplicación utilitaria de las doctrinas científicas a la praxis estatal. Por esta razón en los Estados continentales las reuniones en diferentes lugares de puros expertos en derecho, en pedagogía, en reforma de prisiones, en defensa de la salud pública, a pesar de su saber técnico, influyen mucho menos en relación con el Estado que la *«Asociación Nacional de Inglaterra para el fomento de las Ciencias Políticas»*, en la que los interesados por el cultivo de la salud, por la economía, por la educación se unen simultáneamente entre sí para esclarecer y dirigir la opinión

pública en una colaboración planificada de laicos prestigiosos con personas expertas.

Asegurar en mayor grado la opinión pública frente al influjo de errores peligrosos y contra el predominio de las pasiones de los partidos, en realidad es una tarea de las comunidades libres, que están interesadas en poner un contrapeso a los resortes oscuros de las masas populares llamadas a las urnas. Ese contrapeso se obtiene mediante una discusión libre en la que se aducen todos los hechos esenciales antes de que se pronuncie un juicio político sobre los asuntos del Estado. Pero es difícil excluir para todo futuro que la forma de publicación periódica casi radicada ya consuetudinariamente sea tomada a servicio del Estado como medio de formación del pueblo. Hoy es un hecho consumado que los mejores aliados de la libertad del ciudadano y del orden público no pueden conseguir que el gran público les escuche ni por el recurso al derecho de reunión, ni por la edición de libros y escritos menores.

Por eso, en Estados donde faltan las correcciones necesarias de la opinión pública ha de establecerse un órgano estatal como medio de adoctrinamiento independiente de los partidos y de la administración estatal, en lugar de la prensa gubernamental, que se basa en el anonimato y tiene poca repercusión. Ese órgano habría de estar encaminado a que cuantos tienen cerrado el acceso o les resulta difícil el acceso a la prensa de partido puedan ejercer una crítica de los sucesos públicos con libertad, sin trabas, con conocimiento del asunto y en forma universalmente comprensible. Pues no pocos hombres, que disponen de

una rica medida de experiencias y del don de una exposición gustosa, se resisten a solicitar que sus artículos sean aceptados en las publicaciones de partido.

La libertad de prensa dará el empuje más amplio a la formación política del pueblo si el Estado mismo llama a todos los escritores capacitados y acreditados en la vida pública, a fuerzas útiles para la comunidad, cualquiera que sea su signo, con el fin de que critiquen sus reglas y eduquen la opinión pública. Ese tipo de personas habrían de encontrar el camino abierto en la prensa para hablar a un gran público, que luego sería puesto en condiciones de aclararse acerca de si es ya tiempo de pronunciar un juicio definitivo sobre determinadas cuestiones, o bien hay que esperar aclaraciones ulteriores⁵³.

Si se procediera así, muchas de las cosas que, aun siendo valiosas, ahora desaparecen con rapidez y sin huellas en el mercado de libros, expuestas en el debido lugar no quedarían sin efecto en la manera de pensar del pueblo.

Ya ciertas monarquías absolutas consideraron importante someter determinados esbozos de ley al juicio público antes de su fijación definitiva. Hoy ha crecido la necesidad de una crítica franca y competente. La inevitable prisa con que en muchos casos los proyectos de ley han de recorrer los estadios del asesoramiento parlamentario, la existencia de un grupo numeroso de hombres expertos, cuyos servicios podrían hacerse útiles para el bien público, la necesidad de una preparación cuidadosa de los trabajos legislativos, son circunstancias que impulsan a asegurar una crítica a tiempo, con propuestas positivas de mejora,

por el hecho de que desde el Estado mismo se le garanticen los medios para una manifestación eficaz de la opinión.

El futuro de las formas representativas del Estado y de la forma parlamentaria de gobierno depende en medida no pequeña de que las representaciones del pueblo permanezcan conscientes de los límites de su *poder* en el campo de la legislación, se aseguren contra la eventualidad de decisiones precipitadas y den la bienvenida a la colaboración de todos aquéllos que se cuidan de que la opinión pública se pronuncie a tiempo sobre los puntos de vista decisivos antes del acto final. Las acritudes de una crítica accesorio, que hace una retrospectiva hacia lo inalterable, podrían mitigarse, y la oposición entre dos partidos que pugnan por conquistar la mayoría de los votos podría disminuir si hombres prestigiosos, bajo la responsabilidad de un hombre respetado, pudieran mostrar públicamente, con independencia de la presión de los intereses oficiales y de los prejuicios del partido correspondiente, que toda opinión contiene una determinada medida de legitimidad, o que son posibles otras concepciones, para cuya fundamentación el curso del debate parlamentario quizá no ha ofrecido ninguna ocasión adecuada.

No puede sino desearse que representantes concienzudos del pueblo sean instruidos tan pronto como sea posible sobre el curso de la formación de la opinión pública.

Sobre la relación de la representación del pueblo con la prensa *Lord Brougham* emite el siguiente juicio: «Cuando se difunden las opiniones libremente proclamadas de hombres

iluminados y éstas encuentran aprobación en la sociedad, cuando los errores de un sistema político se descubren sin miedo, cuando la impaciencia del pueblo ante daños profundamente radicados se abre paso en quejas contra los poderes dominantes, se presta un servicio real al bien público, y en tal caso no puede formularse ningún reproche contra el pueblo cuando éste retira a los representantes la confianza depositada en ellos, o cuando deja de reconocerles el prestigio del que estaban investidos. De hecho los representantes del pueblo deberían estar satisfechos con que sea fomentado el asunto de la verdad y de la buena dirección del Estado, y con que sea llamado a consulta el interés general. Ellos mismos no se ven limitados u obstaculizados, sino que quedan apoyados y no precisamente desbaratados en sus intenciones.

Si el veneno de los ataques personales impide a un representante del pueblo seguir el cauce que le diseña su propio juicio honesto y bien reflexionado, si el miedo a la censura impresa lo aleja de su deber, tal como lo ha conocido según sus propios conceptos, si por amor al aplauso de los órganos directivos de la prensa o, para desarmar su enemistad, dirige la propia conducta según sus deseos, entonces traiciona en la forma más denigrante el oficio que se le ha confiado; aquellos que lo coaccionan y él mismo, que se deja amedrentar por su cobardía, cometen juntos un grave delito a los ojos de todas las personas racionales».

Aunque los métodos rigurosos de la investigación de la estadística, de la filosofía y de la sicología étnica no excluyen la posibilidad del error, sin embargo, apenas puede dudarse de

que actualmente la ciencia ocupa el primer rango entre las autoridades espirituales de la vida humana. Por tanto, parece que la profesión de sus representantes no consiste solamente en cuidar del enriquecimiento del saber, o en esforzarse por la fama de la investigación científica, sino también en ayudar a que las grandes verdades, cuya conquista parece estar suficientemente asegurada, sean usadas para la utilidad del bien común, y maduren para convertirse en un bien conjunto de las naciones. Los representantes de la ciencia, lejos de la lucha de los partidos, libres de la ilusión de la infalibilidad, desasidos de la confianza en sí mismo que corta la palabra al adversario o, alegando supuestos dogmas irrefutables, alza la voz para poner final a la necesidad de seguir aclarando, a la necesidad de comprobar o demostrar de nuevo cada verdad, de confesar todo error, sin dejarse arrastrar por la disciplina de partido, que exige atenerse a la fuerza jurídica de los acuerdos tomados, tienen también la tarea de convertirse en escultores de la opinión pública según la medida de sus fuerzas y a tenor de sus mejores conocimientos.

No sólo las ciencias naturales, sino también las ciencias políticas, han de aspirar en la actualidad a rebasar su riguroso y concienzudo trabajo profesional en las aulas de las instituciones científicas y a convertirse en un poder dentro de los amplios campos de la vida pública, a mostrarse como soporte del sentido común del ciudadano, y a demostrar que ellas son más fuertes que las doctrinas de cuantos se oponen al Estado. Los únicos componentes de la opinión pública que en definitiva merecen considerarse legítimos son en última instancia el sentimiento

de deber del ciudadano y el poder universalmente percibido de la ciencia, cuyas doctrinas sobre los prejuicios, la superstición y las pasiones, consideradas verdaderas según el respectivo estado de la investigación, se han mostrado victoriosas.

Por más que existan graves peligros para el futuro de la moralidad, por más que asomen en el horizonte aquellos peligros cuyo crecimiento afirman con decisión personas muy diferentes, la cierto es que ni el retorno a los medios de la violencia contra la libre expresión de las opiniones, ni la limitación de los derechos de libertad del ciudadano pueden proteger en manera alguna contra la decadencia. Más bien, lo que *J. H. Fichte* dijo en el prólogo a su *Sistema de la ética* inmediatamente después de las conmociones del año 1848, puede decirse con mayor razón en relación con el presente:

«Sólo puede salvarnos la ciencia, fundada sobre la fe en la eficacia de las ideas en el género humano».

Con ello no está dicho que los hombres de ciencia tengan una legítima pretensión especial de ocupar un preferente puesto político, parecida a la que alzó la casta sacerdotal.

Con ello tampoco está dicho que se trate de pensar nuevas teorías del Estado, con cuya ayuda habrían de resolverse los enigmas de la política práctica; se trata más bien de lo siguiente: sólo la autoridad de la ciencia tiene suficiente fuerza para servir de contrapeso frente a la ilusión de la infalibilidad o frente a la política experimental de aquéllos detentadores del poder

que cifran la garantía del bien del pueblo en las inspiraciones personales del genio. Sólo la ciencia, si todos sus representantes no están obsesionados simplemente por aumentar la fama de la investigación científica, sino que practican además el deber de la instrucción del pueblo mediante el cultivo del sentido común del ciudadano, es capaz de elevar la opinión del pueblo para constituir un poder que tenga valor moral.

La ciencia está llamada a ser educadora de la opinión pública. Ciertamente ella ha de cultivar el conocimiento, pero también el querer moral del pueblo en el campo político.

El *arte militar* condujo el ejército alemán a sus grandes victorias y se acreditó como guía de la valentía y de las virtudes viriles.

¡Ojalá! las ciencias políticas cumplan su vocación y aseguren la cultura pacífica de nuestro siglo tomando en sus manos la guía legítima de la opinión pública.

Uno de los primeros que en la época de la monarquía absoluta reconoció la tarea popular de las ciencias políticas fue *Justus Möser*. Casi a lo largo de medio siglo su ejemplo apenas se tomó en consideración, hasta que Bluntschli, a través de su *Teoría del Estado alemán para formados*, nos ha recordado de nuevo lo que nosotros debemos a nuestro pueblo.

IX

NOTAS

1 S. *Staatswörterbuch*, ed, por Blutschli y Brater, T. VII, págs. 345-347.

2 S. *Bluntschli*, *Politik* (tercera parte de la doctrina del Estado moderno), págs. 186 y 187

3 S. *Niebuhr*, *Ueber geheime Verbindung im preussischen Staat und deren Denuntiation* (1815), pág. 10.

4 *Hegel*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, ed. por Gans, Berlín 1833, pág. 411.

5 *Ferd. Lassalle*, *Bastiat-Schulze*, 1864, pág. 249.

6 *Pietro Ellero*, *La Tirannide Borghese*, Bolonia 1879.

7 *Schäffle*, *Bau und Leben des socialen Körpers*, Tubinga 1875, tomo I, págs. 452 ss. Sobre el aspecto sicológico de la opinión pública véase también: Cattaneo, «Della psicologia delle menti associate», in *Atti del Regio Istituto Lombardo*, vol. 3, 1862.

8 Utilizó este punto de vista especialmente J. S. *Mill* en sus *Considerations on Representative Government* (Londres, 2ª ed. 1861), págs. 1-43.

9 Cf. *Vico*, *Scienza nuova* V, 2, 2, donde él considera la sabiduría vulgar, es decir, el sentido común de cada pueblo o nación, como órgano principal del desarrollo de la cultura.

10 *Romagnosi*, en su investigación sobre la validez de los juicios del público en orden a discernir la verdadero y lo falso, dice: «Las razones, leyes, direcciones, fuerzas, ayudas, el aumento y la disminución de esta opinión, son objetos que no han sido bien abordados, ni comprendidos, ni apreciados, ni desarrollados. La opinión pública es la parte principal de la legislación, de la cual parece depender el contenido de las otras partes. Es algo así como el ánimo y el fin, del cual se ocupa en secreto el legislador grande y filantrópico mientras él parece limitarse a un reglamento particular. Porque es tan importante y tan extensa, porque está tan presente por doquier, no puede abarcarse en nuestras investigaciones actuales a causa de su aspecto total y envolvente».

11 *Gabba*, *Intorno ad alcuni più generali problemi delle Scienze sociale*, Turín 1876, pág. 73.

12 *Heffter*, *das Europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 6ª ed., 1873, §107.

13 El *ostracismo* ha de entenderse como un juicio informal de la *opinión pública* sobre la peligrosidad de un ciudadano. Por tanto, no podía admitirse una defensa procesal del afectado contra la legitimidad de opiniones vigentes o el poder del juicio

del pueblo. Sobre el procedimiento, cf. Schoemann, *Griech. Alterthum*, 3ª ed. I, págs. 420 ss.

14 *Política* III, 11 (en base a la traducción alemana de Jacob Bernays). Sobre la relación de la teoría aristotélica del Estado con la democracia véanse, además de los conocidos trabajos antiguos de Hildebrand, etc., *W. Oncken, Die Staatslehre des Aristoteles in historisch-politischen Umrissen*, Leipzig 1870-1875, tomo II, págs. 154 ss, 220 ss.; *Filomusi Guelfi, La dottrina dello Stato nell' antichità Greca nei suoi rapporti con l'etica*, Nápoles 1873, pág. 117 ss.

15 Sobre la censura véase la reciente obra: *Padelletti, Storia del diritto Romano*, 1878, pág. 23. Llama la atención algo que hasta ahora no se ha explicado suficientemente, a saber, la conexión de la competencia relativa a los impuestos con el oficio de juzgar las costumbres en una misma magistratura. Por lo que se refiere a los casos que eran objeto de reprensión, cf. La enumeración de *Mommsen, Röm. Staatsrecht*, 2ª ed. 1877, pág. 364.

16 En *G. W. Vreede, de regering en de natie sedert 1672 tot 1795*, Amsterdam 1845, pueden verse numerosas referencias bibliográficas sobre la enemistad de la opinión pública contra los privilegios en el siglo XVIII.

17 Remite a esto en una exposición bien fundada de *P. Ellero* en su sección «Monopolio del giornalismo» (*Tirannide borghese*, pág. 425), que resalta cómo las impresiones erróneas que los telegramas producen no siempre pueden corregirse mediante los posteriores escritos de la prensa. Y también los

telegramas estilizados en una determinada dirección bajo el influjo del gobierno pasan a todos los periódicos.

Además no pocos lectores de periódicos se conforman con la lectura de los telegramas, anuncios y curso de las bolsas, y no quieren saber nada de las argumentaciones contenidas en los artículos. Los futuros historiadores de la prensa quizá podrán exponer que el influjo de la prensa bien dirigida e independiente ha disminuido considerablemente con la telegrafía eléctrica. Telegramas *americanos*, por ejemplo, en el caso más favorable pueden recibir un comentario de Europa después de diez días.

18 *De Lolme, The Constitution of England* (nueva edición corregida), Londres 1790, pág. 194: «Por eso, podemos considerar la Constitución Inglesa como una prueba más de la solidez de los principios sobre los que ella se basa. Esta constitución ha entregado al pueblo mismo el espacio para diseñar y organizar abiertamente la conducta de aquéllos que están investidos de cualquier tipo de autoridad pública. Además ha puesto en manos del pueblo la potestad de ejercer la censura. En Inglaterra cada súbdito no sólo tiene el derecho de presentar peticiones al Rey, o al Parlamento, sino también el de exponer sus quejas y observaciones delante del público por medio de una prensa abierta. Se trata de un derecho realmente increíble para los que rigen sobre la humanidad, un derecho que disuelve la nube de majestad en la que ellos están envueltos. Ese derecho los lleva al mismo nivel que el resto del pueblo, y con ello se tambalea la verdadera razón de ser de su autoridad».

19 Sobre los antiguos tiempos véase *Edward Freemann, Comparative Politics*, Londres 1873. Él considera que la forma de gobierno más primitiva de todos los pueblos arios es la monarquía popular (pág. 65): «Hay una forma de gobierno que, bajo varias modificaciones, se nos presenta desde los primeros tiempos y nos ofrece por lo menos la vida política de todos los miembros europeos de la familia aria. Aparece la figura del único rey o jefe, del primer regente en la paz y del primer capitán en la guerra, pero no gobernando por su propia voluntad arbitraria, sino con el asesoramiento de un consejo de jefes, cuyos miembros tienen su rango por razón de edad, nacimiento o méritos personales. Este consejo lleva todas las materias de especial interés ante la asamblea de todo el pueblo para su aprobación final».

20 Cf. Sobre esto *May, Verfassungsgechichte Englands seit der Thronbesteigung Georg's III* (trad. De Oppenheim), Leipzig 1862, tomo I, pág. 339 ss, y *Gneist, Selfgovernment*, 3ª ed., Berlín 1871, § 45.

21 Sobre los partidos en el parlamento, cf. *G. W. Cooke, History of Party*, tomo 3, Londres 1837, y *May, Verfassungsgeschichte*, tomo II, pág. 1-80.

22 Cf. *Staatslexikon*, 3ª ed., tomo 10, pág. 740.

23 Sobre el principio de la limitación legal de la libre manifestación de la opinión desde el punto de vista de los Estados modernos, cf. *Lorbeer, Die Grenzlinie der Rede-und Pressfreiheit in England*, Erlangen 1851; *L. Stein, Verwaltungslehre*, 1868, VI,

pág. 124 ss, L. Buyn, *Het Rget tot eene volkomenonbelemmerde Gedachte-Uiting*, Amstgerdam 1867.

24 S. Scolari, *Istituzione di scienze politica*, pág. 702: «Opinión pública que es de *todos* y al mismo tiempo de ninguno, de todos en cuanto cada uno vive en la misma comunidad civil, por diverso que sea el estado de cada uno de nosotros, y de ninguno si nos consideramos en nuestra manera distinta de pensar y de actuar. Desde el momento en que hay una sociedad, hay en ella una mirada a todas las partes de la vida, una opinión común acerca de las necesidades a satisfacer, a los medios que han de ponerse y a los fines que deben obtenerse».

25 Lord Brougham, *The British Constitution*, 2ª ed., Londres 1861, pág. 109: «El poder legislativo está confiado a la representación popular enteramente o en parte, según que la democracia sea pura o mixta; y el poder legislativo está en manos de magistrados hereditarios o elegidos; pero hay un influjo importante, hasta llegar casi a un poder directo, ejercido por la discusión de todas las medidas públicas a través de la prensa. Esta influencia depende enteramente de los efectos que tal discusión produce en la opinión pública, es decir, en la mente de la gente a través del impacto en sus representantes y magistrados, a veces incitándolos a adoptar medidas que el pueblo requiere ansiosamente, y otras veces disuadiéndolos de perseguir cursos de acción que resultan sumamente adversos al pueblo».

26 J. M. Mill, *On liberty* (People's edition 1865), pág. 24 ss.

27 Mirabeau, *Sur la liberté de la presse. Imité de l'Anglais de Milton*, Londres 1787.

28 Sobre la tiranía de la opinión pública en América, véase el interesante testimonio de un joven americano en *The Intelligence of American public opinion*, 1870, pág. 32: «Tú puedes contar en cinco segundos los hombres de Estado que hoy estarían dispuestos a desafiar el prejuicio público para expresar lo que es cierto y justo. Puedes sentar fácilmente en este suelo a los clérigos actuales que serían capaces de cargar con la impopularidad que les acarrearía denunciar las atroces políticas de una congregación rica. Puedes poner en tu bolsillo todos los periódicos de hoy que tienen suficiente coraje para publicar la verdad honesta desafiando las alianzas y los soportes de los partidos. Nuestros políticos tienen miedo el uno del otro, temen los periódicos y la impopularidad, pero no tienen miedo de la desafiante e impúdica injusticia que domina en nuestros legislativos grupos de presión, y que marcha militarmente por las avenidas públicas con el gesto confiado de un propietario».

Para el autor los daños principales de la opinión pública en América son el desprecio de los estudios clásicos, la valoración exagerada de los bienes materiales, la confianza absoluta en el futuro brillante del país, la indiferencia frente al rápido crecimiento del romanismo en un ultramontano partido cerrado, la descomposición de la vida familiar en conexión con la agitación de los derechos de las mujeres, y la corrupción de la legislación por el poderío del gran capital.

Con ello coincide *Chase Come*, «Legal nominations», en *Essays on political organisation by the Union League of Philadelphia*, 1868, pág. 19 ss. «El desenlace usual (en las elecciones)

siempre será el de someterse a un resultado que, dicho en la forma más suave, es *el gobierno de la comunidad por la minoría* de un partido.

El método más simple es juntarse una mayoría numérica de la camarilla política para lograr un efecto contrario a los deseos de la mayoría de la respectiva organización política».

Concuerda además con lo dicho Goepp, «on the organisation of the people to select candidates for office», 1868 (en los *Essays on political organization*), pág. 27. El interés principal en el que se centran los partidos y los órganos de la prensa durante el periodo de la presidencia es la cuestión personal en los cargos. Goepp dice: «Este plazo limitado (de presidencia) corta toda oportunidad de un entrenamiento regular de aquéllos que viven con el deseo de llevar los detalles de la administración. Ellos *crean al político*, ya sea fuera ya dentro del cargo, como un aventurero, y *absorben toda acción política y todo pensamiento político*, incorporándolos a la única función de la caza del cargo. Ellos educan a una gran clase de hombres, que de otro modo serían útiles en la sociedad, para hábitos de manirroto, derrochadores, dependientes y faltos de sinceridad, mala fe y ausencia de escrúpulos. Y dan a esta clase de hombres una influencia indebida en el bien público, *hacen impotente a cada ciudadano* que no quiere o no puede pasar las horas de su vida despierta con intrigas a favor y en contra, y ponen el último control de la república en manos de una cuadrilla que de suyo no son sino jugadores, que compran y venden no sólo a los políticos, sino también al pueblo, que vota para ellos».

29 Sobre la legitimación condicionada de los laicos para juzgar una acción de los expertos, véase también L. Palma, *Corso de diritto costituzionale*, Roma 1877, tomo II, pág. 1 ss.

30 Es muy digno de notarse el juicio de un americano sobre el sentido moral en las masas del pueblo, en *S. Putnam's Magazine*, Marzo 1868: «Un rasgo muy destacado de las manifestaciones del sentimiento popular es que ellas siempre son incitadas por los mejores instintos de la naturaleza humana, y que el objeto al que tienden es desinteresado. Puede ser que la conducta del público en el teatro, tal como por primera vez lo puso de manifiesto Macaulay, sea un claro ejemplo del modo en que se expresa el sentimiento público. Vaya a ese teatro visitado por lo más bajo de la población y se encontrará con una representación en el escenario que es una lucha entre el vicio y la virtud. El triunfo de la virtud siempre es aplaudido por los dioses más baratos (por el gallinero). Los hombres, actuando en masa, pierden los atributos más feos y egoístas que los distinguen como individuos y se ven forzados a juntarse todos en el grito a favor de algún bien público, aunque no sea de especial beneficio para ellos como individuos».

31 Es importante para la historia de la nueva reforma del derecho criminal en Inglaterra la biografía aparecida hace poco de M. D. Hill, *The Recorder of Birmingham. A memoir of Matthew Davenport Hill. With selections from his correspondence. By his daughters Rosamond and Florence Davenport Hill*, Londres 1878.

32 Atestigua esto: *Disraeli, Speeches on conservative policy* (20 de junio de 1848): «Antes de la guerra americana el secretario del tesoro solía sentarse en el pasillo durante un cierto periodo de la sesión y dar a los representantes que apoyaban al gobierno una rutinaria propina de un billete de 500 libras, lo cual apenas se consideraba como un soborno; la daba más bien como una atención de un ciudadano de honor a cada uno. Ve usted, pues, cuán frívolas e infundadas son las afirmaciones de que esta casa es cada vez más corrupta, y de que esa tendencia no se para. El *hecho es* que la cámara está haciéndose más pura cada día, cosa inevitable en un país de progreso como Inglaterra, *donde con una prensa libre y con una sana acción de la opinión pública la indebida influencia del oro y de la propiedad debe disminuir cada año y en cada una de las sucesivas sesiones parlamentarias*».

Juzga en plena consonancia con esto su adversario político Lord John Russel en su *Essay on the History of the English Constitution*, Nueva Edición 1865, p. 227: «Uno de los más extraordinarios efectos de la opinión pública que podemos mencionar es quizá la integridad personal de nuestros hombres de Estado en relación con el dinero. En estos días no podemos menos de admitir que hay mucho más delicadeza personal, más honestidad y, quiero añadir, un más alto sentido del honor que antes entre nuestros hombres de Estado».

Sobre la práctica del soborno bajo el gobierno de Jorge II, cf. Cooke, *History of party*, tomo II, pág. 132. El fondo secreto que estaba a disposición (secret service Money) ascendía según

el presupuesto a la cantidad de 250, 000 libras. El portavoz del parlamento, Onslow, se expresaba así sobre este tema: «De hecho, por razón del aplauso otorgado a los que hablan en público, se hizo moda para la mayoría de los jóvenes de buena cuna y de fortuna ponerse contra la corte e intentar conseguir asientos en el parlamento por motivo de la fama que ellos esperaban obtener, como los otros habían hecho a través de las *declamaciones* populares contra el maligno poder y la corrupción de la administración, corrupción que ellos atribuyen principal o únicamente a Sir Robert Walpole».

33 El último caso en el ejército inglés se produjo en 1845. El punto de viraje en la opinión pública vino con la muerte del coronel Faweett, al que mató su propio cuñado. Ya antes las reglas para las guardias montadas prohibían el duelo; pero el «Mutiny Act» castiga al oficial que se niega al duelo. Cf. *The Recorder of Birmingham*, pág. 69, donde se advierte con todo acierto que el duelo sólo puede desaparecer también en círculos burgueses si lo desaprueba la opinión del estamento militar.

34 Sobre la supresión de la esclavitud en Inglaterra, cf. May, *Verfassungsgeschichte* II, pág. 246 ss. Todavía hoy existe una liga contra la esclavitud.

35 Sobre las razones a favor y en contra de la determinación correspondiente, cf. *Berner, Lehrbuch des Deutschen Pressrechtes*, 1876, pág. 255.

36 Sobre el estado de excitación en el que se encontraba Inglaterra después de la muerte de Jorge IV, cf. Cooke, *History*

of party, tomo III, pág. 582. *The Recorder of Birmingham*, pág. 110.

37 Luien Davesiès de Pontès, *Études sur l'Angleterre*, París 1867, págs. 597 ss., compara a los ingleses y a los franceses:

«Durante quince años, y a veces durante veinte, persiguen un resultado político antes de poderlo conseguir. Los franceses no tienen noción de esta paciencia. Los miembros de la corte de casación suben a la tribuna a excitar al pueblo para hacer lo que la ley prohíbe». Pág. 595: «En Inglaterra el gobierno no hace más que registrar y ejecutar la voluntad nacional. Antes de soñar con un gobierno constitucional en Francia, habrá que *crear el espíritu público*; habrá que habituar la nación a ocuparse de sus asuntos, no sólo de los grandes intereses, sino también de todos los detalles de la administración y de la política. Hasta el momento presente no hemos sentido el deseo. Lo que es necesario que los franceses aprendan es el orden en el movimiento, la sumisión a las leyes, incluso a aquéllas cuya abolición exigen; *es el espíritu público, la solidaridad de deberes e intereses lo que ata a cada ciudadano a toda cuestión general.*»

En manera semejante se expresa *Cornelis de Witt, Thomas Jefferson. Étude historique sur le démocratisme Américain*, París 1862: «No estamos propiamente en los asuntos grandes o pequeños hasta que descendemos a los detalles...»

Mirabeau, en una nota sobre su imitación de *Areopagitica* de Milton hizo la fina observación de que en Inglaterra la masa del pueblo era designada como «John Bull» (NT: apodo del pueblo inglés, que significa Juan el Toro), a pesar de la constitución

aristocrática del Estado (sin ningún menosprecio en la expresión), mientras que en Francia el pueblo bajo recibía el título de «canaille», a pesar de los derechos generales del hombre.

38 Hayter, en la pág. 6 de su escrito *An essay on the Liberty of the Press. chiefly as it respects personal slander*, aparecido en 1754, dice: «Imprimir es solamente una manera más extensa y mejorada de hablar.»

39 v. Held, en *Staat und Gemeinschaft*, tomo III, pág. 606, opina que hoy sin prensa sería imposible una opinión pública. Cf. También Ellero, *Tirannide Borghese*, pág. 423:

«En contra (del periodismo) podrían levantarse el poeta, el historiador, el filósofo y el científico merecedores de tal nombre, y de hecho se levantarán un día; en cualquier caso la victoria llegará tarde. Estamos en un tiempo en que un *pensamiento fuerte no puede prevalecer sobre otro débil*, y un libro sobre el papel comprado, y ni siquiera una ópera sobre una composición, ni tampoco un volumen sobre un artículo. *Y el pensamiento colectivo, tan anárquico en tiempos, está organizado externamente en tal manera, que el pensamiento solitario, aunque fuera el de un Maquiavelo, ya no tiene valor alguno.*»

40 Sobre el carácter del periodismo italiano, *Pietro Ellero* ha emitido recientemente el siguiente juicio en *Tirannide borghese*, pág. 421: «(la prensa) ya no está inspirada por la doctrina y la experiencia de los sabios, que en ella son objeto de irrisión, ni manifiesta sobre todo el sentimiento íntimo y real de las naciones, que está fascinado por la prensa sin participar en ésta. Privadas ahora (las multitudes del pueblo) del uno y de lo otro

auxilio, permanecen presa de una caterva de charlatanes que se arrojan no sólo el derecho de hablar, sino también el de pensar y sentir en su lugar».

41 Sobre el anonimato *Brougham, British Constitut.*, pág. 118, juzga así: «Pero el pueblo debe abrir sus ojos a los errores y vicios de sus falsos guías. El pueblo ha de acabar con la tendencia a dejarse influir por afirmaciones anónimas, por más que se repitan siete veces a la semana. Y debe aprender a suponer que una cosa, aunque esté impresa, no es forzosamente verdadera. Ha de leer para instruirse y no por la complacencia momentánea de una alegre satisfacción, o por dar salida al rencor. Cuando la difusión de sabiduría útil haya mejorado los hábitos del pueblo, entonces la prensa no dará lugar a tantos males como hemos visto anteriormente».

El anonimato descansa esencialmente en que se produce una apariencia de opinión pública, que no se daría si algún importante nombre particular apareciera como autor. Son muy acertadas las observaciones de un periodista americano en el semanario neoyorquino *The Nation* (26 de junio de 1879, pág. 433). Bajo el título *El futuro de la prensa* escribe: «Está establecido, en cuanto una cosa puede establecerse por experiencia, que el poder de la prensa se halla en relación muy directa con la medida en que los escritores sean absolutamente desconocidos. No hay más terrible máquina moral del mundo que repetidos ataques anónimos contra personas, instituciones o abusos en un periódico de mucha difusión. Pero es esencial para el éxito de este tipo de estrategias bélicas que nunca se conozca quiénes

son los autores de los ataques. *Debe parecer siempre que está en obra la potente e incontestable voz de la opinión pública*, y no la iniciativa de un joven periodista que acaba de graduarse en Yale o Harvard».

Puesto que la *Nation* misma ha de considerarse como uno de los mejores semanarios, que además es independiente de las direcciones de los partidos, merece tomarse especialmente en consideración lo que en sus páginas se dice sobre la relación de la prensa con la opinión pública: «Lo que necesita (la prensa) es el éxito comercial, y éste no puede conseguirse sin propaganda de productos y sin circulación de ésta. Por eso, los medios de propaganda cuya circulación se considere asegurada con más efectividad en cada comunidad, determinará la manera de encauzar el negocio periodístico. *El motivo más operativo entre todos los conectados con un periódico será a largo plazo no el deseo de mejorar el mundo y hacerlo más noble, ni el de moldear la opinión pública, sino el de conquistar a cualquier precio a un público lector*».

42 Según la opinión de un experto americano, que conoce exactamente la situación de la prensa inglesa y de la americana (cf. *Putnam's Monthly Magazine*, Marzo de 1868), el éxito de los grandes periódicos americanos depende en gran medida de las variedades tipográficas. Tal como él expone, las grandes letras corresponden a los artículos fundamentales, donde de hecho ha de exponerse la opinión pública; sigue un tamaño menor para las novedades del día, y las más pequeñas se dedican a los anuncios. Mientras que en la aristocrática Inglaterra todos los

anuncios se imprimen con letras pequeñas de igual tamaño, la práctica de la prensa democrática en el continente es de tipo contrario, pues los anuncios, que pagan la superficie ocupada, aparecen con las letras más grandes; y así, el apartado de la prensa que (para el público) es el menos importante se presenta tipográficamente como el más importante. Por eso, el gran industrial o el farsante consigue mediante el gasto de dinero utilizar el teléfono de la prensa a expensas de los pequeños industriales.

En el artículo antes citado leemos: «Las personas deseosas de que sus anuncios aparezcan con grandes letras y de que se mantengan sin cambios por algún tiempo son en general los curanderos, los vendedores de medicinas patentadas, las compañías de ferrocarril, las de seguros y otras compañías».

43 Sobre el sistema napoleónico de influir en la prensa, *Ellero* dice en *Tirannide borghese*, 1879, bajo el título «Peripezia necesaria de la opinión pública ficticia»: «Podemos imaginar cuán grave sea esta catástrofe considerando aquélla reciente en que la prensa francesa envolvió a Napoleón III. Él, conociendo bien y desarrollando hasta el extremo este modo poderoso de adulterar el juicio popular, y obligado por la necesidad de mantener la merecida y antes desconocida tiranía, había establecido un artificioso acorde de aplausos detrás del cual ya no se oían la voz de los sabios y el grito de las turbas. Tal sistema era bueno para una decena de años, pero llevaba en sí el gusano roedor, una vez que la verdad está destinada a triunfar sobre la mentira. Y, al final, *aquel mismo artificio que valió para*

establecer una credulidad falsa, se retorció contra los autores, que, engañados por tantas aprobaciones lisonjeras y mercenarias ya no se dan cuenta de los propios errores y de los peligros comunes, del rumbo subterráneo y del hecho inminente. Pareció por un cierto tiempo que Francia no tenía un escritor convencido, ni un contrario al déspota tan habilidoso y adulado».

44 Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Pág. 411.

45 Goepp, en los *Essays of political organisation*, pág. 84, escribe: «Un órgano líder de la opinión pública, sinceramente esforzado siempre por establecer derechos iguales en alguna que otra parte distante del globo, ha llegado hasta el punto de decir que “el reglamento del boxeo” está incrementando cada año el número de hombres sólidos e inteligentes que están convencidos de que, en una gran ciudad como Nueva York, el autogobierno conduce con necesidad al fracaso».

46 J. Dubs, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, partes I-II (1877-1878).

47 «The intelligence of american public opinion», en *Valedictory poem and Oration. Class of 1870 Yale College*, pág. 20: «Como la opinión pública es el soberano despótico en esta república ideal, como sin su sanción nuestro gobierno sería tan impotente como una máquina sin vapor, es evidente que nuestra prosperidad nacional depende de la inteligencia de dicha opinión. Yo propongo argumentar que esta soberana opinión pública en el día de hoy no es suficientemente inteligente, o es demasiado apática en el ejercicio de su inteligencia, para ser

un poder dotado de sabiduría en la acción de gobierno. Probado esto, yo deduzco la proposición de que el trabajo del momento en este país donde al final habremos de participar es la educación y el fortalecimiento de la opinión pública».

48 J. De Bosch-Kemper, *Handleiding tot de kennis van de wetenschap der samenleving*, tomo I, pág. 11: «Weinige wetenschappen vorderen meer dan die der samenleving eene algemeene beoefening. Terwijl in vroegere tijden de magt der publieke opinie in het volksleven een bijna onbekent magt was, is zij thans, door het duizenvoudig vermeninvuldigings-vermogen van de drukpers ondersteund de, wispelturige beheerscheresse van de volken geworden, evenzeer als de grillige mode het is in het uiterlijke leven. Maar, gelijk de goede smaak bestemd is eenmaal de mode te vervangen, zoo moet en oppervlakkige publicke opinie, door de gebeurtenissen des tijds in het leven geroepen en door partijhoofden bestuurd, langzamerhand *wijken wor de vrije, persoonlijke, selfstandige overeenstemming in hetgeen waar, goed en regtvaardid is*».

49 *The Recorder of Birmingham*, pág. 116: «Yo no afirmo que la “vox populi” es “vox dei”; digo, más bien, que el pueblo con mucha frecuencia anda perdido y requiere una honesta, leal y valiente corrección».

50 Bluntschli, *Politik*, pág. 420.

51 Deberá concederse esto si confiamos en el parecer de hombres como *Gneist*, *Goldschmidt* y *Nasse*, que no solamente se distinguen por su importancia científica, sino que se han acreditado también en el terreno de la praxis en los parlamentos

y en los juicios. Véase a este respecto Gierke, *Die juristische Studienordnung im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im D. Reiche*, 1877, pág. 1 ss.

52 J. v. Döllinger en su discurso del 25 de Julio de 1873. El primer académico de Munich dice (pág. 13): «Ahora las antiguas ciencias sociales, aunque se hayan formado en un tiempo que no se halla lejos del nuestro, están equiparadas a las disciplinas más antiguas por lo que se refiere al carácter científico y a la articulación sistemática, intervienen profunda e inmediatamente en la vida pública, y sus pensamientos y *doctrinas tienen que llegar con mucho mayor frecuencia a una aplicación práctica por el hecho de que en nuestros días todas las clases del pueblo están llamadas a dar su voto en cuestiones políticas y económicas*».

Döllinger recuerda que el consejero de Estado v. Hermann, el creador de la estadística bávara, estaba incluido en la clase de los matemáticos físicos, donde no se sentía precisamente como en su casa. Sin duda no le fue de otro modo a Dieterici, antiguo presidente del centro de estadística en Berlín. Y por lo que sabemos el Dr. Engel es el primero entre los representantes vivos de la estadística que no ha sucedido en la academia a su precursor en el oficio.

53 La «École libre des sciences politiques» de París fue inaugurada en 1872. Su cuerpo docente consta actualmente de 22 personas, entre las cuales se hallan tres profesores extraordinarios de la facultad de derecho de París, varios académicos y altos funcionarios del Estado. La escuela se divide en

dos secciones, una diplomática y otra administrativa. Véanse más detalles en el escrito aparecido recientemente en París (1879): *École libre de sciences politiques. Exposé Sommaire de l'organisation et de l'enseignement*. Sobre el fin de la *Scuola die Scienze sociali* en Florencia, su fundador Graf Alfieri se manifestó en un discurso inaugural del 21 de noviembre de 1875. Gabba, profesor de la Universidad de Pisa, expresa su punto de vista al respecto en sus conferencias pronunciadas en esta Escuela (*Intorno ad alcuni più generali problemi delle Scienze sociali*, 1876), pág. 3 ss. «En cambio, una escuela de ciencias sociales mira, más que a la investigación y la exposición del derecho positivo, a la investigación y la exposición de las leyes naturales y universales de la sociedad humana, bien considerada como un todo orgánico, o bien descompuesta y estudiada en cada una de sus partes y funciones. Es además el complemento natural de la escuela de derecho, sea como propedéutica general al estudio de lo particular, sea como transición de lo particular a lo universal, del hecho a la idea y a la crítica. Sin duda alguna nuestra enseñanza tiene un fin práctico, que consiste en introducir en las mentes de los jóvenes ideas sabias y apropiadas en relación con las necesidades y el gobierno de la sociedad, y en una preparación tal que ellos puedan salir de esta escuela con el propósito y con la capacidad de ser ciudadanos activos en verdad por el bien del país y no proclives en su mayoría a convertirse en satélites de los partidos, o a encerrarse en la indiferencia y en una tímida inercia. *Lo que constituye la especialidad de las escuelas de ciencias sociales y su propia razón*

de ser es este intento, científico y práctico a la vez, de corregir no pocas opiniones y doctrinas sociales y políticas hoy dominantes».

Por lo que se refiere a los Países Bajos escribe en el mismo sentido Hogendorp, «Anmerkingen op het ontwerp eener Grondwet voor de Vereenigden Nederlande» (en *Weterlenkamp, de Regerinsform der Vereenigde Nederlanden*, 1814, págs. 36, 52.

La opinión gobierna el mundo;
pero son los sabios los que, a la larga,
dirigen esta opinión.

VOLTAIRE, *Carta a D'Alambert*
(diciembre, 1764)



LAVS DEO

acOPytos



Proyecto i+d: HAR2009-08461