

LA FUNCION LEGITIMADORA DEL LIDER. (KONRAD ADENAUER, 1949-1976) (*)

Por PETER H. MERKL

«Siempre he dicho que los grandes estadistas sobre los que hemos leído eran todos políticos. Se convierten en estadistas una vez que están en la tumba.»

HARRY S. TRUMAN

Como ha mostrado Glenn Paige en su muy informada panorámica de la documentación sobre el liderazgo político (1), la curiosidad académica sobre el fenómeno del liderazgo ha alcanzado un grado tal de intensidad que sólo es comparable con la confusión que ha caracterizado su perspectiva conceptual. Hay muchas formulaciones interesantes sobre el fenómeno del liderazgo, pero no se ha alcanzado acuerdo alguno en cuanto a qué sea o qué debiera ser este fenómeno. Desde Max Weber a Karl Deutsch y David Easton se han elaborado ideas, concretamente, acerca de cómo puedan contribuir el «carisma» o la «legitimidad personal» a propiciar un «apoyo difuso a las autoridades y a los regímenes» (2). Ya desde los primeros momentos, Lewis Edinger aportó una perspectiva interdisciplinar al estudio de la posición nuclear del «actor principal» en yuxtaposición a diversas contra-

(*) Hubiera sido más correcto traducir *leader* por «jefe» «director». Pero el primer término tiene un sentido político muy determinado, mientras que el segundo es excesivamente empresarial y administrativo. Además, ello nos hubiera obligado a traducir *leadership* por «jefatura» o «dirección». Como quiera, además, que el término líder parece haberse impuesto en castellano, es la acepción que damos.

(1) *The Scientific Study of Political Leadership*, Nueva York, Free Press, 1977.

(2) DAVID EASTON: *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley, 1965, páginas 302-307.

posiciones en el marco del juego del liderazgo de los grupos amplios (3), perspectiva sobre la que volveremos más abajo. Lester Seligman y Dankwart Rustow, al igual que el propio Paige, han pedido que se articule un enfoque sistemático y científico-político del liderazgo (4), un enfoque que vincularía el estudio de la personalidad con el institucional, sin sufrir los inconvenientes de los abstrusos vocabularios de la psicología individual o del comportamiento político.

Allí donde la teoría comparativa no consigue aclarar las cosas, la práctica del estudio comparativo prefiere siempre comenzar de modo inductivo con casos concretos. La función que cumplió Konrad Adenauer durante los primeros catorce años de la formación de la República Federal se prestan de modo especialmente adecuado al estudio de la función legitimizadora del liderazgo porque:

- a) Existen muy buenos datos empíricos acerca de las percepciones colectivas de su imagen,
- b) disponemos de suficiente información sobre sus relaciones con la élite alemana,
- c) contamos con la ventaja de una cierta distancia en el tiempo,
- d) su auditorio conocía con toda claridad el carácter de sus «tareas de liderazgo» y los éxitos que con ellas alcanzó, y
- e) afortunadamente, no se ha producido mucho enigma carismático u otras paparruchas acerca de la persona y de la función que cumplió.

Antes de abordar el análisis de los datos concretos es preciso explicitar algunos supuestos teóricos cuando menos, con el fin de orientar esta empresa. Estamos de acuerdo con Leon Dion en que «el liderazgo es una relación que se estudia del mejor modo posible dentro del contexto de los procesos de grupo» (5) y en que, por regla general, no basta con que estudiemos solamente la opinión pública colectiva, sino que también hemos de considerar la función de los medios de comunicación, de la relación del líder con las élites en general y con su partido y sus aliados en especial. No obstante,

(3) Véase su «Political Science and Political Biography», en *Journal of Politics*, 26 (1964), págs. 423-439 y 648-676; KURT SCHUMACHER: *A Study in Personality and Political Behavior*, Stanford University Press, 1965; *Political Leadership in Industrializing Societies*, Nueva York, Wiley, 1967; «The comparative Analysis of Political Leadership», *Comparative Politics*, 17 (1965), págs. 253-269.

(4) Véase SELIGMAN: *Recruiting Political Elites*, Nueva York, General Learning Press, 1971, y su obra anterior, *Leadership in a New Nation: Political Development in Israel*, Nueva York, Atherton, 1964. También, RUSTOW: *Philosophers and Kings: Studies in Leadership*, Nueva York, Brazillier, 1970.

(5) «The Concept of Leadership: An Analysis», *Canadian Journal of Political Science*, 1 (1968), 3.

el espacio de que aquí disponemos no nos permite más que hacer mera mención de todo ello. Baste con señalar aquí en especial, la habilidad que tuvo Adenauer a la hora de conseguir y conservar el apoyo del movimiento Demócrata-Cristiano (CDU/CSU), en cuya organización y desarrollo tuvo una participación decisiva (6). Si no hubiera surgido este movimiento de masas a la derecha del centro político, Adenauer no hubiera podido triunfar. No es sorprendente que esta fundación se considere como uno de los «grandes logros» que los germano occidentales cargaron en su haber.

La otra condición previa del liderazgo legitimador reside en la correspondencia entre las ideas de Adenauer y las «importantes tareas de grupo... como los miembros del grupo las perciben», para decirlo en los términos de Dion (7). Como queda revelado en su correspondencia, ya a fines de la segunda guerra mundial había cristalizado la idea que Adenauer tenía de las opciones de Alemania en el mundo bipolar después de 1945. Fueron las circunstancias y su propia ambición las que consiguieron situar al hombre adecuado en el lugar oportuno durante un momento fugaz de la historia. Sus ideas acerca de la integración germano occidental en la alianza occidental se produjeron justo en el momento en que los Estados Unidos, omnipotentes por entonces, precisaban de la cooperación alemana, con lo que se convirtieron en un instrumento esencial para la rehabilitación de su país. Si no se hubiera dado esta interrelación entre la oportunidad y el liderazgo, Adenauer jamás hubiera alcanzado la grandeza.

Finalmente, hemos de dar por supuestas su personalidad y sus capacidades especiales, necesarias para su función de liderazgo. Tuvo que ser muy listo y muy duro, dos de sus rasgos que se citan a menudo. Los dos rasgos suelen ser ambiguos desde el punto de vista de quien los posee y pueden convertirse fácilmente en una forma inmisericorde de dominación. Al propio tiempo, tenía que tener una habilidad especial para exagerar su propio liderazgo a los ojos del pueblo y del mundo (8), para manipular a los medios de comunicación de masas, para hacer inteligibles a las masas la complejidad de la estrategia que estaba proponiendo y para conservar la adhesión

(6) Para más detalles, véase especialmente ARNOLD J. HEIDENHEIMER: *Adenauer and the CDU: The Rise of the Leader and the Integration of the Party*, La Haya, Nijhoff, 1960 y KONRAD ADENAUER STIFTUNG: *Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone*, Colonia, Eichholz, 1975, págs. 4 y sigs., en las que se relacionan las obras sobre la materia.

(7) DION, pág. 6. A los ojos del público, las más importantes de éstas consistieron en ayudar a la nación a salir de la devastación y humillación abyectas en que se encontraba como consecuencia de la política del Tercer Reich.

(8) DION, pág. 8.

que necesitaba entre las élites. Su estilo de liderazgo era único, pero no especialmente notable a menos que consideremos el hecho de que supuso la continuación y culminación del liderazgo que puso en escena Adolf Hitler, cuyos efectos devastadores, probablemente consiguieron que el público alemán desconfiase de cualquier forma de liderazgo teatral que no fuese el estilo reservado de *Der Alte*, la imagen del abuelo de tiempos mejores.

I. PERIODOS DE LA CARRERA PUBLICA DE ADENAUER

Uno de los errores que suele cometerse a la hora de evaluar la función legitimadora de un líder concreto es el de olvidarse de las diversas etapas de la carrera pública personal, tratándola como si fuera un todo único. Especialmente en el caso de un líder que ha ocupado el cargo por muchos años, esto puede ser un error fatal en el análisis. La carrera pública de Konrad Adenauer sólo en la República Federal requiere una periodización cuidadosa antes de que podamos aplicar esquema analítico alguno. Probablemente hay muchos modos de hacerlo, pero, a nuestros efectos parece suficiente con proponer un plan cronológico amplio, como el que sigue:

a) Prehistoria: La carrera pública de Adenauer en la Alemania Imperial y de Weimar, incluyendo su breve reposición como alcalde de Colonia.

b) Carrera de partido extraparlamentario: Su función a la hora de ayudar a organizar primeramente la CDU de Renania y, luego, la CDU de la zona británica. Sus primeras tomas de posición para alcanzar el liderazgo nacional.

c) Carrera legislativa antes de septiembre de 1949: El Consejo Parlamentario de 1948-1949.

d) El canciller, en lucha: 1949-1953.

e) El apogeo del poder: 1953-1959.

f) Decadencia gradual: 1959-1963.

g) Semiretiro: 1963-1967.

h) Apoteosis póstuma: 1968.

Las fases primeras de su carrera (a-c) fueron notables, sin duda, pero Adenauer no era aún lo suficientemente conocido o lo suficientemente triunfador para tener alguna imagen pública o ejercer alguna influencia sobre las nociones de legitimidad entre la población germano occidental. Desde luego, la propia República Federal apenas estaba comenzando a tomar forma en los debates constituyentes del Consejo Parlamentario. Por otro lado, Adenauer había desarrollado ya una gran actividad a la hora de constituir el partido del gobierno, al menos desde su base geográfica en círculos cada

vez más amplios, y había tenido una función capital en las fases *b)* y *c)* en la fijación de las alianzas y enemistades que han caracterizado el sistema de partidos germano occidental hasta el día de hoy (9). En otros términos, Adenauer ayudó a configurar el sistema en las mentes de muchos seguidores de partidos si no en la de las masas de electores.

En la fase *d)*, por fin, se produjo el gran cambio en la imagen pública de Adenauer, que acabó catapultándole desde la relativa oscuridad de un líder de partido provinciano hasta la posición de un verdadero demiurgo de la recuperación alemana y de talla internacional. En este período fue cuando Adenauer consiguió forjar un vínculo vital con el patrocinio americano, restauró a Alemania en su posición internacional y consiguió beneficiarse posteriormente de la recuperación económica y todo ello contra una cantidad considerable de obstáculos. En este momento de su carrera, los electores comenzaron a recompensarle prestándole un apoyo sin precedentes, comenzando en 1953 y, de nuevo, en 1957 y los observadores y estadistas extranjeros comenzaron a alabarle de modo exorbitante. Por supuesto, también en este momento comenzaron a producirse las críticas a su «democracia de canciller» y en proporción inversa a la consolidación de su maquinaria política. Las quejas procedían no solamente de sus enemigos políticos, sino también y en mayor medida de sus aliados de antaño, como los partidos que formaron la coalición burguesa y que se consideraron maltratados y expulsados del poder tan pronto como Adenauer dejó de necesitar su apoyo, entre los años de 1955 y 1961 (10).

Su decadencia dio comienzo aproximadamente en la época en que su sistema de política exterior empezó a estar desfasado debido al efecto que produjo el *Sputnik* y la distensión. Los momentos más señalados de su decadencia fueron la crisis presidencial de 1959, cuando acarició la idea de convertirse en un presidente federal alemán en la línea de De Gaulle y el humillante forcejeo a que se vio obligado para sobrevivir como canciller en 1961 (11). Por último, en 1963, se vio obligado a aceptar una especie de

(9) Véase, especialmente, HEIDENHEIMER, págs. 61-72, 115-177. Volveremos sobre este tema posteriormente.

(10) En poco tiempo, Adenauer consiguió separar a los ministros de su gobierno de los partidos de la coalición, el Partido de los Refugiados (BHE), los Demócratas libres (FDP) y el Partido Alemán (DP) de sus respectivos partidos que o bien fueron absorbidos por la CDU/CSU o tuvieron que pasar a la oposición. También se produjeron quejas desde la CDU y desde el *Bundestag* por parte de personas que creían que no estaba cumpliendo con su deber constitucional de mantener informado de sus actos al parlamento.

(11) Véase, PETER H. MERKL: «Structure of Interests, Equilibrium and Leadership:

semirretiro en condición de viejo estadista y seguidor no siempre leal del nuevo canciller, Ludwig Erhard, con quien el público comenzó a compararle de modo natural. Como hemos de ver más abajo, la talla histórica de Adenauer comenzó a crecer verdaderamente por encima de su mejor época electoral a ojos de sus compatriotas tan sólo una vez que dejó el cargo. Alcanzó su punto más alto en la fecha de su muerte, en 1967, y se ha mantenido a tal nivel hasta el día de hoy.

Cuando hablemos de la función que cumplió Adenauer a la hora de legitimar el sistema germano occidental a los ojos del público, nos referiremos tan sólo a las fases *d*) a la *f*). Mientras que los años en que estuvo en el poder, especialmente las dos primeras fases, parecen haber sido la época en que Adenauer dejó su huella en el público elector, hubo de pasar un lapso mayor hasta que su función legitimadora impuso su impronta sobre la opinión pública colectiva. Así pues, es posible que hayan estado en lo cierto los muchos observadores que, durante los años de mayor éxito de Adenauer, nos advirtieron de que la aparente estabilidad política de la República Federal estaba vinculada de modo estrecho al éxito y a la prosperidad del conjunto de la empresa y podría desintegrarse a la primera señal de una crisis económica o política grave (12). El sentido de la legitimación parece precisar que haya pasado bastante tiempo y que se dé un conocimiento de las crisis que se han resuelto y de las épocas que se han pasado. Fue necesario que Adenauer abandonara el cargo y que la era Adenauer pasara para que el efecto que produjo pudiera aflorar en la conciencia del público.

II. TRES CURVAS DE OPINION PUBLICA EN BUSCA DE EXPLICACION

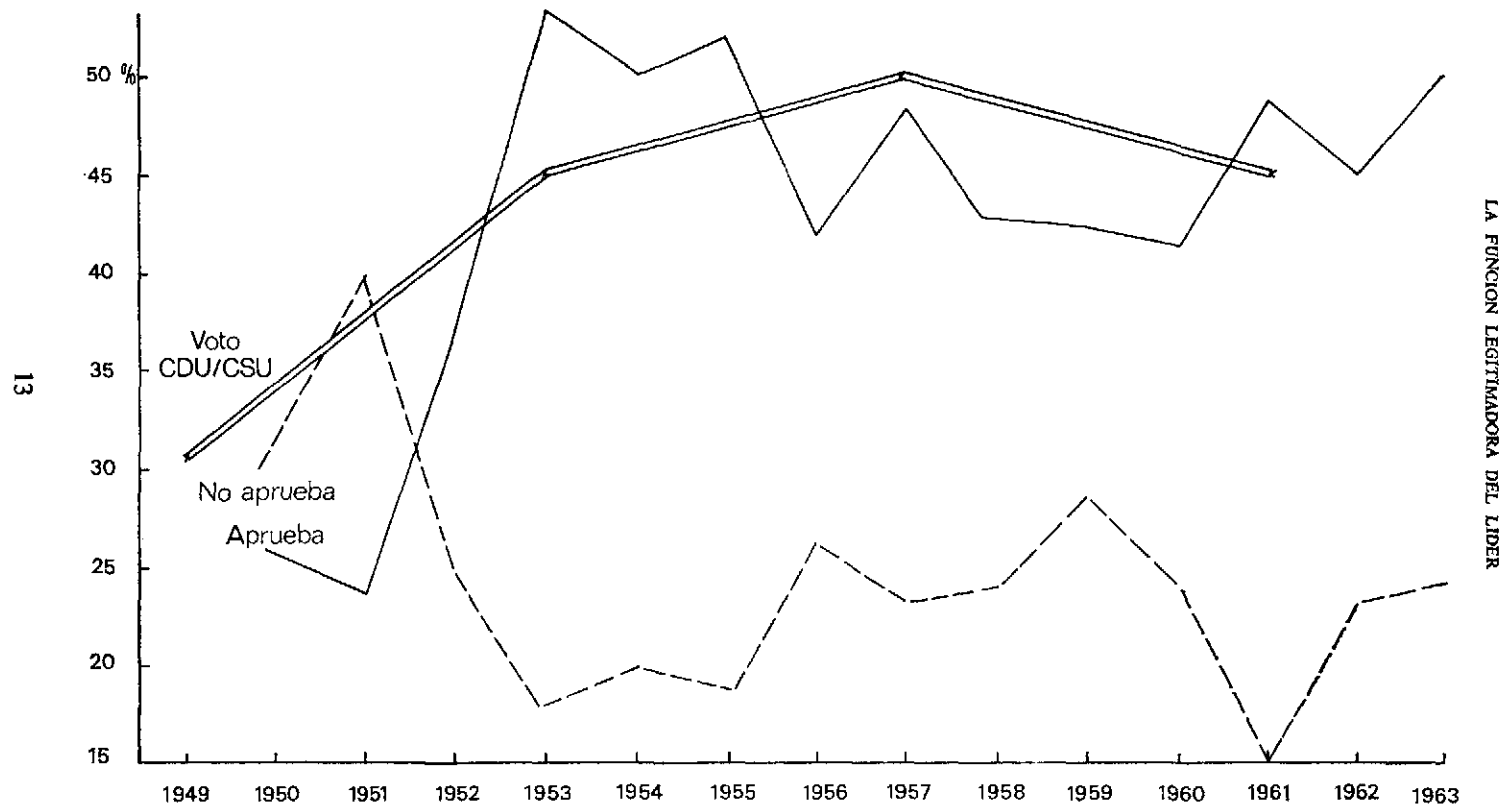
Echemos una ojeada más detenida sobre el cambio que, a lo largo del tiempo, experimentaron las percepciones públicas del fenómeno Adenauer. Los datos proceden de las encuestas periódicas realizadas por el *Institut für Demoskopie* (IFD), de Allensbach (13), que ha venido siguiendo esas per-

Adenauer's Survival as Chancellors», *American Political Science Review*, 52 (1962), páginas 634-650.

(12) Este estribillo frecuente cayó en desuso a mediados del decenio de 1960-1970, cuando el autor recuerda haber oído el comentario opuesto procedente de diversos ámbitos. La oposición de derecha y de izquierda en la última parte del decenio de 1960-1970 se concentraba en las dificultades económicas y políticas, pero no afectaba más que a una pequeña franja de estudiantes y de grupos especialmente vulnerables.

(13) Véase también ERICH P. NEUMANN y ELISABETH NOELLE: *Statistics on Adenauer: Portrait of a Statesman*, Allensbach, IFD, 1962, pág. 37. Durante el primer período de la luna de miel de su política, ésta todavía gozaba de un índice de aprobación del 23 por 100 más otro 23 por 100 de aprobación con reservas (diciembre de 1964).

Diagrama 1. «¿APRUEBA USTED LA POLITICA DE ADENAUER?» Y EL VOTO CDU/CSU, 1949-1963



cepciones desde 1950, año de crisis para el canciller y para la joven República, de paro masivo y de reajustes económicos dolorosos bajo las medidas políticas, aún sin experimentar del «mercado social», de Ludwig Erhard. El estallido de la guerra de Corea contribuyó a deprimir la moral de la población alemana, cansada de guerras. Los encuestadores preguntaban a un grupo de adultos, representativo de toda la población: «¿Está usted de acuerdo en líneas generales con la política de Adenauer?» A lo largo de todo el año, las respuestas positivas fluctuaron en torno a un cuarto de las respuestas, alcanzando su punto más bajo en noviembre de 1950, con un 19 por 100, en tanto que el 41 por 100 expresaba su desaprobación (14). Este índice pobre se mantuvo a lo largo de todo el año de 1951. En junio de este año, cuando se preguntó a sus críticos por los motivos de su desaprobación, las críticas más generales resultaron ser: «Es demasiado servicial con los aliados» (19 por 100), «carece de conciencia social» (15 por 100), «es demasiado viejo» (12 por 100), «depende demasiado de la Iglesia» (11 por 100) y «su actitud en relación con el rearme alemán» (7 por 100). Cuando se les preguntaba «¿Sería mejor que fuera otra persona presidente del Gobierno?», una mayoría del 35 por 100 contestó que sí, contra 33 por 100 que contestó que no (15).

A fines de 1951 su índice de aprobación ascendió súbitamente a 30-40 por 100. A mediados de 1953 había superado el 50 por 100, y en la época de las elecciones parlamentarias de 1953 había culminado en un 57 por 100, mientras que su CDU/CSU alcanzaba un extraordinario 45,2 por 100 de los votos y una mayoría de escaños en el *Bundestag*. Entre los años de 1954 a 1963 el porcentaje de personas que aprobaba su política en general se mantuvo entre el 40 y el 55 por 100, con fluctuaciones ocasionales (16). Se producía una coincidencia notable entre el número de sufragios de su partido y la aprobación de que gozaba su política.

Conviene observar que, incluso durante el apogeo del triunfo de Adenauer, la población votante no era tan indiferente respecto a sus fracasos como pudiera suponerse. Los reparos a su avanzada edad eran ya uno de los factores principales en 1955, cuando el 45 por 100 hubiera «preferido un

(14) Lo cual era mucho peor que la relación de aprobación/desaprobación de Erhard en septiembre de 1966 (28/46) y de Willy Brandt en marzo de 1974 (33/45) en sus horas más negras respectivamente. ELISABETH NOELLE-NEUMANN: «Konrad Adenauer die öffentliche Meinung und Wahlen», en HELMUT KOHL, comp.: *Konrad Adenauer 1876/1976*, Stuttgart, Belser, 1976, pág. 149.

(15) *Ibid.*

(16) El diagrama 1 se ha elaborado sobre la base de las cifras de mediados de año y de las medias de las tablas anuales. *Ibid.*, págs. 155-157.

hombre más joven al frente del Gobierno» (contra un 31 por 100 que no opinaba así). En 1956, el 27 por 100 pensaba que Adenauer era «demasiado viejo» y, en 1959, cuando tenía ochenta y dos años de edad, lo creía el 44 por 100. El mismo porcentaje, del 44 por 100 (frente al 34 por 100 que opinaba lo contrario) hubiera preferido otra persona como canciller justamente antes de las elecciones de 1957, su mayor victoria electoral. Al propio tiempo, solamente el 33 por 100 confiaba en que continuara con sus éxitos, mientras que una cifra igual pensaba que «su mejor época ya ha pasado, pero aún seguirá haciendo grandes cosas en el futuro». En 1962, el 67 por 100 de la muestra representativa compartía el deseo de que se retirara (17).

¿Qué es, entonces, lo que explica concretamente el súbito incremento de apoyo que recibió en 1952-1953? Los encuestadores del IFD pidieron al público que seleccionara «los tres puntos... que más pueden aplicarse a Adenauer», seleccionándolos de una lista, tanto antes de las elecciones de 1953 como dos años más tarde. El acuerdo generalizado se produjo en (18):

	<i>Febrero</i> <i>1953 (%)</i>	<i>Enero</i> <i>1955 (%)</i>
1. Adenauer es buen negociador; ha restablecido la reputación de Alemania	55	70
2. Adenauer quiere darnos seguridad frente al Este	47	51
3. Adenauer ha conseguido que estemos mejor desde un punto de vista económico	45	55

En la misma encuesta había un acuerdo negativo entre el 20 y el 35 por 100 que le caracterizaba como «tirano», carente de conciencia social y belicista, conjunto de opiniones que probablemente mantenían los militantes del SPD. Es más, las encuestas realizadas en 1956, 1957 y 1958 revelaron opiniones análogas en ambos lados, con bloques de opinión pro y contra el rearme alemán manifestándose por primera vez (19). Así pues, evidentemente el público identificaba a Adenauer con el cumplimiento de tareas nacionales de gran importancia.

(17) *Ibid.*, pág. 150. En diciembre de 1963, el 52 por 100 de los votantes de la CDU/CSU repitieron su parecer. Véase también NEUMANN y NOELLE, pág. 77.

(18) *Statistics on Adenauer*, pág. 45.

(19) *Ibid.*, págs. 53, 54, 56. También había bloques amplios que le criticaban por la inflación y por el fracaso a la hora de conseguir la reunificación.

La señal más evidente de que el apoyo a Adenauer estaba aumentando en 1953 fue la respuesta que se dio a la pregunta «¿Piensa usted que Adenauer quiere ante todo lo mejor para Alemania o tiene intereses que son más importantes para él?» (agosto de 1953): el 66 por 100 de la muestra (contra un 10 por 100 de respuestas negativas) creía que Adenauer deseaba lo mejor para el país y este porcentaje todavía era más elevado entre las gentes de educación más elevada (77 por 100), los partidarios del FDP (82 por 100) y, por supuesto, entre los partidarios de la CDU/CSU (94 por 100) (20). Sencillamente, Adenauer había conseguido ganarse la confianza del pueblo por su dedicación sincera a los intereses de éste, con lo cual creó la base emocional necesaria para que el pueblo estuviera dispuesto a confiar todos sus problemas al cuidado del abuelo bondadoso (21). Como ha señalado Leon Dion, no es probable que los seguidores pongan su confianza en el líder a no ser que vean que está totalmente dedicado a los intereses del grupo.

¿Disponemos de pruebas empíricas que documenten la decadencia paulatina de Adenauer después de 1957 en las encuestas del IFD? Las encuestas realizadas entre 1955 y 1959, presentando una larga lista de características, muestran un reflujo a medida que los años fueron pasando. Los rasgos positivos que se le atribuían fueron descendiendo poco a poco desde un 57 por 100 que creía en 1955 que era inteligente, hasta el 44 por 100 en 1959. El descenso se manifestó en la atribución de otros rasgos: diplomático, 55 por 100 (43 por 100); laborioso, 43 (32); con intenciones claras, 42 (35), y amable, 30 (35). Los rasgos negativos, en cambio, aumentaron notablemente: Ambicioso 35 por 100 (41 por 100); astuto, marrullero, 30 (35); obstinado, 20 (33); sin escrúpulos, 15 (25), y tirano, 13 (23). Había una diferencia notable en los márgenes de esta tendencia que hizo cada vez más verosímil el incremento en la petición popular de que se retirara. Pero apenas abandonó Adenauer el cargo y especialmente después de su muerte, se produjo una orientación nueva: la valoración de Adenauer como figura histórica. Una encuesta de abril de 1968, que contenía una lista de «cuáles eran los mayores logros de Adenauer» muestra claramente las diferencias con las encuestas anteriores, haciendo que los asuntos políticos de mayor envergadura dejaran el lugar a otros de carácter más reflexivo, más humano o

(20) *Ibid.*, pág. 23.

(21) Véase también la fórmula infantil: «A pesar de todas las dificultades actuales, Adenauer conseguirá encontrar el camino y arreglarlo todo del mejor modo», suscrita por el 58 por 100 (contra el 13 por 100 que la rechazaba) en octubre de 1954. *Ibid.*, pág. 49.

de valor histórico (subrayamos aquellos que son más importantes en relación con la legitimidad del sistema) (22):

	%
1. La repatriación de los prisioneros de guerra alemanes de Rusia	75
2. La reconciliación con Francia	70
3. <i>La restauración del respeto y el prestigio de que gozaba Alemania en el mundo</i>	65
4. Los esfuerzos en pro de la unidad de Europa	48
5. <i>Haber conseguido que la República Federal fuera una democracia bien organizada y estable</i>	47
6. <i>Haber conseguido que la República Federal sea un Estado independiente</i>	46
7. La reconciliación con Israel y las reparaciones a los judíos ...	38
8. Incorporación de la República Federal a la Alianza Occidental (OTAN)	35
9. Los esfuerzos en pro de la fundación y consolidación del Mercado Común	34
10. <i>Reincorporación del Sarre a la República Federal</i>	32
11. <i>Los esfuerzos en pro de la reunificación alemana</i>	30
12. La inflexibilidad en relación con Rusia y con el comunismo.	28
13. <i>La fundación del gran partido del pueblo, la CDU</i>	24
14. <i>La construcción del ejército federal</i>	22
15. <i>La lucha por la «política de la economía social de mercado».</i>	22

Esta lista tan impresionante requiere un examen atento. Está compuesta por tres tipos diferentes de temas: *a*) temas de conciencia, que tratan de dulcificar las pasiones del pasado (1 y 7); *b*) temas de legitimidad, que se estudiarán con mayor detalle después (3, 5, 6, 10, 11, 13 y 14), y *c*) temas en relación con la nueva función de Alemania en Europa y en el mundo (2, 4, 8, 9 y 12). Los temas de conciencia, evidentemente, tienen el más amplio alcance y pueden compararse, por ejemplo, con la preocupación que había en los Estados Unidos con los prisioneros de guerra y los desaparecidos en acción de combate de la guerra de Vietnam. Son asuntos que revelan, también, la dedicación total del líder al bien de la nación. Los temas rela-

(22) NOELLE-NEUMANN, pág. 159 y «Der grosse Kanzler», en *IFD Pressedienst*, abril de 1968. Cuadro 2.

tivos a Europa, a las relaciones franco-germanas y a la OTAN tienen una gran importancia con respecto a la legitimidad de la nueva República Federal, debido a la estrategia peculiar que aplicó Adenauer para conseguir la rehabilitación alemana: Adenauer reorientó las fuertes reminiscencias de un nacionalismo alemán equivocado (que también está en conexión con el apartado 7, las reparaciones a los judíos) europeizando todas las cuestiones «nacionales» alemanas. De este modo, las cuestiones de los apartados 2, 4, 9, 10 (Sarre) e, incluso, los espinosos temas de rearme, 8 y 14, se convirtieron en requisitos para el fundamento de la legitimidad germano-occidental. El elevado apoyo que se concedía a la reconciliación con Francia muestra la importancia estratégico-emotiva de que la nación fuera aceptada (aunque fuese de modo reticente) por el «archienemigo» del Oeste. Hasta el Sarre aparece en la lista, a pesar de que Adenauer lo consideraba como un sacrificio nacional para ganarse a los franceses y se convirtió en un fracaso político para él, aunque el resultado fuera recibido con bastante benevolencia por los alemanes. La otra cara de la moneda de la aceptación occidental fue el rechazo de la parte oriental de Alemania, de la influencia soviética (12) y, como resultado de otra fórmula curiosamente invertida, el prestigio derivado de los esfuerzos en pro de la reunificación alemana que, por supuesto, choca de modo directo con la crítica habitual dirigida a Adenauer en el sentido de que no hizo lo suficiente para favorecer la reunificación.

En cuanto a los asuntos de legitimidad en sentido estricto, los más importantes son los de los apartados 5, 6 y 3. El orden interno, la estabilidad, la independencia nacional y el respeto internacional son diversos aspectos del sentido de legitimidad, que cubren su esencia. En el preámbulo de la Constitución de 1949, la República Federal confiaba solemnemente en que, posteriormente, fuera sustituida por un Estado panalemán y, durante veinte años, estuvo quejándose a causa de este defecto fatal de la partición alemana (23). Se trata de un impresionante manifiesto a favor de la legitimidad y dos tercios del público, en 1968, lo relacionaba con Adenauer.

La última de las tres curvas (la primera es la del apoyo a la política general de Adenauer y la segunda el voto CDU/CSU durante su período de mandato) es la de la percepción pública de Adenauer en cuanto figura histórica (diagrama 2) en comparación con otros estadistas alemanes. Las respuestas que consideraban a Adenauer «el gran alemán que más ha hecho por Alemania» partieron de cero (24) y comenzaron a superar las curvas de

(23) Véase también, PETER H. MERKL: «Politico-Cultural Restraints on West German Foreign Policy: Sense of Trust, Identity and Agency», en *Comparative Political Studies*, 3 (1971), págs. 450-453.

(24) En enero de 1950 su nombre no aparecía entre figuras como Bismarck (35

lento declive de los alemanes de gloriosa memoria, cuando todavía se mencionaba a Hitler, en 1953, el año de la primera avalancha electoral. Como se recordará, en 1953, la aprobación de su política había superado la barrera del 50 por 100 y el voto de la CDU/CSU había alcanzado el 45,2 por 100 gracias a Adenauer (25). Resulta curioso que, entre enero de 1956 y octubre de 1958, en una época en que la aprobación de su política general comenzó a descender por debajo del 50 por 100 (a pesar de que todavía había de conseguir su mayor victoria electoral en 1957, el 50,2 por 100) la percepción pública de su talla histórica alcanzó a la de la figura señera de Bismarck, el fundador del *Reich*. Con todo, solamente el 26 por 100 del público le dio tal espaldarazo en una época en que la cantidad de gente que votó por él y aprobaba su política era casi el doble (26). El ascenso de su imagen pública se produjo, fundamentalmente durante sus años de semirretiro, posiblemente por el gran contraste que se producía en comparación con los desaciertos de sus sucesores, Erhard y Kiesinger, y a causa de diversas crisis políticas y económicas (27).

El Institut für Demoskopie hizo otro estudio de la imagen de Adenauer en diciembre de 1975, llegando a la sorprendente conclusión de que la cantidad de personas que expresaban su opinión había crecido (del 85 por 100 al 93 por 100) y que muchos de los rasgos que se le atribuían se habían dulcificado con el paso del tiempo: una cantidad mucho mayor de personas que en 1959 opinaba que era inteligente, que tenía intenciones claras y ambicioso; en cambio, eran menos los que le consideraban dominante, sin escrúpulos o

por 100), Hitler (10 por 100), Federico el Grande (7 por 100), Hindenburg (6 por 100) y el Emperador (3 por 100). En agosto de 1952 consiguió el 3 por 100, por detrás de todos estos y sólo después de la avalancha de 1953, en noviembre de 1953, alcanzó a Hitler con un 9 por 100, detrás de Bismarck, con un 32 por 100. *Statistics on Adenauer*, páginas 139-142. Todavía en diciembre de 1954, en un enfrentamiento directo con Bismarck perdió por 11 contra 54 por 100.

(25) También había otra curva paralela temprana, la de respuestas que le llamaban «el político alemán más capaz del momento actual» que le daba el 19 por 100 en noviembre de 1951, 26-27 por 100 a la vuelta del año de 1951-1952, el 33 por 100 en agosto de 1952 y el 51 por 100 en junio de 1953. Este nivel descendió solamente en 1959 (26-28 por 100). *Statistics on Adenauer*, págs. 123-133.

(26) *Statistics on Adenauer*, págs. 146-147. En otra encuesta en mayo de 1958, el 53 por 100 le situaba «entre los hombres más grandes de nuestro siglo», *ibid.*, pág. 149.

(27) Véase también la interpretación anterior de PETER H. MERKL: *Germany, Yesterday and Tomorrow*, Nueva York, Oxford University Press, 1965, págs. 274-276 y G. R. BOYNTON and GERHARD LOWENBERG: «The Evolution of Public Perceptions of Adenauer as a Historic Leader: Test of a Mathematical Model of Attitude Change», en *Social Science History*, 1 (1976), págs. 79-100, especialmente las conclusiones, páginas 95-96.

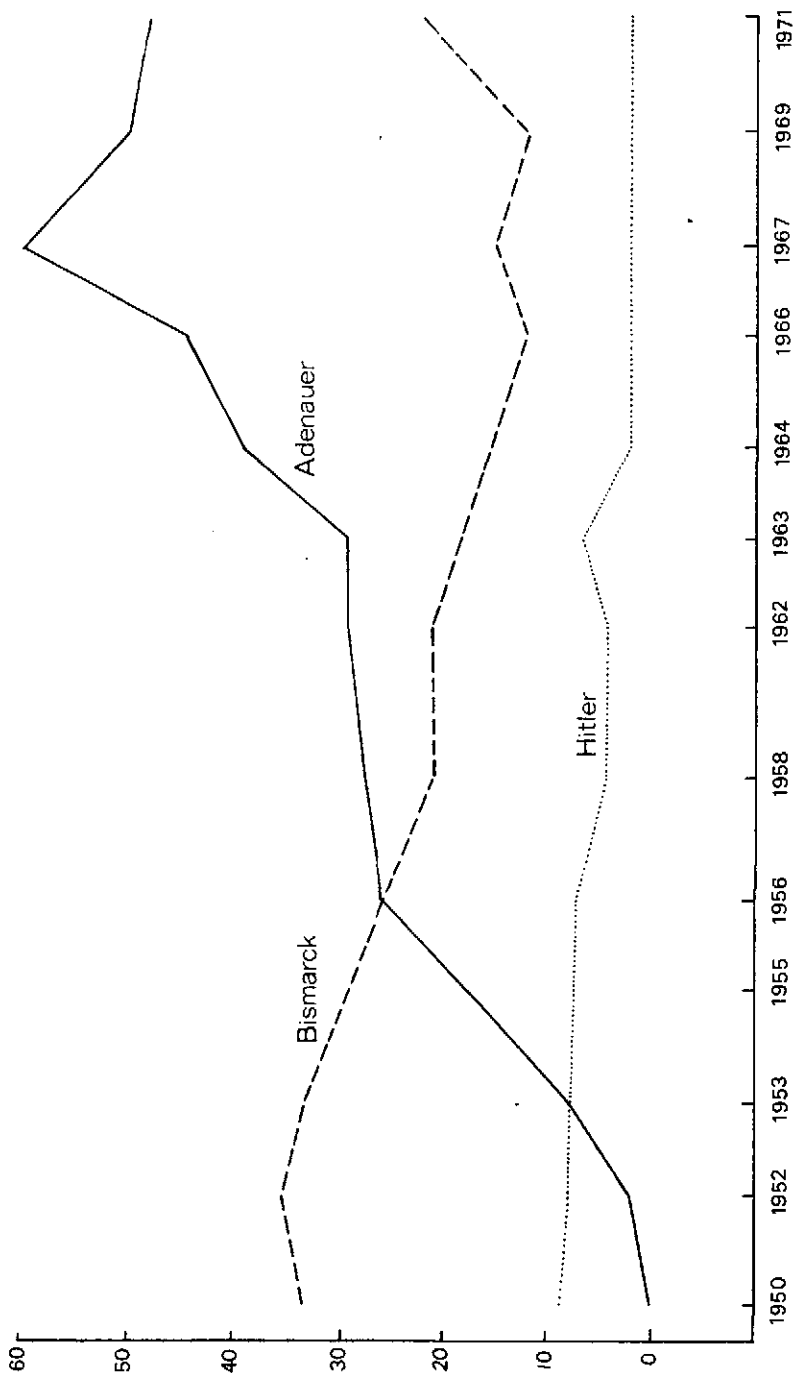
egoísta. Aún más, los entrevistados en 1975 le atribuían cualidades en las cuales nadie hubiera pensado en 1959, como honesto, agradable y encantador (*liebenswert*). También en este año su talla histórica como «gran alemán que más ha hecho por Alemania» se había visto confirmada en las encuestas en abril de 1975 y abril de 1976, que le dieron el 43 por 100 y el 51 por 100, respectivamente, mientras que Bismarck descendía al 14 y al 10 por 100.

Para hacer comparaciones con sus rivales contemporáneos disponemos de las curvas históricas de Ludwig Erhard y de Willy Brandt. La curva de Erhard había comenzado en un 4 por 100 en 1962, había culminado en el 9 por 100 en 1966 (año de su caída) y había comenzado a descender de nuevo al 4 por 100 en 1967 y al 2 por 100 en 1976. La talla histórica de Brandt se reconoció primeramente en 1969 con el 2 por 100, cuando se convirtió en canciller ascendió al 11 por 100 en 1975, el año de su dimisión y todavía se mantenía en el 8 por 100 en 1976 (28). Por desgracia, no se hizo encuesta alguna en 1972, año en que se encontraba en su apogeo con la *Ostpolitik*. La imagen de Brandt no puede verse tan sólo sobre el telón de fondo de la *Ostpolitik*, con la que el 47 por 100 se confesaba disgustado a fines de 1975 (contra el 23 por 100, que estaba satisfecho). Es preciso entender a Brandt y a Adenauer (29) en el contexto del gran cambio de opinión que se dio tanto en Occidente como en Oriente a comienzo del decenio de 1970-1980: Si los alemanes de la República Federal habían considerado siempre que Occidente era más fuerte que Rusia a largo plazo, este equilibrio se cambió con posterioridad a 1969. Las encuestas de 1973 y 1975 daban solamente un 14 y un 13 por 100, respectivamente, de personas que pensaban que, al cabo de cincuenta años, América sería más fuerte que Rusia, mientras que el 32 y el 37 por 100, respectivamente, mantenía el criterio opuesto. El 57 por 100 pensaba en febrero de 1976 que el Este ya era más fuerte (contra el 6 por 100 que creía lo contrario). Y el 49 por 100 pensaba que sería mejor evitar la guerra, aunque ello significase vivir bajo el comunismo (contra el 25 por 100 que deseaba luchar por defender su forma

(28) NOELLE-NEUMANN: «Die Verklärung: Adenauer und die öffentliche Meinung 1949 bis 1976», en DIETER BLUMENWITZ, comps.: *Konrad Adenauer und seine Zeit*, Stuttgart, DVA, 1976, Vol. II, págs. 529 y 553.

(29) Por otro lado, cuando se pidió al público que nombrase al «más capaz, al político más grande» de los últimos treinta años en febrero de 1976, Adenauer barrió el campo con un 47 por 100, mientras que Brandt alcanzó un tercer puesto, con un 7 por 100, detrás de John F. Kennedy (11 por 100), pero por delante de Winston Churchill (5 por 100), Erhard (3 por 100), e incluso, Charles De Gaulle (2 por 100). *Ibid.*, página 554.

Diagrama 2. «EN SU OPINION, ¿QUE GRAN ALEMAN HA HECHO MAS POR ALEMANIA?»



de vida, aunque ello implicase una guerra nuclear) (30). Las profundas raíces de este miedo alemán a la guerra no era nada nuevo (31), pero la relación de opiniones acerca de esta cuestión de «antes rojo que muerto» había estado más bien equilibrada en 1955, 1956 y 1959, con mayor tendencia a luchar que a someterse a los soviéticos. Así pues, la política de Adenauer de alinear a la República Federal con la OTAN y en contra del Este tiene que parecer una gran equivocación para el público germano-occidental actual, en tanto que la política de distensión de Brandt tiene más sentido. ¿Qué tiene que ver todo esto con la función legitimadora de Adenauer en relación con el sistema político? La imagen producida después de su retiro y la póstuma siguen estando vinculadas con el establecimiento de un sentido germano-occidental de legitimidad. En diciembre de 1975, los encuestadores volvieron a preguntar la lista de sus «mayores logros» y obtuvieron respuestas análogas a las que habían obtenido ocho años antes (32) (se subrayan los temas de legitimidad):

	%
1. La repatriación de Rusia de los prisioneros de guerra alemanes.	66
2. <i>La restauración del respeto y del prestigio de que gozaba Alemania en el mundo</i>	64
3. La reconciliación con Francia	62
4. <i>Haber conseguido que la República Federal fuera una democracia bien organizada y estable</i>	54
5. <i>Haber conseguido que la República Federal sea un Estado independiente tan pronto</i> (núm. 6 en 1968)	53
6. Los esfuerzos en pro de la unidad de Europa	43
7. Incorporación de la República Federal a la Alianza Occidental (OTAN) (núm. 8 en 1968)	39
8. <i>Reincorporación del Sarre a la República Federal</i> (número 10 en 1968)	37
9. <i>La fundación del gran partido del pueblo, la CDU</i> (núm. 13 3n, 1968)	37
10. <i>Los esfuerzos en pro de la reunificación alemana</i> (núm. 11 en 1968)	34

(30) *Ibid.*, págs. 549-551.

(31) Véase PETER H. MERKL: *German Foreign Policies, West and East*, Santa Bárbara, Clio Press, 1974, págs. 18-22.

(32) NOELLE-NEUMANN: «Die Verklärung», pág. 552.

11. La inflexibilidad en relación con Rusia y con el comunismo.	34
12. La reconciliación con Israel y las reparaciones a los judíos (número 7 en 1968)	31
13. Los esfuerzos en pro de la fundación y consolidación del Mercado Común (núm. 9 en 1968)	30
14. <i>La lucha por la «política de la economía social de mercado».</i>	30
15. <i>La construcción del ejército federal</i>	30

Lo más notable en esta repetición de un cuestionario de ocho años es que mientras que los temas de conciencia y los europeos han descendido ligeramente, las cuestiones de legitimidad han ascendido considerablemente. Una cantidad mayor que nunca de alemanes atribuían a Adenauer el haber proporcionado a la República Federal legitimidad en el orden interno y ante los ojos del mundo. Sorprendentemente, su actitud inflexiblemente anticomunista y en favor del rearme también recibió un índice elevado de aprobación, a pesar del creciente propósito de buscar un arreglo con el poder soviético. También la función que cupo a Adenauer en la fundación del partido creador del Estado en los primeros veinte años, la CDU, recibió un índice de aprobación mayor que ocho años antes.

III. LA LEGITIMIDAD EQUIVALE A LA BUENA VIDA, A LOS PARTIDOS Y AL RODEO

Aunque admitamos que la legitimidad puede surgir del hecho de que una figura preminente ejerza el liderazgo, también sería muy interesante saber cómo funciona este proceso. Existen varios modos de enfocar este asunto. Hace algunos años, sostuvimos dos de estas teorías, la teoría de la buena vida y la teoría de la competencia de los partidos en cuanto a la legitimidad. La teoría de la buena vida también se fundamenta sobre datos de la opinión pública, esto es, las respuestas a la pregunta de en qué época se vivió mejor en el país. En 1951 más de la mitad de los encuestados todavía creían que se había vivido mejor antes de 1933 y, especialmente, en los «viejos buenos tiempos» antes de 1914, mientras que el resto (excepción hecha de un 1/50, que dijo que «ahora») se pronunció por el período de 1933 a 1939. En 1959 más de cuatro personas de cada diez dijeron que «ahora», mientras que algo menos de la mitad seguía soñando con el pasado. En 1964, la cantidad de los que decían «ahora» había aumentado hasta el 62 por 100 y solamente 1/4 seguía viviendo en el pasado. No conviene despreciar este voto prosaico de confianza en el presente, aunque tenga

su punto más vulnerable en la posibilidad de la crisis económica. De hecho, quizá solamente quepa considerarlo como duradero una vez que el sistema consiguió capear su primera recesión económica en 1966-1967. También pueden añadirse otros datos de apoyo, como el hecho de que seis de cada siete alemanes afirmaban estar satisfechos con la posición que su país ocupaba en el mundo, en comparación con sólo 2/3 de los franceses, la mitad de los americanos y 2/5 de los ingleses (33).

La teoría de la competencia entre los partidos se basaba en la experiencia corriente de que la competencia entre los partidos moderados tiende por sí misma a legitimar el sistema y las reglas del juego. Si dos movimientos rivales luchan mutuamente por conseguir el liderazgo del sistema es que cada uno de ellos acepta implícitamente el sistema como un campo legítimo de lucha. Existe también una gran cantidad de pruebas de primera mano que muestran que los éxitos electorales de Adenauer tuvieron una influencia enorme en el SPD, obligándole a salir de su concha ideológica hasta que, finalmente, se convirtió en un partido interclasista en 1959. En consonancia con los procesos habituales de legitimación, el SPD se encontró con que ante todo le era necesario aceptar a grandes rasgos la política de Adenauer antes de poder proponer opciones y alternativas razonables. Finalmente, convertido en un partido interclasista, el SPD resultó ser demasiado para la CDU/CSU, consiguiendo reemplazarla en el timón del Estado. Desde aquella fecha en adelante, en 1969, la República Federal ha dejado atrás los restos del estilo pretendidamente autoritario de Adenauer y se ha convertido en un sistema de alternancia de partidos (34).

Puesto que estamos examinando el sistema de partidos, también conviene señalar que, a causa de su organización, la maquinaria política de Adenauer consiguió fortalecer y simplificar el sistema de partidos. Consiguió suprimir uno a uno a la mayoría de los otros partidos burgueses o les obligó a convertirse en partidos clientes de la CDU/CSU. La política aplicada por Adenauer le permitió absorber la base de masas de una enorme potencialidad explosividad política de millones de refugiados del Este y de otros elementos descontentos, como los antiguos nazis. Los partidos de extrema derecha y de extrema izquierda no tuvieron oportunidad alguna frente a la poderosa máquina de Adenauer. Para el caso de una república nueva, sobre la que pesaba la herencia de Weimar y del tercer *Reich*, esta construcción organiza-

(33) Véase PETER H. MERKL: *Germany: Yesterday and Tomorrow*, págs. 336-337.

(34) Véase *ibid.*, págs. 272-276. Como observó Willy Brandt a la televisión americana durante una visita a comienzos del decenio de 1960-1970, «Adenauer contribuyó en gran medida a la estabilización de nuestro sistema democrático».

tiva era mucho mejor, evidentemente, desde el punto de vista de la legitimidad, que un fraccionamiento de las fuerzas políticas.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, en el ámbito de los partidos, es preciso que comparemos al actor principal de Edinger, Adenauer, con los rivales que tenía, tanto en su propio partido como en la oposición. Sólo los enfrentamientos entre Adenauer y Kurt Schumacher, con sus estilos diferentes y su amarga agresividad, acabaron creando todo un mundo político entre las dos personalidades enfrentadas. Incluso su autoritarismo guillermino desfasado ayudó, en cierto modo, a restablecer la fe alemana en la democracia, que tan poco había servido a los alemanes durante la República de Weimar. Para citar a David Conradt (35),

«Adenauer hizo una aportación decisiva en pro de la institucionalización de la República Federal por cuanto que convenció a la mayoría de los ciudadanos de que una 'república' podía ser fuerte y eficaz, de que tanto la sólida autoridad del Estado como un liderazgo firme podían funcionar dentro de un marco democrático y dio a los alemanes occidentales lo que éstos precisaban angustiosamente en el período de la posguerra: seguridad y prosperidad económica. Merced a su estilo autoritario y paternalista consiguió vender su segunda República a los alemanes occidentales.»

Finalmente, tenemos la teoría del rodeo del líder legitimador. Cuanto más tiempo pueda aguantar el líder sobre la silla de montar del potro salvaje de la política en un país nuevo, tanto mayor será la aportación del líder a la legitimidad del sistema. Los líderes a corto plazo apenas consiguen que se les conozca. Cualquiera que consiga mantenerse en la cúspide de una nueva república por un período tan largo como lo hizo Adenauer —casi tan largo como la totalidad de la República de Weimar— tiene que dejar huella en el sistema. Después de todo, éste es el método por el que las antiguas dinastías monárquicas adquirieron la legitimidad. Y si, además de su duración, el líder afronta y resuelve tareas importantes, percibidas como tales por el público, como conseguir la seguridad externa del sistema, la prosperidad y el respeto internacional, habrá creado un «sistema que funciona» tan legítimo como cualquier otro.

(Traducción: RAMÓN GARCÍA COTARELO.)

(35) *The German Polity*, Nueva York, Longman, 1978, pág. 145. Conradt lo atribuye: 1) a la ausencia total de una alternativa fidedigna a lo que los ocupantes occidentales establecieron en 1949, y 2) a las realizaciones del sistema de la posguerra, con el logro de la legitimidad. *Ibid.*, pág. 51.