

CONSIDERACIONES SOBRE LA DEMOCRACIA

Lo que sigue es la versión oral, en un acto académico solemne y rígido, de un trabajo más amplio, preciso y documentado. El deseo de conservar aquella forma explicará la ausencia de todo aparato bibliográfico y la no expresa referencia a la fuente de origen de algunas ideas que fácilmente localizará el lector avisado.

I

EL acontecer político de los últimos ciento sesenta años se suele describir manejando unos conceptos cuyo uso, más que repetido, tópico, no indica por ello que su significado sea unívoco, ni siquiera uniforme. Expresiones tales como democracia y liberalismo mientan sin discusión realidades políticas que han vivido una vida azarosa en ese período de tiempo. Pero ello no obsta para que la ciencia política acuse grandes diferencias ya en lo que se refiere a su distinción recíproca y al aspecto de la realidad que enfocan, ya a los múltiples y diversos significados que suelen atribuirse a cualquiera de ellos.

Es curioso que haya decidida unanimidad en calificar, por ejemplo, de democrática la realidad política europea del siglo XIX, o más concretamente, la de un país determinado, Francia o Inglaterra, y al mismo tiempo hayamos de buscar un concepto de democracia, generalmente distinto en cada uno de los pensadores que se refieren a ella. Más aún: como los términos políticos suelen tener de suyo el destino azaroso de la popularidad y de ser usados en la vida política cotidiana, la voz democracia ha sido acaso una de las más usadas últimamente en el léxico de cualquier país occidental, sin que este manejo cotidiano haya significado, igual aquí que en el campo científico, ninguna precisión o uniformidad.

El hombre de la calle está tan familiarizado con la voz democracia, que muy rara vez siente la necesidad de tomarse el trabajo de plantearse la exacta delimitación de su significado. Recientemente un profesor americano advertía que el éxito popular de la palabra democracia estaba implicado por el hecho de ser una de esas que la semántica califica de palabras «sin referencias», es decir, que no tiene una cosa palpable ni aun precisa en la que todos hayamos de pensar al pronunciarla u oírla, sino que es una especie de lo que Gladstone llamó «saco conceptual».

Ahora bien; este dato de la imprecisión del término democracia significa que en cada caso es distinta la imagen que suscita en los sujetos que lo utilizan, apuntando cada vez a objetos diversos, aunque analógicamente enlazados. No podemos, sin embargo, dejarnos perder en un océano de significaciones subjetivas. Creo que es posible señalar con cierta aproximación algunos rasgos peculiares que la democracia adopta al refractarse en cada una de las modalidades nacionales de la Europa moderna. Aun con el ancho margen de imprecisión que llevan consigo las generalizaciones esquemáticas, cabe afirmar que uno es el concepto inglés de la democracia; otro el americano; otro el francés; otro, en fin, el español.

La *Política* de Aristóteles, que contiene el más antiguo y acaso el más profundo estudio que se haya hecho sobre la democracia, insiste reiteradamente en asignar a tal forma de gobierno dos características esenciales: participación del pueblo en las tareas fundamentales de la *polis* e igualdad de los ciudadanos, entre los cuales no se introduce más que una desigualdad numérica, en íntima conexión con aquella primera característica.

Mas cuando este concepto esencial de la democracia, espléndidamente analizado por la escolástica, se despliega en la historia, va haciendo nacer en su contorno una larga serie de instituciones y procedimientos que, aunque instrumentales, adquieren a veces tal vigor que ocultan el árbol que crece bajo su fronda. En la forma moderna de la democracia, desde el siglo XVIII, la soberanía nacional, la representación, el sufragio y sus diversas modalidades, el régimen parlamentario, la libertad de expresión y discusión, no son, sin duda, elementos esenciales de esta forma de gobierno, sino sólo medios históricos instrumentales en que se realiza. Pero, según que el acento de cada país y de cada momento se vuelque más sobre uno u otro de los aspectos de la democracia y sobre uno u otro de sus medios de realización, el concepto mis-

mo parecerá adquirir un matiz diferente y significar cosas distintas en los diversos países.

Ante todo, el inglés se siente tentado siempre a identificar su democracia con la libertad de discusión. Ya en el siglo XVIII Mr. De Lolme afirmaba como la más grande ventaja de las leyes británicas «la libertad» en que dejan al pueblo de examinar y censurar la conducta del Gobierno y de todos los que ocupan cualquier cargo público. No sólo aseguran a cada particular el derecho de presentar peticiones, ya al Rey, ya a cualquiera de las dos Cámaras, sino que también le dan la facultad de llevar sus quejas y sus observaciones ante el tribunal del público por medio de la impresión. Importante derecho —añade el ginebrino— que disipa continuamente la nube de majestad en que suelen envolverse los gobernantes, los trae al nivel de los demás hombres y toca al corazón mismo de la autoridad. Actualmente —dice— las resoluciones de la Cámara de los Comunes se publican oficialmente; y se imprimen y comunican al público los discursos más interesantes pronunciados en las dos Cámaras. Los papeles políticos circulan y se reimprimen en las diferentes ciudades, distribuyéndose aun en el campo, donde todos, incluso los campesinos, las leen con interés.

El principio llega hasta nuestros días. En 1939, vísperas de la última guerra, Sir Stafford Cripps definirá la democracia inglesa como el «sistema de gobierno en el cual cada ciudadano adulto es igualmente libre para expresar sus opiniones y deseos sobre cualquier materia en la forma que le plazca y para influir en la mayoría de sus conciudadanos, para decidir de acuerdo con esas opiniones y para satisfacción de esos deseos». Y la libertad de prensa será definida por F. Williams, jefe del servicio de censura de imprenta durante la contienda, como «la más importante salvaguardia e instrumento de un sistema democrático». En un libro reciente, Quintín Hogg perfila aún más el sentido de esta británica libertad de discusión. Para él el Gobierno sólo puede ser de dos clases: Gobierno basado en la discusión y Gobierno basado en la fuerza. De este modo, el Parlamento es sólo un instrumento de discusión. Los únicos factores —dice— que impiden a la constitución británica degenerar en una dictadura elegida periódicamente, son la libertad de expresión y la publicidad de los debates y la existencia de una oposición de Su Majestad, tan organizada, objetiva y poderosa como el propio Gobierno de Su Majestad. La política ingle-

sa no es el resultado del simple gobierno de una mayoría, sino el producto fértil de una discusión organizada.

Los peligros de esta libertad de expresión, uno de los escollos más importantes de la doctrina de los derechos de la persona en el continente, están muy atenuados por lo que se refiere a la Gran Bretaña por las peculiares circunstancias de su vida política y social. Hoy un inglés de cualquier clase que sea tiene el derecho de decir o imprimir todo lo que quiera, siempre que por ello no se haga culpable de sedición o difamación. Es decir, la libertad de expresión es ilimitada en principio y los medios de cohibirla son *a posteriori*. Tanto es así que, como es bien sabido, la censura de prensa en la contienda bélica pasada, muy bien organizada y fructífera por lo demás, tuvo sólo el carácter de amonestaciones y consejos a los directores de los periódicos, sin que hubiera de intervenir para nada el autoritario lápiz rojo de la democrática censura continental. Ahora bien; la proverbial elasticidad e independencia de la justicia inglesa es el pilar sobre que puede apoyarse, aparte vagas idiosincrasias, esta omnimoda libertad de expresión. Ella representa la única y sólida valla que protege los derechos del individuo y de la comunidad, impidiéndoles disolverse en la pluralidad de una serie infinita de opiniones. Por ello, Chesterton ha dicho con gracejo que el Reino Unido se mantiene gracias a la unidad dialéctica que implican los oradores de Hyde Park y las columnas de la prensa, por un lado, y las rancias pelucas de los jueces, por otro.

América recibe también el legado de esta libertad inglesa. Pero la democracia americana se centra en torno a otro concepto: el de igualdad. Para Alexis de Tocqueville, una de las mentes más claras del siglo pasado, democracia no significa siempre una forma de gobierno ni una manera particular de constitución, sino que a veces expresa una condición especial de la sociedad, un estado de cosas en el que existe una igualdad general de derechos y una cierta analogía de condiciones, pensamientos, ideales y oportunidades. Tomada en este sentido, la democracia no se relaciona necesariamente ni con la libertad individual ni aun con el gobierno popular. Se opone, es cierto, a cualquier tipo de autoridad aristocrática, puesto que la aristocracia y la oligarquía implican la existencia de desigualdades y privilegios de clase. Pero aunque opuesta al privilegio, la democracia tomada en este sentido es tan compa-

tible con el despotismo o el imperialismo como con el gobierno popular o el republicano.

Pues bien, este estado de cosas lo encuentra Tocqueville realizado por modo ejemplar en la democracia americana. «De las novedades que durante mi estancia en los Estados Unidos atraieron mi atención, ninguna sobresale tanto entre mis recuerdos como la igualdad de clase, común a todos los ciudadanos. Descubrí allí sin trabajo la influencia provechosa que ejerce este hecho primordial en la sociedad... Así, pues, a medida que estudiaba la sociedad americana, veía más claro en la igualdad de la condición social de los hombres el hecho generador del cual parecían descender todos los hechos particulares, y le hallaba sin cesar ante mí como un punto central en que convergían mis observaciones.» Es cierto que esta tendencia a la igualdad es una constante inexorable que para Tocqueville comienza a darse en la historia, incluso en la europea, desde la instauración de los regímenes absolutos. Pero mientras en Europa la democracia igualitaria, heredera del *ancien régime*, tiende de suyo a la centralización del poder, la democracia de los Estados Unidos realiza magníficamente sobre la base de la igualdad social, la democracia política en sentido estricto: el gobierno por el pueblo. Igualdad, gobierno por el pueblo y libertad son en América términos rigurosamente correlativos y forman una ecuación cuyos términos se implican mutuamente. En Europa, por el contrario, la igualdad y la soberanía nacional han conducido generalmente al despotismo, y la libertad ha de superponérsele desde fuera como declaraciones de derechos. Cinco años más tarde, en 1840, cuando publica la segunda parte de su *Democracia en América*, reafirma su posición y advierte: «Aunque los hombres no pueden llegar a ser del todo iguales sin ser enteramente libres y, por consecuencia, la igualdad en su último extremo se confunda con la libertad, hay razones en Francia para distinguir la una de la otra.»

Claro está que esta visión habrá de ser rectificada en el sentido de que la libertad que para Tocqueville surge espontáneamente de la democracia americana, no es, con mucho, la libertad europea continental, ni siquiera la inglesa. No es un azar que el *Bill of Rights* americano no formara parte integrante del texto originario de la primitiva Constitución y hubiese de añadirse en las diez primeras enmiendas. Por otra parte, la soberanía nacional, que tanto influjo va a tener en el constitucionalismo francés, es también ajena

al sentido del constitucionalismo americano. Por ello la organización de partidos que va a permitir el juego de la democracia americana será totalmente distinta de la organización de partidos inglesa y continental. La primitiva oposición entre federalistas y antifederalistas adquiere un matiz nuevo y definido en torno a la oposición entre Hamilton y Jefferson. Para comprender la peculiaridad de esta democracia americana, recordemos la paradójica situación de que el partido llamado demócrata se reclutó y se recluta todavía en aquellos Estados de más tradición social aristocrática, como los del Sur, y, sobre todo, que este partido, en la lucha por la abolición de la esclavitud, quedó adscrito a una posición defensora de la misma. Por encima de esta contradicción interna quedan la persona y las ideas de Jefferson —opuesto a las medidas autoritarias de Hamilton—, ideas y persona a las que recurren hoy más que nunca los americanos cuando tratan de salvaguardar su democracia.

Pasada la gran crisis de la guerra de Secesión, la democracia americana afirma su vida peculiar, que le llevará a ser la más poderosa democracia que jamás haya visto la humanidad; a partir de aquel famoso discurso de Lincoln en Gettysburg, sobre las tumbas de los caídos, a los ochenta y siete años de entrar en vigor la Constitución: «Esta nación, bajo Dios, renacerá con la libertad, y el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparecerá de la tierra.»

Todavía un matiz diferente ofrece la interpretación francesa de la democracia. Cuenta Dilthey que Mirabeau llevó a Guillermo de Humboldt, viajero en París, a un lugar de preferencia para que pudiese presenciar con detalle los debates de las Asambleas revolucionarias; Humboldt vió personalmente el escenario de la lucha del 14 de julio y recibió una serie de impresiones que iban a influir grandemente en su pensamiento. Vuelto a su patria, el noble prusiano encerróse por algún tiempo en su casa solariega y redactó su breve si famoso libro sobre los confines de la acción del Estado. Pues bien, en uno de los pasajes de este opúsculo advierte Humboldt que el poder ejerce más tentación sobre el hombre que la libertad, y le fascina más el cuidado por conservar la libertad que su mismo disfrute. La libertad no es, en cierto modo, más que la posibilidad de ejercer una acción múltiple e indeterminada; el poder, en cambio, y el gobierno en general, constituye una acción real y concreta. Por eso la nostalgia de la libertad sólo se pro-

duce, con harta frecuencia, como fruto del sentimiento de su falta.

Prescindiendo del aspecto técnico y la significación específica que tenga la simple enunciación solemne y formal de la soberanía nacional y de los derechos del hombre en el constitucionalismo francés, es lo cierto que por de pronto podemos establecer una primera distinción entre las democracias anglosajonas y las de los países continentales. Los anglosajones se preocupan más en principio de organizar la forma de poder que ha de garantizar la libertad que de la libertad en sí misma. Como se ha dicho, los americanos se preocupan mucho menos de ser o parecer demócratas que los europeos de comentarlo, como el millonario se preocupa mucho menos de sus riquezas que los aduladores y envidiosos que lo rodean. Igual ocurre en Inglaterra, donde las libertades, que ya le parecían insólitas a Voltaire, no tienen ninguna garantía formal que esté por encima de la voluntad del Parlamento; pero se hallan garantizadas de hecho por el juego de unas fuerzas políticas reales en el mecanismo constitucional y social, que en su falta de rigurosa determinación *sub specie aeternitatis* fué muy poco del gusto de los revolucionarios franceses. Ya el agudo Tocqueville señalaba la diferencia entre el continente y los países anglosajones de que mientras en éstos parece haber más libertad en las costumbres que en las leyes, en aquél hay más libertad en las leyes que en la realidad de las cosas. Al cabo, pudiéramos decir siguiendo a Humboldt, al inglés y al americano les interesa más el poder en su acción real y concreta y la libertad se les da por añadidura; el continental vive, en cambio, transido de nostalgia de libertad, nostalgia que ha de florecerle en declaraciones de derechos.

El poderoso aparato administrativo creado por Luis XIV y Richelieu tiene virtualidad para traspasar la barrera de la Revolución francesa y sus consecuencias, dando origen a ese típico régimen administrativo que aparece en un peculiar enlace y contradicción con los principios de la Revolución. Este sistema de administración, hecho para el individuo pero imponiendo limitaciones y cargas sobre el individuo, es el más claro índice de la peculiar democracia francesa. Tiene en ella más relieve la preocupación por la libertad que la libertad misma; con mucha frecuencia las libertades no subsisten más que en el papel; la misma Asamblea que se preocupa de determinar el ámbito de las libertades, establece acaso en cualquier sentido un refuerzo de la autoridad y facultades de los funcionarios administrativos, que por lo demás suelen

gozar de una amplia discrecionalidad. En muchas ocasiones de su historia moderna, la República francesa ha mostrado claramente tras la máscara de su democracia la cara del más puro despotismo ilustrado.

Junto a esta visión de la libertad hay que colocar en primer plano en la democracia francesa la soberanía nacional. Atribución del poder a la nación, que lo ejerce a través de representantes designados por elección. La delimitación del ideal democrático se trazó polémicamente como una negación del *ancien régime*. El ideal democrático continental de fines del siglo XVIII se construyó pensando más en negar el derecho divino de los reyes y los privilegios históricos de la nobleza que en establecer las condiciones de viabilidad de los nuevos principios que afirmaba. Por ello el siglo XIX hubo de ir tanteando soluciones que constituyeran la democracia en un sistema práctico de gobierno.

Es curioso que el uso español vulgar del término democracia apunte a las soluciones anglosajonas más bien que a las francesas. Cuando, sin darle un sentido preciso, se dice en España de una persona que es muy demócrata, utilizase la palabra con una significación de igualdad, de llaneza. Un gran señor demócrata, esta es la fórmula genuina donde el término adquiere la plenitud de significado en su alcance vulgar. Desde Montesquieu en adelante, todos los escritores que con la afirmación del espíritu nacional han tratado de ir caracterizando la idiosincrasia de los pueblos europeos, convirtieron en tónica la idea de que el español es orgulloso y amigo de su libertad. «El español — dice Kant de oídas, naturalmente — muestra en su conducta pública y privada una cierta solemnidad, y hasta el labriego frente a sus superiores, a los cuales está sometido legalmente, cierta conciencia de su dignidad. La grandeza española, que se encuentra incluso en el lenguaje de la conversación familiar, revelan un noble orgullo nacional. El español es mesurado y sumiso de corazón a las leyes, principalmente a las de su vieja religión. Esta gravedad — añade el grave filósofo de Königsberg, en una concesión a la España de pandereta — no le impide deleitarse en los días de regocijo y cuando el domingo por la tarde suena el fandango no faltan trabajadores ociosos que dancen al son de esta música en los patios.»

Pero el orgullo y el amor a la libertad del español requieren una interpretación peculiar: son, antes que nada, amor a su independencia. Es decir, el español rechaza toda clase de injerencias

extrañas. Que cada uno ocupe su lugar, alto o bajo, con tal que no se inmiscuya en mi propia esfera. La libertad, pues, que le interesa al hispano es aquella que lo garantice que nadie interviendrá en su círculo personal, más bien que aquella otra a la francesa que le garantice a él un círculo de actividad propia. Más que hacia fuera, las vallas de su esfera libre tratan de proteger hacia dentro.

Sería vano negar las traducciones, a veces literales, que el constitucionalismo español ha hecho con harta frecuencia de las declaraciones francesas de principios. Creo, sin embargo, erróneo prescindir de ese otro sesgo no francés de la democracia española, al que pueden hallársele resonancias a lo largo de nuestra historia constitucional. En primer lugar no es posible olvidar que España es el país de Europa donde persisten por más tiempo las ideas medievales, rejuvenecidas por nuestra escolástica del Siglo de Oro, preservadas de la contaminación protestante y mantenidas en la enseñanza oficial a lo largo de todo el siglo XVIII. Por muy degeneradas y pedestres que llegaran estas ideas a los umbrales del constitucionalismo, es lo cierto que el hombre formado en ellas había de diferir grandemente del tipo de enciclopedista que pululaba a la sazón por Europa. El español de los comienzos del constitucionalismo es un hombre que reniega de su pasado próximo y está orgulloso de su pasado remoto. Los hombres de Cádiz insisten una y otra vez, con absoluta buena fe, en que ellos no hacen nada *ex novo*; no son innovadores, sino restauradores de las antiguas tradiciones e instituciones. Claro es que esta buena intención se va llenando de un contenido francés y revolucionario; pero la intención, como tal intención en su aspecto formal, hubiera podido ser suscrita, sin vacilaciones, por Edmundo Burke o por cualquier *gentleman* de la Cámara de los Lores. Si Muñoz Torrero o Agustín Argüelles creyeron de buena fe que la Revolución francesa y sus consecuencias eran una segunda edición de nuestras Cortes y franquicias tradicionales, imitándolo sólo cometieron un pecado, que, por lo demás, nosotros, hombres apesadumbrados de historia, estamos muy poco dispuestos a perdonar: el pecado de falta de visión histórica.

Sírvanles, además, de excusa las propias circunstancias en que hubieron de desenvolverse. Se ha hecho notar, con justeza, que en España con la guerra napoleónica no hay que inventar verdaderamente el principio de la soberanía nacional; se trata, sencillamen-

te, de reconocer un hecho palmario: el levantamiento espontáneo del pueblo español. Toda la nación --dirá Donoso-- era pueblo, y todas las clases sociales habían ido a perderse como los arroyos en el mar. ¿Y cabe negar a los españoles --se pregunta-- los derechos individuales cuando los ponen en práctica cada día, en el seno de una nación donde las circunstancias lo habían nivelado todo, en donde no había un solo español que se creyera pequeño, y en donde el límite de la altura era el alcance de la espada? La experiencia quedará muy viva en la memoria de los españoles; tras el concepto vago y abstracto de soberanía nacional los liberales verán a lo largo del siglo la imagen persistente, llena de colorido y espontaneidad, del alzamiento popular de 1808; y cuando se trate de poner cortapisas a un derecho individual, el progresista sentirá renacer en sus venas el fuego sagrado de aquellos tiempos en que el servicio de la patria consistía en el más extremado valor particular. Por esta manera de la urgente espontaneidad iba a tener fácil acceso a nuestra patria la idea democrática francesa de la soberanía nacional.

Pero volviendo a nuestro discurso, por detrás de las fórmulas francesas continúa latiendo el parentesco anglosajón referido. Ya en pensadores tan influyentes y despiertos como Feijóo y Jovellanos, aunque anteriores al constitucionalismo, se nota esa prevención hacia Francia, dedicando toda su devoción al pensamiento y la cultura ingleses. En lo político, la reacción contra el sentido abstracto y racionalista de la democracia francesa déjase pronto sentir en España. Por ello es muy significativa la pugna entre dos personajes muy representativos de la política decimonónica: Martínez de la Rosa y Javier de Burgos. Frente a la política flexible y casi británica de aquél, Javier de Burgos, que traduce a Horacia al tiempo que redacta su famosa Instrucción a los subdelegados de Fomento, es un auténtico representante del genio administrativo francés del «antiguo régimen» peraltado por la Revolución. Vive en él la mejor tradición del despotismo ilustrado de los Aranda y los Floridablanca, de pura estirpe francesa y enciclopédica, pero cruzado ya por el espíritu revolucionario. El echará a andar la Administración española por los cauces de la francesa.

La dualidad de influjos sigue manteniéndose a lo largo del siglo. Cuando en 1834 se constituye --con Istúriz, Alcalá Galiano y el Duque de Rivas-- el partido moderado, de clarísima inspiración gala, los progresistas, por motivo de apoyo diplomático y concomitancias políticas, a partir del giro que en la política inglesa signi-

fica la subida de Palmerston al Poder, comenzarán a mostrar una manifiesta inclinación hacia la cuna del régimen representativo. Pero aparte esta aproximación política oportunista, en el seno mismo del partido moderado está don Antonio Alcalá Galiano, uno de los prohombres españoles más influídos por el estilo político de la democracia inglesa. Ha vivido en Londres durante su destierro en la «cominoso década», y no pierde ocasión de confesar su entusiasmo por la vida británica. Bentham merece toda la expresa admiración del político gaditano; mientras en la misma época, en Francia, le hacía rasgarse las vestiduras a Benjamín Constant, un hombre de tono político parejo al del nuestro.

Pero aparte estas relaciones vagas y generales, Alcalá Galiano irá más allá en nuestro camino. En sus *Lecciones de Derecho político constitucional*, pronunciadas en el Ateneo, equiparará sin empacho, en su análisis realista de las sociedades políticas, el régimen español con el norteamericano, como pertenecientes los dos a un común género democrático, frente a Inglaterra y Francia, gobernadas ambas por aristocracias de uno u otro signo. Para justificar su parangón, Alcalá Galiano tiene en cuenta ese clásico espíritu español de dignidad y hermandad humana, a que ya hemos hecho referencia, que permite al sujeto de ínfima condición blasonar de ser tan bueno como el rey mismo. A ello añadía un dato de más urgente y preciso cariz: la progresiva y acelerada ruina política de la aristocracia española y el consiguiente engreimiento de la plebe, lo cual iba a conducir a una situación igualitaria como la de la sociedad americana.

Creo indudable la existencia histórica de un concepto español de democracia, ligado íntimamente al problema de los partidos y de la organización del sufragio, más próximo a la concepción anglosajona que a la francesa, pese al enorme influjo expreso de esta última.

II

Con todas las específicas modulaciones nacionales señaladas, la democracia llega a nuestro siglo, donde va a sufrir los más duros embates y las más profundas transformaciones, por su propia constitución interna y por la misma fuerza de los acontecimientos. Esto es lo que vamos a ver, esquemáticamente, a continuación.

Si lanzamos una ojeada sobre la bibliografía política, observa-

remos que hacia el último tercio del siglo pasado aparece una abundantísima literatura sobre la libertad y sus problemas. Historia de la libertad, defensa de la libertad, ensayo sobre la libertad; he aquí los títulos y los temas que suelen abordar innúmeros autores de la época. Viene a coincidir este hecho con el resquebrajamiento de las circunstancias sociales y económicas sobre que se erigía el liberalismo, vigente hasta entonces sin apenas discusión. El llamado despertar de las masas, sobre todo, motiva en gran parte este canto de cisne de la libertad liberal, herida de muerte.

Por el contrario, en el período de la primera postguerra europea, hasta casi el estallido de la última, la copia bibliográfica vuélcase sobre el concepto de democracia, acusando también muchas veces, en los títulos mismos de los libros, la preocupación que centra el interés: la crisis de la democracia. El desplazamiento del centro de gravedad, ocurrido entre las dos fechas, corresponde rigurosamente con una interna y efectiva evolución de los conceptos y realidades en juego. Desde la mitad del siglo la artificiosa preocupación francesa por la libertad se ha ido extendiendo a todos los pueblos del continente, y aun los pueblos anglosajones no han podido evitar su contaminación. En el fondo, toda Europa entiende por libertad la de la Declaración de Derechos del 89. Esta libertad olvida su necesaria conexión con la historia y su condicionamiento circunstancial por unas realidades pasajeras, que van a permitir por un cierto tiempo la vigencia del llamado liberalismo. Se llega a creer, por un momento, que la libertad liberal es la libertad a secas y para siempre. Pero he aquí que la misma historia va a ir poniendo en tela de juicio la virtualidad eterna de esa libertad. El Poder público de fines del XIX tiene ya de hecho una órbita de acción distinta a aquella puramente negativa de sus comienzos, y que habían postulado, en los albores mismos del régimen, Kant y Humboldt. Ante este peligro real, la libertad vuelve por sus fueros en las páginas de los pensadores políticos. Los nombres de Carlyle, de Stuart Mill, Lieber, Montague y el mismo Brunialti, son bien significativos.

Por otra parte, cuando después de la guerra del 18 se centra la atención en torno a la democracia, acusando su crisis, se ha producido también un cambio interno en la fisiología de los conceptos. En 1933 aparece, en francés, un conocido libro de Rodolfo Laun, en que se señala ya una inflexión muy característica. Es preciso —afirma Laun— disociar el concepto de democracia y la for-

mulación histórica de la democracia liberal. Prácticamente, la democracia puede adquirir las formas históricas más variables y diversas. El cesarismo o bonapartismo es también una realización histórica de la democracia, ya que el pueblo soberano es quien transfiere a un hombre, por expresión plebiscitaria, todo el poder político. En nuestros días --subraya Laun, teniendo ante los ojos las realidades de su momento--, la democracia masiva o autoritaria conforma al Estado totalitario, de la misma manera que podemos singularizar en la historia la estructura de la democracia liberal burguesa. Es erróneo, pues, concebir la democracia y el liberalismo como un par de elementos consustanciales, cuando en realidad, históricamente, puede presentarse la democracia liberal y otra forma real de democracia como organizaciones polarmente opuestas.

Por su parte, Schmitt, en su *Verfassungslehre*, aparecida en 1928, afirma, trasladando el problema al plano del poder constituyente, que si éste es atribuido al pueblo o a la nación en la Francia de 1789, se ha de pensar ahora, como posible, que una minoría recabe para sí el poder constituyente y lo ejercite de hecho; tal es el caso, a juicio del pensador decisionista, de la organización comunista en Rusia o del fascio italiano, entendidos en el sentido, no de concepciones numéricas o estadísticas, sino de grupos coherentes que, sin invocar la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, asumen el papel rector de la colectividad y adoptan las decisiones fundamentales sobre el modo y la forma de la existencia política.

La situación, de hecho, es, paralelamente a estas expresiones teóricas, que aquella órbita de actividad positiva del poder público que apuntaba a finales del siglo XIX ha ido creciendo sin cesar, aventada por la guerra del 14-18, y ante esta innegable realidad se hace preciso cambiar el ángulo de su consideración. Como se ha dicho, la República de Weimar sirve para mostrarnos qué clase de juguete peligroso podía ser la democracia en manos de un pueblo que padecía una tan profunda crisis económica y moral, como vino a mostrar, en menos de quince años, la evolución democrática --advírtase bien-- desde Weimar al nacional-socialismo.

Un año después, en 1934, un demócrata de excepcional talento, Hans Kelsen, asesta a la democracia un golpe mortal con su libro sobre la esencia y el valor de la democracia. No es posible --afirma-- que todos los individuos, obligados por las normas estatales, participen en su creación. El pueblo, legal o activo, no constituye sino una pequeña fracción del círculo de individuos obligados, del

pueblo pasivo; por tanto, no hay más derecho divino del pueblo que del príncipe. Hay que contentarse con la ley de la mayoría. En la práctica, la democracia sólo es posible a través del parlamentarismo, entendido éste, por Kelsen, en el sentido amplio de poder ejercido por una Cámara elegida por sufragio universal e igual, y no el sentido técnico de régimen de gabinete. Ahora bien, si la representación es absolutamente necesaria, es, por otra parte, una pura ficción. La representación esencial a la democracia se monta por el profesor de Viena sobre una escala de ficciones. Tanto la elección, como la democracia que ha de apoyarse sobre ella, son imposibilidades lógicas, porque la voluntad no puede ser delegada; el que delega, abdica. Pero es preciso mantener este fantasma lógico de la elección, si queremos que subsista otra ficción: la de libertad. Si la voluntad para ser libre no se puede determinar más que por sí misma, se deduce de aquí que la voluntad dominadora de los elegidos debe ser considerada como la voluntad de los electores; de donde la ficción de la identidad entre unos y otros. Por encima de ésta, aún aparece otra ficción: la de que el diputado elegido representa tanto a los que votaron a favor como a los que lo hicieron en contra.

Pero hay más. Sobre esta acumulación de máscaras va a ser preciso colocar otra máscara más. En la democracia es el Estado el que aparece como sujeto del poder. La personificación del Estado es un velo que distmula —son sus propias palabras— el hecho, insoponible para la sensibilidad democrática, de una dominación del hombre por el hombre.

De otra parte, por su misma definición, la mayoría supone la existencia de una minoría, y el derecho de una mayoría precisa del derecho de una minoría a la existencia. De este modo la democracia y la ley de la mayoría aparecen como la mejor protección de los derechos de la minoría. Y ello por una razón fundamental. El único medio de contraste de las verdades políticas es la unanimidad; pero como ésta es imposible de lograr en la práctica, hay que regirse por el criterio de la mayoría; lo cual, naturalmente, no indica que este criterio sea la verdad política absoluta, sino una de las muchas posibles verdades. Todos los posibles criterios son aceptables, y de hecho, por necesidad instrumental, se sacrificará el defendido por el más pequeño número.

Al cabo de siglo y medio de existencia, Kelsen disuelve las ficciones de la democracia liberal; vuelve al punto de partida rousseau-

niano de que siendo libre el Estado lo es el individuo, y descubre como el verdadero sentido de la democracia el más crudo relativismo, y ésta es --afirma--, precisamente, la faceta por la que debemos oponerla al absolutismo político.

Con esta interpretación --democrática y liberal, no se olvide-- quedan ideológicamente abiertas varias posibilidades rigurosamente antiliberales y antidemocráticas. Si la democracia es absoluto relativismo, valga la antinómica expresión, habrá que admitir en su seno, como posible verdad política, aquella que postule su desaparición. Y si la verdad política de la mayoría, expresada por modo democrático, consiste en suprimir la ficción representativa, la democracia y la libertad habrán perecido, sí, pero lógica y dignamente con sus mismas armas.

Entretanto, la democracia se defendía con todas sus fuerzas. El llamado neo-constitucionalismo, de más perfección técnica que éxito político, intenta ir tapando los defectos que gritaban su fracaso. Contra la ficción representativa reacciona con la ampliación del sufragio y con concesiones a la democracia semidirecta: referéndum y e iniciativa popular. Los sistemas de la representación proporcional intentan paliar los efectos de una cruda dominación mayoritaria. Una tímida inserción en los textos constitucionales de las Cámaras técnicas o profesionales pretende quitar a la lucha política de los partidos su matiz descualificado e inorgánico, aspirando a integrar en la unidad de una verdad no política la extrema porfirización irreducible de las múltiples verdades políticas. En la parte dogmática comienzan a entrar, al lado de las libertades tradicionales, ciertas garantías de contenido positivo, especialmente en lo económico, preocupándose de instituciones y grupos sociales (familia, Iglesia, sindicatos).

Por otra parte, ante el peligro, la democracia liberal reafirma cuidadosamente sus principios. Las Constituciones del período entre las dos guerras postulan, por modo eminente, la soberanía de la nación o del pueblo; suprimen prácticamente las Cámaras Altas, y establecen, de manera tajante, el régimen parlamentario, incidiendo, por lo general, en una minuciosa regulación de su sensible mecanismo. Muchas de ellas, y del modo más extemporáneo y opuesto a la situación real que cabe concebir, debilitan el poder del ejecutivo, peraltando la acción del legislativo. Mirkine-Guetzévitch, entusiasta comentarista del movimiento, creyó ver en todos estos rasgos un fenómeno de racionalización del poder, consecuencia lógica y natural

temate del Estado de derecho, que no es sino racionalización jurídica de la vida. Pero el propio autor hubo de advertir, en seguida, con qué rapidez se subvertía el espíritu de ese neocónstitucionalismo, y, no sin tristeza, aludió al fenómeno inmediato de la transfiguración de las Constituciones, aunque perviviera el cascarón externo de su letra.

El libro de Kelsen, como fruto demasiado maduro, casi corrompido, en que culmina el substrato ideológico, profundo, de la democracia liberal; la U. R. S. S., Mussolini y Hitler; el acceso al poder del partido laborista británico, y la aparición de los partidos comunistas en el juego parlamentario de los diversos países, son los principales accidentes que le ocurren a la democracia, cada uno en su plano.

Después vino el diluvio. Los acontecimientos se precipitaron en breve plazo. El hundimiento de dos regímenes totalitarios, nacidos de la democracia, pero frente a los cuales hubo de renacer la primigenia actitud polémica como frente al antiguo régimen. El amilquilamiento temporal de Francia, y la crisis profunda de todo su sistema político y administrativo. La aparición del concepto de seguridad, y, al final de la guerra, el comunismo con su torva amenaza imperialista; todos ellos son acontecimientos que van a llevar a un nuevo planteamiento del problema.

III

Si atendemos a la propaganda de los dos bandos contendientes, la pasada guerra se hizo en torno a la idea de democracia. Mientras unos se erigían en paladines de la democracia, los otros les lanzaban a la cara la palabra como un apóstrofe vergonzoso. A los beneficios de la *pax democratica*, conseguida tras duro esfuerzo, sólo tienen acceso los países previamente calificados como democracias. Con ello, la palabra no tiene, por supuesto, un sentido instrumental para designar a una forma de gobierno, sino que se llena de un contenido misterioso, que permite aplicarla, como bautismo regenerador, a los pueblos del nuevo orden. Hoy se llaman democráticos los países, como en el siglo pasado se les llamaba constitucionales.

Durante y después de la guerra, la palabra «democracia» fué como una consigna. La Carta del Atlántico, Teherán, Yalta, Postdam, fueron acuerdos para organizar el mundo de la paz según

sus principios. Es sorprendente, sin embargo, que recién obtenida la victoria, en la segunda sesión de la Conferencia General de la U. N. E. S. C. O., en la ciudad de Méjico en 1947, haya de tomarse la decisión de someter al estudio de los especialistas el concepto; y sigue siendo sorprendente que el cuestionario, que se envía a destacados científicos, ha de comenzar planteando el problema de la ambigüedad y mal uso del término, alcanzando casi absoluta unanimidad las respuestas sobre su falta de precisión.

Naturalmente, la confusión conceptual respecto a una idea, con la que se ha hecho una guerra de millones de víctimas, no obedece sólo a ese relativismo sustancial que vimos connotaba la democracia en su forma moderna, sino que detrás de la confusión está el despliegue histórico efectivo: el que hemos esbozado antes y, sobre todo, el que está sufriendo en la actualidad.

En la situación presente de la democracia se mezclan varios factores. El influjo anglosajón, por un lado, y especialmente el de la democracia americana, que, como país vencedor, ha determinado y es de suponer que en adelante siga determinando por gran manera la marcha de la democracia en el mundo, según ese fenómeno que se da siempre al final de todas las guerras. De otra parte, la pérdida de influencia por Francia, el antiguo modelo clásico del continente, que, como afirma Ruiz del Castillo, no nos ofrece ya modelos políticos, en rigurosa correlación con la decadencia de su pensamiento político y con la de su rango internacional. Por otra parte, la crisis profunda de la *Commonwealth* británica, y la misma evolución interna que ha experimentado en ese país la clásica doctrina del *rule of law*, han desviado de su régimen constitucional las miradas ansiosas del mundo, dirigiéndolas, acaso con un falso optimismo, hacia tipos de gobierno cuya eficacia parece estar refrendada por la victoria bélica y la hegemonía económica.

Pero el peor accidente que podía ocurrirle a la democracia fué que dieran en llamarse a sí mismos democráticos Rusia y los países satélites, allende el telón de acero. Si se tratara sólo de un *slogan* de propaganda, no merecería que el científico se preocupase demasiado. Pero es el caso que, por un lado, se afirma con toda seriedad el carácter democrático de sus instituciones, incluso en el campo técnico, como el jurista austriaco Nikolaus Valters, que llama al régimen ruso y similares «democracia de dictadura popular», haciendo la marca mundial de yuxtaponer términos contradictorios para la mentalidad de Occidente. Y, por otro lado, tampoco pueden

escandalizarse en demasía las democracias occidentales, pues no están exentas de contagio.

Ni Inglaterra, después de los planes de «seguridad social» de los conservadores y laboristas; ni la Francia de las nacionalizaciones, ni la propia América del *New Deal* y el *Fair Deal*, pueden ofrecerse ya como modelos de lo que hace cincuenta años se entendía unánimemente por democracia. La actual incontenible carrera de armamentos, y hasta la idea de guerra total que hubieron de postular los aliados frente al Eje, acercan peligrosamente los sistemas políticos de los dos bandos en que el planeta se halla actualmente dividido. La heterogeneidad entre ambas acepciones de la democracia no es tan radical, por desgracia, como se suele pretender. El peligro, recientemente denunciado por la Santa Sede, de un colectivismo mecánico, que encaje al hombre como pieza fungible en una organización rigurosamente planificada, amenaza también aquende el telón de acero simbólico. Un colectivismo sin mendigos y sin ricos, sin hambre y sin lujo, en que no nos asodie la inquietud del mañana, pero en el que, al suprimir la inseguridad, hayamos suprimido también la poesía y la esperanza. El exclusivo matiz corporal que ha ido tomando nuestra civilización, cuyo mejor símbolo sea quizá la velocidad —suprema victoria del cuerpo sobre el tiempo y sobre el espacio—, pone también la política al servicio de la salvación del cuerpo, relegando al espíritu. Puede llegar el momento en que añoremos con simpatía a los héroes de nuestros «pronunciamientos» del Romanticismo, que se hacían matar por una libertad que no sabían exactamente lo que era. En todo caso, aunque siguen existiendo diferencias fundamentales, el concepto occidental de democracia ha experimentado tal transformación que ya, frente a Rusia, es posible usar también el término, como si se tratase de dos especies distintas de un mismo género; mientras a Tocqueville, por ejemplo, no se le hubiera ocurrido encontrar en el zarismo el menor rasgo de semejanza con la democracia americana; aunque, por lo demás, tuviese la genial intuición profética de contraponer polarmente los dos pueblos con más de un siglo de anticipación.

El hecho es de tal calibre que para captarlo un autor francés, Burdeau, se ha visto obligado a forjar conceptos nuevos. A tal efecto, distingue entre democracia gobernada y democracia gobernante. La democracia gobernada fué la típica del período liberal, no sólo respecto a la estructura, que era representativa, sino más que nada

en cuanto al complejo de valores que la subyacía. Estos valores son tan decisivos, que incluso Suiza, con sus modos de democracia directa, pertenecería al tipo de democracia gobernada. Lo que importa no es, pues, la estructura constitucional, sino el espíritu que la anima, pues aquélla es sólo un instrumento al servicio de ésta. Suiza no tiene, sin duda, las instituciones propias de la democracia gobernada. Pero está tan fuertemente penetrada de su espíritu, que éste ha conseguido impregnar una estructura de democracia directa que lógicamente debería pertenecer al otro tipo. Por contra, la democracia gobernante se caracteriza por el creciente influjo de la voluntad real en la orientación de la vida política. Significa el tránsito del poder a las manos del pueblo real, organizado en sindicatos o en partidos y acosado por la urgencia de sus necesidades cotidianas. La diferencia entre la voluntad popular de antaño y la de ahora viene a ser igual a la existente entre el mundo de la novela romántica y el de la naturalista. La nueva democracia no se apoya en una voluntad popular abstracta, obtenida por análisis racional a partir de unos cuantos imperativos generales, sino en la voluntad popular concreta, integrada por las reivindicaciones del obrero en paro, del campesino que vende su cosecha con pérdidas, del funcionario que ve desequilibrado su presupuesto con el nacimiento de un nuevo hijo. La voluntad popular no se limita a querer en abstracto, sino que reivindica, exige.

El tránsito de una forma a otra de democracia, que ya andaba implícito en la misma democracia liberal, se ha ido produciendo lentamente, a través de una serie de síntomas muy significativos. Así, la preponderancia de los órganos más directamente tributarios de la voluntad popular, y no sólo en los países parlamentarios con respecto a las Asambleas legislativas, sino en los mismos Estados Unidos, donde, supuesta la base popular de la presidencia, es ésta quien se ha beneficiado del autoritarismo, a título de instrumento de una política querida por el pueblo. Degeneración del régimen parlamentario en gobierno convencional; la primaria del Gabinete inglés en la época victoriana era debida a su calidad de órgano ejecutivo; hoy se debe a su solidaridad con el partido de mayoría en los Comunes. El matiz tiene su importancia, pues significa el desplazamiento del centro de gravedad de un órgano constitucional al órgano que lo apoya. Pérdida de la fe en el principio de separación de poderes; que si tenía justificación cuando se gobernaba en nombre del pueblo, carece de ella al entender que es el propio

pueblo quien gobierna. Igual ocurre con la oposición, que al obstaculizar el programa del pueblo deja de ser una pieza lógica en el mecanismo constitucional para ser, en cierta manera, una traición. Rasgos todos ellos condicionados por el hecho fundamental de que la democracia gobernante es una democracia que legisla, que pretende sustituir el estado de cosas existente por una nueva sociedad organizada según un plan, utilizando como principal instrumento la ley. *Al relativismo de la democracia liberal sustituye un dogmatismo que se encuentra seguro de sus propios criterios.* La democracia gobernante es menos un sistema político destinado a gobernar la sociedad, tal como es, que un instrumento destinado a construir una sociedad de nueva planta.

En mayor o menor medida, todos los sistemas de hoy pudieran incluirse en el tipo de democracia gobernante. La diferente entre Oriente y Occidente radica sólo en que del lado de acá se vive una democracia que respeta los criterios de la minoría, aunque los desdén, frente al cerrado dogmatismo, ideológico y estructural, de las democracias orientales, que aniquilan deliberadamente cualquier posibilidad no grabada en el frontispicio de su propia fábrica.

La democracia, que se esgrimió en su hora como arma de combate frente al *antiguo régimen*, ha ido desplegando sus íntimas posibilidades hasta erigir un aparato, frente al que no sabemos todavía qué arma será preciso esgrimir. Todos los conceptos acuñados por la revolución han entrado en crisis a partir de su propio despliegue interno. La soberanía nacional condujo al nacionalismo; el sistema de las libertades individuales pereció de muerte liberal; la separación de poderes cayó bajo el hacha de algunos de los poderes que intentó maniatar; la democracia representativa, en fin, ha desembocado en una democracia gobernante que haría sonrojarse a cualquiera de sus remotos y múltiples padres. Paul Jeanselne, en su reciente libro *De populi imperio*, desde una postura rigurosamente aristocrática, ha podido lanzar sobre la democracia su doble condenación de gangrena degenerativa de una sociedad sana y de herejía en el seno del pensamiento cristiano. La democracia, dice, alarmado ante su cariz actual, culminación de un largo proceso, no es un sistema de organización, sino la desorganización decadente y senil de lo aristocráticamente organizado.

Nuestro horizonte está lleno de ocasos. Tenemos conciencia de asistir a la decadencia y fenecimiento de muchas cosas. Antes que el alba de una nueva era, nos parece presenciar la extinción de otra.

No nos faltan asideros. El puro condicionamiento histórico y sociológico con que hemos aprendido a explicarnos los acontecimientos, nos condena a un trágico fatalismo. La tarea de superarlo que nos incumbe sólo será posible si, frente a la democracia relativista y a la democracia dogmática, postulamos —antropológica, política y sociológicamente— otro dogmatismo que no conoce el ocaso: luz pura y aurora permanente.

F. MURILLO FERROL

