

MANUEL FRAGA IRIBARNE

LA CRISIS DEL
ESTADO CONSTITUCIONAL

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 57, 1980

La crisis del Estado Constitucional

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. MANUEL FRAGA IRIBARNE (*)

Nos enfrentamos con una crisis indudable del Estado en la mayoría de los países de nuestra civilización occidental, tema al que vengo dedicando amplias meditaciones desde hace un cuarto de siglo de observación teórica y práctica (1). Pertenece a la naturaleza social del hombre, ser libre y creador, el que sus organizaciones estén en crisis consustancial y permanente. Porque el hombre, por ser capaz de discurso y ambición, a la vez que libre del instinto de sus decisiones, tiene el tremendo privilegio (a diferencia de las abejas y las hormigas) de estar constantemente intentando mejorar su entorno social.

La Historia de la Humanidad, vista en su conjunto, es, indudablemente, una corriente de progreso. Vista en detalle, las conclusiones son más difíciles; el avance está lleno de discontinuidad; pocas sociedades han logrado la estabilidad, y no por mucho tiempo; la vida de la mayoría de los hombres ha sido penosa y breve. El progreso, en definitiva, se ha logrado para los menos sobre el sacrificio de muchos. No siempre se progresa; a veces se retrocede. Cada sociedad ha de ser, por ello, muy vigilante de su propia estabilidad y crítica de su propio progreso, no cometiendo la ingenuidad de creer que otros le van a arreglar sus propios problemas ni de pensar que los esquemas de uno son necesariamente válidos para otros.

(*) Colaboración presentada en octubre de 1980.

(1) Ver mi libro *La crisis del Estado*, Madrid, 1955; segunda edición, 1958.

La Historia es, en fin, un cementerio de Estados sucesivamente enterrados por otros; una repetición constante del festín de Baltasar, con sus signos de fuego en la pared. Los visigodos enterraron al Estado hispanorromano; los árabes, al Estado visigodo; los reinos cristianos, a los reinos de taifas; el Estado liberal, al Antiguo Régimen. Hoy nadie duda de que atravesamos una crisis profunda que afecta no sólo a la raíz de la organización política, sino a todos los sectores de la convivencia: a nivel familiar, escolar, profesional, etcétera. No es sólo una crisis de Estado; afecta a los cimientos de la vida humana y social, al sitio del hombre en la vida y en el cosmos. Como toda crisis, viene acompañada de un pesimismo generalizado; hay que ver también sus posibilidades creadoras y regeneradoras, pues “tales tiempos son siempre grandes tiempos”, como observó Goethe. Por supuesto, las crisis ponen a prueba a los pueblos y también a sus dirigentes de turno.

La situación general de hoy es, en efecto, de hastío generalizado, de desilusión, de pesimismo, de falta de ideales y hasta de ambiciones; por lo menos en nuestra zona histórica y geográfica, antes por excelencia una grey de pueblos agresivos, lanzados y creadores.

Y no es un tema de edad; al contrario, lo que más nos preocupa a los adultos de este fin de siglo (padres, maestros, pastores o lo que sea), que, al fin y al cabo, ya hemos vivido lo nuestro, es, justamente, la actitud de tristeza, de hastío, de evasión, de pasotismo, de falta de alegría de vivir que se encuentra en los jóvenes aún más que en los viejos; preocupación tanto más profunda cuanto que no nace del hastío del corazón, sino de la frustración de la cabeza.

No es, por supuesto, una situación totalmente nueva y sin precedentes. La sensación de un mundo envejecido (“*senuerat iam mundus*”) nos la muestra la Historia en diversas épocas y culturas; períodos de crisis generalizada de las tradiciones, de derrumbamiento de las instituciones, de falta de horizontes, de agotamiento de las fórmulas. Lo tremendo es que hoy no se trata tanto de la falta de medios como de un no saber qué hacer con ellos, en su increíble abundancia y plenitud, lo que precisamente da la medida de nuestras carencias intelectuales y morales. Como ha escrito recientemente M. Poniatowski, “la gran paradoja es que nos encontramos con la causa de nuestros problemas en la misma realización de nuestros sueños”. Lo que “es una victoria se convierte en melancolía

y discutido. Todos los sectores de la sociedad... parecen haber perdido sus metas y la conciencia de sus instintos colectivos (2).

Un elemento indudable de este desconcierto ha sido la aceleración de la Historia, es decir, la acumulación y el volumen de los cambios. Más que el "Eduardo II", de Bertold Brecht, hoy sangramos todos mortalmente "de tanto cambio súbito". La demografía se ha disparado; la población mundial, estimada en 1750 en 700 millones de seres humanos, pasa en 1850 a 1.100; en 1950, a 2.500; en 1976, a 4.000 millones, y la mayoría se amontonan en ciudades cuyo monstruoso crecimiento se produce hoy en todas partes, independientemente de que haya o no industrialización y viviendas, como ocurre en Africa.

La vida de estas grandes masas se ha visto constantemente sacudida por los impactos continuos de una tecnología en pleno avance. Empezó la máquina de vapor; ya en 1850 se quemaban 90 millones de toneladas de carbón, 700 en 1900, 1.800 en 1958. Siguió el motor de explosión en 1862, el automóvil en 1886, el motor diesel en 1893, el de aviación en 1900, el reactor en 1939, los supersónicos a partir de 1953. La electricidad transforma el alumbrado y permite la radio en 1822, la televisión en 1926, el cerebro electrónico en 1931. La primera pila atómica se monta en 1942; la primera bomba nuclear explota en 1944; siguen rápidamente la bomba H y las centrales nucleares. La lista sería interminable.

Pues bien: todos estos cambios no sólo han hecho resquebrajarse las bases psicológicas y sociológicas de nuestro mundo, sino que, curiosamente, han hecho transformar la actitud inicial de optimismo ante los logros de la razón y de la técnica en otra cada vez más pesimista sobre la capacidad del hombre y de la sociedad para dominarlas. En el siglo XVIII nadie dudaba del triunfo de la diosa Razón y de que el proceso haría a los hombres más felices y más libres. A finales del siglo XIX, bien asentada la sociedad liberal y muy avanzada la civilización tecnológica, se daba por segura una época de desarrollo económico, educación general y democracia plena, mejores leyes sociales y aumento generalizado del nivel de vida y el consumo. Todo ello se ha logrado básicamente en muchas sociedades occidentales; pero eso no ha impedido en las mismas guerras

(2) MICHEL PONIATOWSKI: *L'avenir n'est écrit nulle part*, París, 1978, página 53.

irracionales y otros choques, y las mismas se encuentran en medio de un terrible pesimismo antropológico y sociológico, cuya mejor prueba es que no se reproducen; países como Alemania e Inglaterra están por debajo del crecimiento cero y a él se acercan otros países europeos.

Y lo que es peor, a finales del siglo xx todo aquello sigue siendo un sueño para muchos; grandes sectores de la Humanidad se están organizando bajo otros principios, y los países que han completado el ciclo se encuentran con nuevos problemas y muchos están pensando en que hay que idear otra cosa. La Humanidad, en fin, no ha encontrado en el progreso tecnológico la salvación que esperaba y el “nomos” o ley básica del planeta terráqueo no se logra de acuerdo con el estado actual de la población, las técnicas, las comunicaciones, etc.

Estamos, en efecto, en medio de una profundísima *crisis cultural*. Unos y otros estamos cada vez más separados de aquellas *sociedades orgánicas* que se fueron desarrollando desde el neolítico a la sociedad industrial, y cada vez más sometidos al bombardeo ideológico y publicitario.

Las viejas culturas de base agraria y también urbana (unas ciudades amuralladas en medio de un universo campesino) han estallado. Las actuales sociedades, mucho menos *integradas*, agrupan a millones de individuos mucho menos integrados en grupos intermedios y muy desintegrados interiormente.

La debilidad de estas sociedades, cada vez menos vertebradas y cada vez más desestabilizadas, es indudable. Sólo desde estos supuestos se pueden comprender situaciones como la de mayo de 1968 en Francia, aquel caos indescriptible que aún no sabemos ni cómo vino ni cómo se fue. Una generación de franceses de la que han salido fenómenos tan importantes como los “nuevos filósofos” y la “nueva derecha” todavía le está dando vueltas al asunto de cómo el viejo y sabio París pudo ser tan frágil.

Es indudable que nuestras sociedades se han ido apartando de los sólidos cimientos espirituales que les daban la moral tradicional y la familia. Por otra parte, la moral liberal, basada en la racionalidad económica y en una ética de la eficiencia individual, se desgasta progresivamente (como ha señalado Habermas) a medida justamente que se separa del soporte que le daba la base religiosa tradicional.

El mercado del arte no puede reemplazar a la teología ni las relaciones entre naturaleza y sociedad pueden encontrar cabida plena en el marco de las relaciones de mercado.

Marx ya había planteado desde el comienzo la guerra cultural en su ataque frontal a la religión como “opio del pueblo”, convencido de que no pueden coexistir dos órdenes espirituales; Gramsci y Mao Tse-Tung la han llevado a las últimas consecuencias. El orden social es atacado desde dentro. Antonio Gramsci descubrió la importancia del “poder civil” implícito, resultando de la aceptación general de una serie de valores, mitos, sentimientos y costumbres que crean una base consuetudinaria de respeto a lo establecido. Sin ese consenso básico ningún Estado puede funcionar a la larga, por fuertes que sean sus instrumentos de coacción.

Sobre esas sociedades desintegradas se ha lanzado una acción sistemática de subversión de los fundamentos psicológicos, morales y estructurales, oponiendo un “poder cultural” paralelo que respalda y facilita la tarea de la oposición política propiamente dicha.

Los gobernantes de la derecha política y los administradores de la derecha económica han tardado mucho en advertir el peligro; sólo atisbaron unas modas intelectuales y estéticas sin trascendencia, cuando lo que venía era una guerra cultural sin cuartel.

Observando los periódicos de más prestigio en Europa se puede ver que a menudo la página política está inspirada por el Gobierno; la económica, por la comunidad financiera; la cultural, por los marxistas. Ahí, justamente, está el problema: eso es el “establishment” real, pero no hace falta ser un lince para comprender quién gana a largo plazo teniendo en sus manos las minas que debilitan las murallas que un día habrán de oír las trompetas de Jericó.

Tampoco se advierte que a través de los actuales medios de comunicación de masas (libros de bolsillo, discos, transistores, etcétera) y del aumento del tiempo libre, el impacto de las “canciones protesta” y de los “testimonios críticos” era mucho mayor que en épocas anteriores. Desde el urbanismo a la moda, todo ha ido confluendo a crear un clima general de escepticismo en el que se van disolviendo, como en un ácido, el patriotismo, las lealtades institucionales y todo lo demás.

La “cultura de la decadencia” (modas incoherentes, espectáculos

absurdos, erotismos desviados, antipsiquiatría, etc.) es el caldo ideal de cultivo para preparar la revolución. Un verdadero “terrorismo intelectual”, que destruye o silencia todo lo positivo del orden social y machaca sin cesar sus “contradicciones”, actúa al respecto de modo coordinado y continuo. Parte esencial del mismo es la destrucción sistemática del espíritu de competencia y de esfuerzo, la devaluación de los títulos profesionales, la reprobación de los exámenes y sistemas selectivos, la destrucción del concepto de educación como adaptación e *integración* de la persona en su comunidad, sustituida por la *contestación* sistemática.

Recordemos que un americano medio, leyendo un promedio diario de cincuenta y dos minutos, más los espacios de radio y televisión, “impacta” de 10.000 a 20.000 palabras impresas, 11.000 en la radio y muchísimas en televisión, recibiendo unos 560 mensajes publicitarios. El tema clave de la información y difusión cultural, tabú para el legislador, da a los “creadores de imagen” un inmenso poder con muy escaso control social.

Nuestras sociedades han pasado de la sobriedad al mundo de la droga, del puritanismo al pansexualismo, del respeto a la hipercrítica. Y el hombre no puede construir un mundo estable sin basarse en algún arraigo, en una acumulación tradicional. Para ser alguien y, sobre todo, para ser libre hay que estar implantado, para ser creador hay que tener raíces. No basta con defender la naturaleza física, hay que proteger también el medio histórico, el patrimonio cultural.

Al lado de la crisis cultural, la *profunda desestabilización del sistema económico*. La esperanza poskeynesiana de haber dominado el ciclo económico expansión-recesión y de haber entrado en un período de crecimiento o desarrollo indefinido se ha roto: hemos desembocado ahora en la “estanflación”, en un estancamiento con inflación, para el cual no hay soluciones en los libros.

El sistema económico montado al final de la segunda Guerra Mundial se ha derrumbado. No funcionan sus *bases monetarias*: los acuerdos de Bretton Woods (1944) lo hacían descansar en el dólar, convertible al precio de 35 dólares la onza. El dólar ya no es convertible y la onza se ha disparado por encima de 800 dólares. No funciona tampoco su *base comercial*, que era teóricamente el libre comercio. Por todas partes han surgido “comunidades económicas”, es decir, clubs exclusivos y excluyentes, como lo demuestra con toda

evidencia la actual situación de nuestras relaciones con la C. E. E. Sobre todo, se han derrumbado los *presupuestos energéticos*; hemos pasado de una energía abundante y barata a una energía cara y escasa. Recordemos que el consumo por persona y año de “equivalente petróleo” (T. E. P.) es en Estados Unidos de 8,5 toneladas métricas; en Europa, de cerca de cuatro; en el resto del mundo, de 0,7. Este factor sube de precio vertiginosamente y sin esperanza de cambio.

También se han disparado los costos de la investigación y la inversión. Cada vez cuesta más crear un puesto de trabajo. Y en 1903 los hermanos Wright se construyeron su propio aeroplano por unos pocos cientos de dólares; en 1969 el proyecto “Apolo XI”, que llevó a los tres astronautas a la Luna, movilizó durante diez años a 300.000 personas y costó 25 millones de dólares.

Lo cierto es que la economía mundial está perdiendo gas mientras crecen las poblaciones y sus necesidades; aumenta el desempleo y se desaceleran el crecimiento y la inversión. El impacto sobre unas sociedades cada vez más exigentes, con juventudes más independientes e instruidas, es realmente serio. Se quiere trabajar menos y consumir más; el resultado no puede ser otro que frustración y enfrentamiento.

Y, por supuesto, de crisis profunda en las *relaciones sociales* de todas clases y a todos los niveles: familia, escuela, empresa y cualesquiera otras instituciones.

Sería imposible referirnos a la totalidad de estas cuestiones, enumeremos simplemente algunas de las más trascendentales. La *crisis juvenil*: resultado de *múltiples factores*, como la expansión y prolongación del sistema educativo, que produce una “moratoria psicosocial” de portentosas consecuencias; el *choque de modelos culturales*, cuando se actúa a la vez en la familia paterna, en la escuela y en el trabajo; la familia *igualitaria*, menos institucional y dotada de menos autoridad; la presencia de anticonceptivos eficaces y de fácil empleo; la tendencia igualitaria llevada a límites extremos.

La crisis de las *relaciones entre los sexos*, una de las polaridades esenciales de la vida humana social. Relaciones prematrimoniales, trabajo de la mujer, divorcio fácil y mil problemas más que debilitan la familia, unidad básica de consumo y de educación.

La *crisis de las escuelas*: a finales del siglo XVIII, y aún hace veinte años, no se dudaba de que la ilustración mejoraba a los individuos y desde los años 30 de este siglo se aceptaba que la igualdad de oportunidades basada en la expansión educativa mejoraría a la sociedad. Hoy, el profesor Illich nos dice que hay que ir a la “antieducación” y que la escuela es mala para el individuo y para la sociedad. La autoridad de todo magisterio se ha derrumbado y las sociedades actuales se encuentran con enormes sistemas educativos con los que realmente no saben ya qué hacer.

Crisis de la *empresa*: desde el taller corporativo pasamos a la fábrica y de ésta a la gran empresa; la producción ha aumentado, pero no han mejorado las relaciones humanas. El sistema tiende a una creciente desconfianza mutua y a la consiguiente insolidaridad. Los problemas de la productividad y del empleo se han convertido en difíciles y aun insolubles sin un cambio general de actitud.

Todo ello confluye en motivar una *crisis política* sin precedentes: crisis de *legitimidad*, crisis de *seguridad*, crisis del *Derecho*, crisis de las *funciones* del Estado, crisis, en fin, del Estado constitucional como forma política histórica.

Crisis de *legitimidad*: el más viejo e importante problema de la Filosofía política, el *derecho a mandar* y la probabilidad de que *las órdenes se cumplan*. Esta cuestión capital, que los clásicos distinguían entre *legitimidad de origen* y *legitimidad de ejercicio*, hoy se ha vuelto enormemente compleja; habría que hablar de *legitimidad básica* (o cultural) y *legitimidad concreta* (o política, en sentido estricto).

Los análisis más recientes (de Durkheim a Habermas) confirman que la sociedad es siempre una realidad moral; lo contrario es una sociedad sin normas válidas, la “anomía”. La estabilización del mundo consiste en evitar el caos dominando las contingencias, confiriendo sentido a la vida en común.

Max Weber realizó un análisis insuperable de los tres criterios básicos de la legitimidad: *tradición*, *razón* y *carisma*. La mayor parte de las sociedades europeas vivieron la legitimidad tradicional hasta la Revolución francesa; quisieron cambiarla por una legitimidad racional (basada en una razón individualista, liberal y capitalista); el avance de la democracia fue creando sectores crecientes de irracionalidad que dieron lugar a nuevos planteamientos revolucionarios

y a planteamientos nuevos en base a personalidades carismáticas; los medios informativos aumentaron la importancia de la imagen, haciendo aumentar la distancia entre los planteamientos psicológicos y la realidad objetiva.

Si la legitimidad es algo más que la legalidad formal, ha de basarse en pretensiones de fondo, de justicia material, y ha de defenderse como conjunto de la validez entera del orden constitucional. Carl Schmitt ha subrayado recientemente (hablando del eurocomunismo) que no es posible meter la revolución dentro de la Constitución, son términos antitéticos.

Siempre la cuestión de la legitimidad ha de volver, por lo tanto, al Derecho natural o a una ética de valores (en el sentido de Max Scheler). No creo que baste, como dice Habermas, con recurrir al “discurso racional”, salvo que éste, en sus normas fundamentales, nos reconduzca al mismo planteamiento. Derecho natural ha de ser Derecho racional.

El *discurso* (bien analizado por los “nuevos filósofos”) ha de ser la base del reconocimiento racional del orden y de las normas en que se desarrolle. Las cuestiones problematizadas (inevitables en toda sociedad y sobre todo en las sometidas a cambios rápidos) han de ser discutidas en serio, sin más coacción que la del mejor argumento, excluyendo todo motivo que no sea la búsqueda cooperativa de la verdad. Pero una vez lograda esta “voluntad racional”, ésta ha de ser dotada de una estabilidad básica, lo contrario sería la anarquía permanente y sin remedio.

Esta “voluntad racional” básica, reflejada en decisiones constitucionales, es compatible con los compromisos permanentes reflejados en actos legislativos, factistas o administrativos; es el marco necesario de todos ellos. Pero debe recordarse que los caminos de ese discurso racional son cada vez más inseguros y difíciles; muchas veces están salteados por los intereses de partidos y por los canales de información. Por eso hay que insistir en la necesidad de introducir elementos objetivos e indiscutibles, tales como la tradición, las realidades exteriores y económicas, etc.

Recordemos que, a su vez, ningún criterio tecnocrático puede evitar las opciones políticas. El puro cientifismo tropieza siempre, a la hora de las decisiones sociales, con los temas de valoración y de prioridades. “Gobernar es escoger”. Hay que establecer un equi-

libro profundo entre naturaleza, razón, tradición y decisión. Sólo así podremos reconstruir una base de legitimidad para nuestras sociedades agitadas.

Sobre la legitimidad hay que restablecer la *seguridad*. Nuestras sociedades, además de no sentirse claras en sus fundamentos morales, se encuentran notoriamente inseguras. Es curioso que cuando se avanzaba en todos los frentes de la "seguridad social" (pensiones, seguros, etc.) nos íbamos hundiendo en las cuestiones de la seguridad básica: de las vidas, de los bienes, del honor.

Una de las lecciones más claras de la Historia es que toda tolerancia de la violencia y el desorden es fatal. Si un Estado no cumple su función más básica, que es controlar la violencia y garantizar la seguridad, está condenado. Es cierto, por otra parte, que nuestras sociedades actuales, al romper todos los moldes anteriores, han dejado muchas grietas por donde se escapa la violencia. En todas partes se producen actos de terrorismo, golpes de Estado, revoluciones, acciones militares, etc. Es imposible explicarlos por una sola causa: las hay económicas, sociales, políticas, psicológicas, etc.

Pero debe recordarse, además, que en estos difíciles momentos hay una organización sistemática de la violencia para fines de subversión internacional. Nadie discute el hecho de que determinados gobiernos fomentan y financian el terrorismo, entrenan a quienes lo practican, dan asilo a sus autores y justifican sus hechos. Ello obliga a una nueva valoración de la seguridad ciudadana y de los instrumentos para defenderla.

Crisis del Derecho: el Estado ha sido históricamente el creador y garante de un ordenamiento jurídico completo y eficaz, de un sistema de normas seguro aplicado por tribunales imparciales. Esto se está deshaciendo a ojos vista: ni funciona la aplicación de las normas ni el sistema para crearlas y renovarlas.

Los tribunales se ven cada vez con más dificultades para actuar, presionados por los terroristas, insultados por grupos revolucionarios que les niegan legitimidad, intimidados por piquetes sindicales, no respaldados por la autoridad ejecutiva, discutidos por la prensa, divididos interiormente por razones políticas o profesionales, con dudas sobre su verdadera misión.

Y con un sistema de normas cada vez más confuso. El Estado

moderno, gran codificador y legislador, se ha pasado; como el rey Midas, todo lo que toca lo convierte en Derecho, produciéndose una enorme inflación. Toda inflación deprecia. Pero, además, las leyes se hacen por compromisos ambiguos entre facciones políticas y grupos de intereses; son de difícil interpretación y aplicación. Finalmente, a nadie le importan: en un Ayuntamiento se votó que no hubiera Comisión Permanente (obligatoria, según la ley), y en otro, sobre lenguas oficiales (contra lo expresamente dispuesto en la Constitución).

Todo ello es uno de los reflejos del *desbordamiento de las funciones del Estado*. El Estado, llamado de aquí y de allá, interviene cada vez más en el sistema económico; maneja un creciente sector público, potencia los gastos sociales, ayuda directamente a determinados sectores (agricultura, minería, etc.), protege el medio ambiente, etcétera. Asume así un protagonismo económico que es parte decisiva de la política actual. Todos los grupos (empresariales, sindicales, consumidores, etc.) vienen a pedir medidas determinadas, condicionando, por supuesto, votos y otras ayudas. La Administración se implica cada vez más en todos los niveles sociales; con ello pierde fuerza para las más importantes de defensa del conjunto y de arbitraje.

“Cuanto más poderes asume el Estado, más difícil es controlar su administración”; “cuanto mayor y más complejo es el Estado, tanto menor es la influencia que el pueblo puede ejercer”; “cuantas más leyes, menos justicia” (3). Son verdades elementales y nada paradójicas. Por eso son muchos los que empiezan a creer que sin una limitación efectiva del tamaño del Estado y de sus funciones, éste morirá sin remedio, como los antiguos dinosaurios.

Brian Crozier ha escrito un agudo libro *El Estado mínimo* (4), donde defiende este punto de vista. El Estado debe concentrarse en sus tres funciones básicas: la seguridad del pueblo, es decir, la defensa del débil; la defensa contra los enemigos exteriores, y la conservación del valor de la moneda. Hoy la mayor parte de los Estados están *mal* gobernados porque están *excesivamente* gobernados. Empieza a producirse en muchos sitios una clara reacción al respecto; es la causa del retroceso del socialismo en Europa y del éxito en

(3) FÉLIX SOMARY: *Krise und Zukunft der Demokratie*, 1952.

(4) *The minimum State. Beyond party politics*, Londres, 1979.

América de movimientos para la reducción del gasto público y los impuestos, como en la famosa "proposición 13" de California. La gente ya sabe que el dinero público sale de sus propios bolsillos y que una parte se pierde en el camino.

Todas estas consideraciones previas nos acercan al análisis cercano del tema central: *la crisis del Estado constitucional*.

El Estado constitucional se organizó, a partir del siglo XVIII, sobre dos ideas básicas: la garantía de los derechos ciudadanos y la división de poderes. Es claro que una Constitución puede escribirse con otros principios, como la rusa o la china, pero nuestros antepasados (europeos y americanos) nunca entendieron que cualquier régimen fuera constitucional.

Todas las comunidades políticas tienen un *régimen*, es decir, un modo determinado de determinar *quién* ejerce el poder político y *de qué modo*, muy diferente en Estados Unidos que en la URSS o en la Arabia Saudí. La sucesión de Carter, de Breznev o del Rey Faisal se produce de modo y con consecuencias muy distintas, y luego gobiernan con reglas de juego diferentes.

Un régimen es un conjunto de instituciones y normas políticas, familiares, locales, judiciales, militares, etc., de muy difícil estudio y comprensión aun para quienes conocen la historia y la sociología de cada país.

Lo que es distintivo de la historia de los últimos doscientos años es que se ha intentado que determinados regímenes, además de *ser lo que son*, tiendan a lo que *deberían ser* con arreglo a determinados ideales de moral, de justicia y de corrección; es decir, que tomando los regímenes de hecho existentes se intentó clarificarlos, mejorarlos y justificarlos.

La idea (que ya fue desarrollada por los filósofos griegos) era buscar un *régimen ideal*, mejor que los existentes. De esta idea madre han surgido diversas interpretaciones: desde las totalmente *utópicas* a las que han servido de disfraz para justificar determinados intereses de clase y de partido; desde las que han sido capaces (como en Inglaterra) de lograrlo a partir de un sistema acumulativo y consuetudinario hasta las que se han limitado a copiar malamente los textos ajenos; desde aquellos que realmente aplican sus constituciones hasta los que las usan como una tapadera o tarjeta de visita, siendo el régimen real muy diferente.

Lo cierto es que, existiendo siempre una cierta diferencia entre el *régimen constitucional* y el *régimen efectivo* (o, si se quiere, entre el *país legal* y el *país real*), todo el mundo está de acuerdo en que una Constitución de verdad y no meramente “semántica” incluye (como ya dijo la famosa Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789) dos elementos imprescindibles: una garantía de un cierto número (variable según las épocas) de libertades personales y de grupo, y una cierta organización institucional de los poderes públicos que permita entre ellos un cierto juego o contrapeso. Si la ley puede hacerlo todo, sin respetar ningún derecho, y si un solo órgano constitucional puede hacerlo todo, sin procedimiento ni control, no hay Constitución.

Todas las Constituciones prevén situaciones excepcionales, en que los derechos y las garantías se pueden suspender para todos o para algunos, y en las cuales también se concentran los poderes para hacer frente a situaciones o urgencias excepcionales, pero esas mismas excepciones confirman la regla.

Pues bien, estos dos principios básicos del Estado constitucional se encuentran en seria crisis. Las *libertades individuales* han cedido ante las de *grupo*, y unas y otras ante un nuevo planteamiento de las funciones del Estado. La *libertad de trabajo* ha cedido ante la *libertad sindical*; la libertad de *expresión*, ante los poderes de los grandes grupos creadores de *imagen*, y así sucesivamente.

Pero así como las primeras libertades eran *frente* al Estado (libertad de escribir y publicar, derecho de propiedad, garantía de no ser arrestado arbitrariamente, etc.), las nuevas libertades sólo pueden conseguirse *a través* del Estado: la vivienda, el seguro de enfermedad, el derecho a la enseñanza exigen cuantiosas inversiones públicas, fuerte presión fiscal, un Estado omnipresente y una Administración providencia. Aquellas aristocracias que lucharon contra el poder absoluto de la realeza y aquellos grupos burgueses que pelearon contra el privilegio nobiliario tenían una independencia natural basada en las tierras, en el dinero, en la cultura. Las masas de las grandes ciudades dependen mucho más de la burocracia, de los servicios públicos, del puesto de trabajo, de los grandes medios de comunicación social. Las soluciones a corto plazo les preocupan más que las garantías a largo.

Más precaria es aún la situación vista desde otro ángulo: mien-

tras el ciudadano normal se preocupa menos de sus libertades, grupos organizados las utilizan para destruir las de todos. Un terrorista tiene siempre una “coordinadora” para pedir su amnistía, o para alegar supuestas torturas policiales o para presionar al Tribunal que ha de juzgarle. La libertad del crimen, de la pornografía y de muchas otras cosas nocivas está hoy mejor garantizada que aquella que Montesquieu definiera correctamente como el derecho “a hacer lo que se debe hacer” y el no ser obligado “a hacer lo que no se debe hacer”.

El otro punto es no menos penoso: la *división de poderes*, la gran doctrina del siglo XVIII, está en crisis en todas partes. Un fenómeno imprevisto por Montesquieu y por los federalistas americanos, la aparición de los poderosos partidos políticos de hoy, ha vuelto a poner en las mismas manos los resortes institucionales del Estado, las mismas personas controlan el legislativo y el ejecutivo y presionan eficazmente al judicial.

En Europa la historia del constitucionalismo europeo hasta 1917 es la historia de las Monarquías parlamentarias y del liberalismo doctrinario. Después de los excesos de la revolución inglesa, que termina en la dictadura militar de Cromwell, y de la revolución francesa, que se remansa en el cesarismo napoleónico, los promotores del cambio constitucional lograron un compromiso. Las clases medias controlan el Parlamento, y a través de él limitan al ejecutivo y promueven un nuevo orden económico y social, capitalista y basado en la libertad de empresa. Por otra parte, reservan un nivel de autoridad a la Monarquía constitucional, que controla la política exterior y la seguridad interior, apoyándose en ella, a la vez, contra los peligros de radicalización democrática y socialista y frente a la dictadura militar.

Así se pasó de la Monarquía absoluta a la Constitución mixta y de ésta a la división de poderes. Pero el equilibrio se rompió, desde finales de siglo, por la presión conjunta de la extensión del sufragio, las nuevas fuerzas sindicales y, sobre todo, la aparición de los partidos de masas.

A partir de 1917 (las primeras manifestaciones de unas revoluciones más profundas, con inicio en Rusia, en México y en otras manifestaciones, como nuestra primera huelga revolucionaria) se inicia la transición del Estado de instituciones equilibradas al que hoy vivimos. A partir del año clave de 1917, el año de la democratización

efectiva (como señaló Walter Lipmann), cuando el esfuerzo de la guerra y sus sacrificios llegaron a ser tales que todos los Gobiernos europeos comprendieron que si querían evitar una catástrofe como la rusa tenían que hacer concesiones a las masas, se pasa rápidamente de la democracia *legitimadora* a la democracia de *participación*. Este fenómeno, que Burdeau ha descrito como el tránsito a la *democracia gobernante*, en realidad significó el paso del parlamentarismo de notables a los *partidos de masas*, mucho más organizados y burocratizados, y por lo mismo, mucho más *gobernados* que los anteriores.

El tránsito ha sido muy sutil y ha afectado a los fundamentos mismos de la cultura política (5). Con partidos cada vez más fuertes y con amplios medios económicos (últimamente procedentes de fondos públicos), la profesión de político ha sido cada vez menos vocacional y más burocrática, menos dispuesta a aceptar perder posiciones por motivos idealistas. Por otra parte, la aparición de los medios audiovisuales de información en masa ha facilitado los canales adecuados para la creación de las imágenes necesarias en esta nueva etapa.

Análisis diversos (Mosca, Michels, Pareto, Max Weber, Schumpeter, Lipset, Dahrendorf) coinciden en la apreciación de que la democracia actual es menos un método de gobierno que un sistema para la selección de los líderes. El Parlamento es hoy controlado por un partido o una coalición; éstos, por su minoría dominante (6). La disciplina de voto destruye el principio del debate público en profundidad.

La defensa de la sociedad pluralista y del sistema representativo obliga no a destruir el sistema de partidos, pero sí a redimensionarlo, para que no sean los únicos protagonistas del proceso político.

Brian Crozier llega a decir que “lo que está en cuestión es la supervivencia de las cosas que hacen este tipo de sociedad digno de ser conservado” y que “el sistema de partidos no contribuye a ello:

(5) “Para que las élites sean poderosas y puedan tomar decisiones con autoridad es preciso restringir el compromiso, la actividad y la influencia del hombre común... De este modo se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios; debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar.” Cfr. G. A. ALMOND y S. VERBA: *La cultura cívica*.

(6) Ver Lord HAILSHAM: *The dilemma of Democracy*, Londres, 1978.

es una causa de desintegración, no de conservación" (7). La democracia partidista es sólo una de las formas posibles de la democracia; hay varias otras y sólo una es imposible: la democracia absoluta. Lo que no es dudoso es que un sistema pluripartidista y con demasiada influencia de los partidos funciona normalmente mal.

Hay que utilizar normas de democracia interna (como las elecciones primarias americanas), de control popular (iniciativa popular, referéndum y revocación) y de buena información, que haga pasar el examen serio del fondo de los asuntos por delante de la imagen de los políticos.

La democracia es valiosa en sí misma. Como dice Habermas, lo importante es "el contenido de una forma de vida que hace valer los intereses generalizados de todos los individuos", a través de un sistema "en que todos los intereses legítimos pueden ser satisfechos mediante la realización del interés fundamental en la autodeterminación y la participación" (8).

Pero no está claro en este momento el mejor modo de realizar este ideal. Sigue funcionando bien en Suiza, que, aparte de su neutralidad, ha sacado gran partido de la descentralización, del referéndum (que actúa como instrumento de control político y del gasto) y de un consenso social básico. Ha demostrado en Inglaterra y en Francia (a partir de 1958) que puede ser compatible, en Estados más grandes y complejos, con un funcionamiento razonable del Estado. Pero está igualmente claro, como lo demuestran los ejemplos de Italia y de España) que cuesta mucho hacerlo funcionar si no se toman en serio los principios internos de funcionamiento eficaz.

Para los que estamos en plena crisis de construcción de un Estado democrático, y a la vista de los problemas que éste tiene hoy en todas partes, conviene recordar algunas ideas claves.

La primera es que hoy la *democracia* es incompatible con la idea de *revolución*. La revolución establece en todas partes Gobiernos despóticos y totalitarios. Por lo demás, en todas partes está en crisis la idea misma de revolución. En todas las sociedades hay cosas intolerables, pero una revolución trae otras aún más intolerables (9).

(7) *The minimum State*, págs. 8 y 9.

(8) *Problemas de legitimación...*, pág. 148.

(9) "Lo intolerable existe permanentemente y, sin embargo, la revolución es excepcional" (JEAN PAUL DOLLÉ: *Le désir de Révolution*, París, 1979).

La revolución sólo favorece, normalmente, a los revolucionarios, que hoy son una profesión muy bien organizada y rentable. Dollé observa correctamente que en Marx la revolución no se basa en los *buenos sentimientos* (generosidad o filantropía), sino en el *egoísmo*, “forma necesaria de afirmación de los individuos”. Marx rechaza todo idealismo: la revolución es pasar de *no ser nada* a *serlo todo*, y si no, que se lo pregunten a Stalin, a Tito o a Fidel Castro. Y por eso hoy “la causa de la revolución es la propia revolución” (10).

La revolución rusa hoy está consolidada. ¿Qué ha producido? Un Estado muy potente y con muy poca libertad; con escaso nivel de vida y campos de concentración; nada pacifista, sino en agresión constante en todas las partes del mundo. Estos son hechos indiscutibles.

Entre 1936 y 1938, Stalin hizo detener a un 5 por 100 de la población rusa; esa proporción en España equivaldría a un millón y tres cuartos de presos (no suelen pasar de 15.000 en los últimos años). En 1939 había diez millones de rusos en los campos de concentración (11). Se ha elaborado todo un lenguaje para situar al disidente (Sajarof o Solshenitzin) fuera de la comunidad aceptable: “saboteador”, “trotkista”, “enemigo del pueblo”, “fascista”, “gusano”, etcétera. Se ha creado un dogma absoluto (12) de la disciplina social.

Fuera de sus fronteras, la U. R. S. S. interviene y utiliza la fuerza militar, de Praga a Kabul y de Angola a Saigón. Como se sabe, “negociar con los rusos es como jugar con una máquina tragaperras”. Se mete la moneda y a veces sale lo que uno desea. Sino sale, a veces conviene sacudir la máquina; lo que es inútil es intentar dialogar con ella.

Después de lo ocurrido en Praga en 1978, y más recientemente en Angola, Cambodia y Afganistán, el mito del comunismo salvador no puede ser defendido en serio. Lo que tenemos es una “nueva clase” dominante y nuevas Espartas por todos lados.

(10) DOLLÉ: *Op. cit.*, pág. 268.

(11) Ver ANDRÉ GLUCKSMANN: *La cuisinière et le mangeur d'hommes. Essai sur les rapports entre l'Etat, le marxisme et les camps de concentration*, París, 1975.

(12) El idioma ruso distingue entre verdad (“istina”) y verdad absoluta, superior, elevada a la categoría de dogma indiscutible. Esta se designa como “pravda”, que, como se sabe, es el título del periódico oficioso.

Pero hay algo aún peor. Los Partidos Comunistas no pueden ser alternativa de gobierno en la Europa occidental, pero, como se ha visto en Francia y en Italia, y ahora lo estamos observando en España, están haciendo todo lo posible para que los partidos socialdemócratas lo sean o para que los partidos socialistas se decidan a serlo. Hay que denunciar esta jugada, una de las muchas que están detrás del “eurocomunismo”. Los ejemplos inglés y alemán demuestran que hay una posibilidad para la izquierda, pero que esa tiene un precio: renunciar de una vez a la idea de revolución y de pacto con los revolucionarios.

Rechazada la tentación revolucionaria, detrás de la cual está siempre la tentación totalitaria, hay que restaurar el sentido común o, si se prefiere, volver a concebir la política como el arte de la realidad, no como el álgebra superior de las utopías. La política es el arte de lo posible en medio de las realidades sociales.

La política es “una visión del futuro”, pero no utópica, sino realista. Parte del presente y de sus cimientos en el pasado. La revolución más radical, la francesa, sólo modificó las partes más superficiales de la sociedad francesa, como han demostrado Tocqueville y Balzac. Eso no quiere decir que la política sea una nueva “administración de las cosas”; al contrario, se mueve, en lo que es específicamente político, al nivel de las grandes ideas y de su representación simbólica (13). Una sociedad no es capaz de entenderse a sí misma como unidad sin una explicación doctrinal aceptada y bien simbolizada (14), como se veía la sociedad ateniense en el teatro de Aristófanes o de Eurípides y la española en el de Lope o Calderón, o la inglesa en el de Shakespeare.

Las sociedades occidentales se encuentran a este respecto en que su orden social, económico y político se contradice con las ideas que ha logrado infiltrar en gran parte de su sistema de educación e información la guerra cultural marxista; de aquí sus dramáticas contradicciones simbólicas y la crisis generacional; padres e hijos hablan a menudo un mensaje diferente.

(13) DOLLÉ define la política como la “organización material de una maquinaria capaz de dar cuerpo a un determinado orden simbólico” (*op. cit.*, pág. 253).

(14) “Desde que las sociedades no segregan un simbolismo político degeneran, mueren o se abisman en el caos”; y por ello, “la política es a la vez la gestión, el dominio y el efecto de lo simbólico, de lo significativo” (DOLLÉ: *Op. cit.*, pág. 254).

Afortunadamente, esta situación (gravísima hasta 1968, que fue su más claro reflejo) empieza a cambiar. Hace aún bien poco tiempo, para estar a la moda y actuar con elegancia sólo se podía pertenecer a la “izquierda divina”, tanto más divinizada cuanto más marxista. Ya se está produciendo un cambio evidente en las ideas; recordemos que el mejor marxismo no se hacía en Moscú, sino en París. Y una década de cambios en las ideas empieza ya a producir efectos también en los resultados electorales, como se ha visto en Francia, Inglaterra, Suecia, Noruega, Turquía y Portugal.

Los marxistas se han dado cuenta, como lo revela su violenta respuesta a los “nuevos filósofos”, presentada, por cierto, como “una intervención crítica contra la *ola de espiritualismo* que golpea sobre el pensamiento y sobre la política contemporánea” (15). Es muy natural que los materialistas se preocupen de la recuperación espiritualista y de que el Papa actual les preocupe aún más que el nuevo fundamentalismo islámico.

Los “nuevos filósofos” no son una “nueva derecha” (que también la hay), pero han contribuido a liquidar el materialismo filosófico y también una falsa idea del progresismo revolucionario. Por su parte, la “nueva derecha” es, como dice su principal intérprete, Alain de Benoist, un “conjunto informal” de grupos de estudios, asociaciones, revistas, etc., situadas en un plano cultural más que político, creadas por personas que tenían veinte años o poco más en 1968 y ahora andan por la treintena, y que no pudiendo aceptar la vieja derecha y su temática superada se vieron igualmente desencantados por la izquierda (16). Coinciden en que el enemigo común y principal de toda reconstrucción social es “una ideología igualitaria, represiva, negativista, representada hoy bajo formas tanto filosóficas como profanas”. Hay que poner coto a la destrucción de toda idea de heroicidad, esfuerzo o mérito, superando el marxismo, el freudismo, el estructuralismo y otros “ismos” de la decadencia. También se pretende superar la vieja dialéctica de derecha e izquierda, para ir a lo esencial.

Desde una actitud claramente nominalista y existencialista, la “nueva derecha” no renuncia a establecer un sistema de valores;

(15) Ver F. AUBRAL y X. DELCOURT: *Contre la nouvelle Philosophie*, París, 1977, pág. 326.

(16) ALAIN DE BENOIST: *Les idées à l'endroit*, París, 1979.

rechaza el individualismo y el relativismo, sosteniendo que el hombre es inseparable de su cultura, de su medio espacial e histórico. La sociedad funciona con arreglo a normas, es un ser real e institucional. El hombre debe *construirse* a sí mismo con arreglo a una *ética del honor* que exija una igualdad de deberes al lado de la de derechos. El mundo es un caos, pero es posible darle forma, del mismo modo que el hombre puede ponerse a sí mismo *en forma*.

Como dice Robert Audrey en *La ley natural*, una sociedad es “un grupo de seres desiguales organizados para hacer frente a necesidades comunes”. La igualdad total es una imposibilidad natural en las especies sexuadas, incluso la humana; sin entender esto no se puede establecer un contrato social válido. El mito igualitario, innecesariamente propagado desde hace dos siglos, ha sido derribado definitivamente por las ciencias biológicas y psicológicas, que confirman que los hombres nacen y mueren desiguales. Pero hay algo peor: buscando la igualdad, los jóvenes se reúnen sólo con los jóvenes, los viejos con los viejos y así sucesivamente; ello rompe la continuidad y la solidaridad, esenciales en toda sociedad.

Los “nuevos filósofos” aún no han superado unas vagas tendencias anarquizantes por su mismo rechazo del Estado totalitario. La “nueva derecha” se apoya demasiado en temas biológicos e incluso racistas de puro rechazar los planteamientos utópicos. Pero ambos indican el final del predominio marxista y el final también de un período dominado por el idealismo hegeliano (de izquierdas y de derechas) y el retorno al realismo.

Al realismo social de Aristóteles, de Santo Tomás, de nuestros grandes maestros Vitoria, Molina y Suárez, de Balmes. Después de los ideólogos, y rebasados los tecnócratas, está llegando el momento de los conservadores. Las utopías no resisten más el desafío implacable de los hechos.

Dos ideas, dominantes en los últimos años, se batan en retirada (17). Una es el *reduccionismo*, es decir, el vano intento de reducir toda la vida social a una sola causa o motor único. Marx, con el factor económico; Pareto, con sus “residuos”; Freud, con su radicalismo sexual, nos han metido en callejones sin salida. La suma

(17) Ver MAIASTRA: *Renaissance de l'Occident?*, París, 1979.

de todo eso no explica la vida personal y social, esa gran maravilla que es el hombre.

La otra idea falsa es la de una *orientación necesaria* e inevitable de la Historia en sentido único. Del mismo modo que el racionalismo, el materialismo, el conductismo o el estructuralismo no lo explican todo y que los factores sociales son múltiples, tampoco la resultante puede ir en una sola dirección. Los *progresismos* son equívocos, porque lo que supone para un grupo social “progreso” (siempre rotativo) puede no serlo para otro. La contraposición de lo *progresivo* a lo *involutivo* es arbitraria: sólo es bueno lo que es bueno, no lo que es nuevo sólo por serlo. Las últimas exageraciones, que han hecho reaparecer al “buen salvaje” de Rousseau y el Abate Saint Pierre, durarán lo mismo que las anteriores; Marcusse e Illich han pasado ya.

La Historia no es un *destino*: es un *proyecto* que debemos revisar constantemente y luchar heroicamente por realizarlo. Prometeo y Fausto vuelven a ser modelos, como San Pablo y San Agustín.

Todas las ideologías tienen vocación totalitaria; por eso aspiran todas a destruir la realidad social, la tradición y las diferencias y matices establecidos por la Historia. Si queremos restaurar sociedades estables y flexibles tenemos que volvernos a la realidad.

Es la hora, repito, de los conservadores, que es lo mismo que decir el momento de los reformistas. Sólo ellos pueden dar base a Estados constitucionales, es decir, equilibrados, moderados y flexibles.

Toda sociedad tiene conflictos políticos o que pueden politizarse, es decir, que no admite solución administrativa ni aun judicial. Unos derivan de su propia estructura actual; otros, de los cambios que en la misma desean introducir unos y otros. Típicos de nuestras sociedades son los problemas de carácter moral y religioso (estatuto de las confesiones, régimen familiar, sistema educativo, moral de espectáculos públicos, etc.); las cuestiones que derivan de la distribución territorial del poder y otras conexas (minorías culturales, desequilibrios económicos regionales, descentralización, etc.); los relacionados con la distribución de la renta nacional entre los distintos grupos y del correlativo poder de participación social y política, etcétera. Estas y otras cuestiones se pueden y se deben plantear desde la realidad, no desde la utopía, la imprecisión, la desesperación y la violencia.

La política, repitámoslo una vez más, es el arte de lo posible. Por eso es más parecida a la arquitectura, con sus medios, contrapesos y cimientos, que a la música y sus fugas de la realidad. Volvamos al sentido común y también a la moral. Como dijo Platón, sin moral pública y privada no hay ley, ni estabilidad social ni régimen que pueda durar. Y Montesquieu añade que en ningún régimen político son más necesarias las virtudes ciudadanas que en la democracia.