

CONFLICTO Y COMPROMISO EN LA POLITICA BELGA (*)

Desde hace algunos años los belgas utilizan la frase «crisis de régimen» al referirse a su país; unos, con disgusto; otros, con tristeza, y algunos, no cabe duda, repitiéndola ritualmente. Muchos tienen la sensación de que ni sus instituciones ni sus fuerzas políticas funcionan con eficacia y sentido. La naturaleza de las antiguas cristalizaciones de la vida belga y ciertos desarrollos de los últimos años, considerados por este ensayo, ponen dificultades en la realización de reformas necesarias para conformar las instituciones y costumbres del país con las necesidades de la sociedad y las exigencias de muchos de sus ciudadanos más atentos y considerados. Una larga experiencia nacional indicará, sin embargo, que los problemas actuales pueden resolverse o superarse —o por lo menos sobrellevarse— sin causar perjuicio irreparable al consenso nacional, a los valores democráticos o al progreso social. Muchos de los factores que dan origen a que se hable de «crisis de régimen» son los mismos que han afectado a todas las sociedades democráticas; otros son propios de Bélgica en su conjunto, aunque no lo son en cuanto a la naturaleza de los factores individuales. Entre las fuentes universales de *malaise* política figura la consciencia, cada vez más aguda, del vacío entre los políticos del país y la masa de sus ciudadanos. Como en tantos países, libres y menos libres, el proceso político no ha logrado atraer

(*) El profesor LORWIN expresa su gratitud por la ayuda de «Social Science Research Council» y su «Committee on Comparative Politics», «The Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences», «University of Oregon Graduate School», «The Rockefeller Foundation Program in Constitutional Democracy» y «Ford Foundation».

El señor VERMANG expresa su gratitud por la ayuda de «St. Anthony's College», Oxford.

Este artículo ha sido preparado conjuntamente por el profesor LORWIN y el señor VERMANG, y el texto definitivo ha sido escrito por el profesor LORWIN. Muchos de los puntos aquí discutidos han sido tratados anteriormente en un artículo del profesor LORWIN sobre la oposición en Bélgica que aparecerá en el libro *Opposition in Western Democracy*, editado por el profesor ROBERT A. DAHL (en 1965).

las energías de la gran mayoría de la gente, o ni siquiera mantener su atención (1).

El papel cada vez mayor que desempeña el Gobierno en la vida económica y social ha ido acompañado, paradójicamente, por una creciente conciencia de la ineficacia de las actuaciones del Gobierno, de excesiva centralización, y por otro lado, de una disminución de su autoridad, así como de su prestigio ante los poderosos grupos de interés. Los belgas no suelen usar con mucha frecuencia el término «féodalités», tan corriente en Francia, para referirse a los grupos de interés, pero hay quienes se han visto sorprendidos por la existencia de poderosos «pouvoirs de fait», no previstos por las antiguas «règles de Droit» (2). Quizá lo más sorprendente es la sorpresa en sí, ya que Bélgica desde hace mucho destaca por el alto grado de organización e influencia de sus movimientos sociales, si no quiere, de momento, usar el término «grupos de presión», o ni siquiera el equivalente, evidentemente más neutral, «grupos de interés».

Los problemas étnico-lingüístico-regionales forman la fuente principal del actual ambiente de crisis. En muchos países existen dificultades entre minorías y mayorías lingüísticas; muchos tienen problemas regionales difíciles; muchos sufren conflictos étnicos, pero ningún otro país tiene exactamente el mismo cúmulo de problemas como el que actualmente crea tales tensiones entre los belgas de habla flamenca (u holandés) y los de habla francesa, entre las provincias flamencas del Norte y las valonas (de habla francesa) del Sur.

Sin embargo, «crisis de régimen» parece una frase de exagerada gravedad comparando los problemas de Bélgica con los, digamos por ejemplo, de Francia, sin preparar para la sustitución de un líder insustituible, o de los Estados Unidos perturbados por profundísimos ajustamientos en las relaciones raciales. No hay sitio aquí para comparaciones internacionales, que ayudarían a fijar la situación de Bélgica en perspectiva. Sin embargo, una revisión a fondo de los problemas políticos belgas es indispensable.

La estabilidad no es la única virtud, y ni siquiera es siempre la virtud principal, en la vida política. No obstante, los belgas no poseen, tal vez, información adecuada sobre la notable estabilidad de las formas constitu-

(1) Compárese el discurso inaugural de HANS DAALDER en la Universidad de Leiden, «Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek», Assen, Van Gorcum, 1964.

(2) W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH: *Pouvoir de Fait et Règle de Droit*, Bruselas, Librairie Encyclopédique, 1957, ayudó a poner en marcha los estudios sobre los grupos de interés belgas. Véase especialmente los estudios del Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (C. R. I. S. P.), Bruselas, sobre todo en su *Courrier Hebdomadaire*, 1959, y JEAN LADRIERE: «Introduction à une étude des groupes de pression en Belgique», en *Res Public*, IV, 1962, págs. 172-191.

cionales y la continuidad de las relaciones entre los partidos políticos y los grupos de interés que han dado carácter a su vida nacional.

La Constitución es, en efecto, la más antigua del Continente. Fué adoptada inmediatamente después de la revolución de 1830, que consiguió la independencia respecto del Rey de los Países Bajos, y no ha sido cambiada formalmente más que en dos sentidos: para introducir el sufragio universal y para reformar la composición y la elección del Senado. Informalmente, claro está, los usos constitucionales han sido adoptados para abrir paso a los partidos políticos y a los grupos de interés y para introducir el bienestar social y una política internacional, propios de una nación progresiva. Que estas adaptaciones hayan podido realizarse con relativamente poco trabajo debe atribuirse a la alianza de jóvenes liberales y católicos que escribieron el breve, razonable, simple y flexible texto de la Constitución de 1831 (3).

Fué, sin embargo, la Constitución de un pequeño Estado unitario, que dió considerable autonomía a sus comunidades o gobiernos municipales, pero dejó de afrontar los problemas de las dos comunidades lingüísticas, aunque incluía una disposición vaga referente a libertad en el uso de idiomas (artículo 23). No obstante, sus autores dieron por supuesto que el país sería gobernado y dirigido, en todos los aspectos, por las «élites» de habla francesa, valonas y flamencas, que habían hecho la revolución, escrito la Constitución y que poseían el poder económico, social, así como político, en la *Monarchie censitaire*.

SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partidos ha sido muy estable. Dos o tres llamados «partidos nacionales» —el partido liberal, el primero en organizar el mecanismo de partidos, y el Partido Católico— surgieron en el siglo XIX del conflicto en torno a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, especialmente en lo referente a la educación escolar. Liberales y católicos alternaron en el Poder nacional durante casi medio siglo, hasta 1884. Entonces, los católicos, aprovechándose de las disensiones de los liberales y de los resentimientos causados por su legislación escolar, se instalaron en el Poder, de una manera exclusiva, por treinta años, hasta la primera guerra mundial.

Mientras tanto, el partido socialista había entrado en el escenario político, exponiendo las pretensiones de la clase obrera y compartiendo con los

(3) Consúltese, por ejemplo, el excelente artículo de ANDRÉ MAST: «Une Constitution du temps de Louis-Philippe», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, noviembre-diciembre de 1957, págs. 987-1.030.

liberales las actitudes anticlericales y antirreligiosas. El anticlericalismo siguió siendo el dogma del partido socialista cuando éste, al hacerse una fuerza parlamentaria en 1894, abandonó rápidamente los sueños revolucionarios de su juventud y se convirtió en un partido de «oposición leal».

El sufragio nacional no se había extendido desde el año 1848 hasta 1893 en este país, que se había hecho, a causa de sus tempranas fábricas, minas y ferrocarriles, el precursor continental de la revolución industrial. El sufragio universal fué introducido en 1893, pero estaba ponderado por la propiedad, la educación y el *status* familiar, factores que determinaban el número que podía ser de uno a tres. La enseñanza primaria tuvo que esperar hasta 1913 para hacerse universal y obligatoria. El sufragio masculino universal e igual no fué garantizado hasta 1919. En esta ocasión la clase obrera, cuyos miembros varones habían llegado así a sus plenos derechos políticos, estaba ya bastante madura.

La larga lucha por el derecho de votar y por la igualdad del voto, así como por la enseñanza obligatoria e igualdad en el servicio militar, había disciplinado al partido socialista, llegando éste a limitar sus objetivos políticos y a usar tácticas de coalición (con el ala progresiva del partido liberal). Aquí, como en muchos países, los socialistas entraron por primera vez en el Gobierno nacional durante la primera guerra mundial. Pero, contrastando con la experiencia de otros partidos socialistas, ellos siguieron en el Gobierno después de la guerra, capaces de mostrar resultados pragmáticos, que confirmaron su posición como «partido de Gobierno», al lado de los otros dos partidos tradicionales.

Los grupos sociales belgas, y ante todo los obreros industriales, se mostraron capaces de auto-organización. Cada una de las «familias espirituales» desarrollaron una red de organizaciones sociales asociadas con los correspondientes partidos políticos en variables grados de lazos formales e informales, orgánicos y personales. Los socialistas iban por delante con sus Mutualidades (4), Cooperativas de consumidores y Sindicatos, estrechamente unidos al Partido. Los católicos establecieron organizaciones similares, así como poderosos grupos agrarios, en su mayor parte en Flandes. Los liberales, a pesar de contar con un predominio de miembros de las clases media y alta, establecieron también Mutualidades y Sindicatos. Así, el sistema de partidos belga tomó hace más de medio siglo el carácter que desde entonces sigue

(4) Hemos usado el término español «mutualidades» por el francés «mutualités»: sociedades para seguro mutuo contra riesgos económicos por enfermedad, desempleo y/o vejez, especialmente enfermedad.

manteniendo; es decir, el de una relación íntima de los movimientos sociales con las tres formaciones políticas tradicionales, lo que ha ayudado a guardar su estabilidad contra intrusos, como, por ejemplo, los comunistas (5).

GOBIERNOS DE COALICIÓN

El período de Gobiernos monopartidistas terminó con la igualdad del sufragio. Desde el año 1919, con excepción de un solo período legislativo,

TABLA I

Votos para la Cámara de Diputados, por partidos (1946-1961)

(Porcentaje sobre el número total de votos válidos)

AÑO	Soc.	Com.	Lib.	Nac. Flam	U. D. B.	Cat.	Cat. dis.	Varios
1946	32,6	12,7	9,5	—	2,2	42,5	—	0,5
1949	29,8	7,5	15,3	2,1	—	43,6	0,1	1,8
1950	35,6	4,7	12,0	—	—	47,7	—	—
1954	38,6	3,6	13,0	2,2	—	41,1	0,9	0,6
1958	37,1	1,9	11,8	2,0	—	46,5	—	0,7
1961	36,7	3,1	12,3	3,5	—	41,5	—	2,9

NOTAS.—Abreviaturas:

Soc.=Partido socialista.

Com.=Partido comunista.

Lib.=Partido liberal (a partir de 1961, partido de libertad y progreso).

Nac. Flam.=Partidos nacionalistas flamencos (a partir de 1954, Unión Popular Flamenca).

Cat.=Partido social cristiano.

Cat. dis.=Candidaturas de católicos disidentes.

U. D. B.=Unión Democrática Belga

En 1946, 1950, 1954 y 1958 los partidos socialista y liberal tenían candidaturas conjuntas en las provincias de Limburgo y Luxemburgo. Allí se asigna a cada partido un porcentaje del número total de los votos conjuntos, tomando como base el porcentaje de votos obtenido por estos partidos, por separado, en aquellas provincias en 1939 y 1949.

El sufragio femenino fué introducido en las elecciones nacionales en 1949.

(FUENTES: R. E. De Smet, R. Evalenko y W. Fraeys: *Atlas des Elections Belges, 1919-1954*, Bruselas, 1958; *Annexe*, págs. 10-11, para 1919-1954; Ministerio del Interior, para 1958 y 1961.)

(5) B. S. CHLEPNER: *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruselas, Institut de Sociologie, 1956; VAL R. LORWIN: «Labor Organizations and Politics in Belgium and France», en *National Labor Movements in the Postwar World*, ed. de E. M. Kassalow, Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1963, págs. 142-168.

ningún partido ha llegado a tener la mayoría en las dos Cámaras. El Partido Católico se ha mostrado el más fuerte en casi todas las elecciones, seguido, no muy lejos, por los socialistas, y siguiendo en tercer lugar los liberales, a distancia, pero con una importancia significativa (Vid. las tablas I, II y III).

A lo largo de todo este período se ha dado sólo una vez un triunfo de

TABLA II

Puestos en la Cámara de Diputados (1946-1961)

(Número total de puestos inmediatamente después de las elecciones nacionales)

AÑO	Soc.	Com.	Lib.	Nac. Flam.	U. D. B.	Cat.	Cat. dis.	Varios	TOTAL
1946.....	69	23	17	—	1	92	—	—	202
1949.....	66	12	29	—	—	105	—	—	212
1950.....	77	7	20	—	—	108	—	—	212
1954.....	86	4	25	1	—	95	1	—	212
1958.....	84	2	21	1	—	104	—	—	212
1961.....	84	5	20	5	—	96	—	2	212

Abreviaturas: Como en la tabla I.

(FUENTES: R. E. de Smet, R. Evalenko y W. Fraeys, *Atlas des Elections Belges, 1919-1954*, Bruselas, 1958; *Annexe*, págs. 14-15, para 1919-1954; Ministerio del Interior, para 1958 y 1961.)

TABLA III

Fuerza de los partidos dentro de las regiones lingüísticas, porcentajes sobre el número total de votos válidos para la Cámara de Diputados (1961)

REGION	Total*	P. S. C.	Soc.	Lib.	Com.	Unión Pop. Flamenca	Varios	TOTAL
Flandes.....	2.867.000	50,9	29,7	11,6	1,0	6,0	0,8	100
P. valonas.....	1.695.000	30,1	47,1	11,8	6,5	—	4,5	100
Bruselas.....	668.000	28,0	41,6	17,0	3,6	1,7	8,1	100
Cantones de habla alemana.....	35.000	71,1	13,0	11,3	0,5	—	4,0	99,9
Bélgica.....	5.265.000	41,5	36,7	12,3	3,1	3,5	2,9	100

(*) En números aproximados.

(FUENTE: William Fraeys, «Les Résultats des Elections Législatives du 26 mars 1961», en *Res Pública*, III, núm. 4, 1961, pág. 394.)

un partido «relámpago», el de los «rexistas» antidemocráticos, durante la crisis de 1936 (6). Los partidos minoritarios han tenido relativamente poca importancia. Un pequeño partido nacionalista flamenco ha figurado permanentemente en la escena parlamentaria con algún éxito antes de la segunda guerra mundial. Los comunistas han sido el único partido minoritario persistente, sin llegar a sobrepasar, sin embargo, el número de votos de los liberales más que una sola vez, al empezar la segunda guerra mundial.

Los Gobiernos de coalición han sido la regla general. Después de la segunda guerra mundial hubo un corto período que dió entrada a los comunistas en el *sanctum* del Poder. Luego siguieron los primeros Gobiernos de un solo partido, desde el establecimiento del sufragio universal e igual: los exclusivamente católicos de la Legislatura de 1950-1954. Desde entonces el Gobierno nacional ha llegado a adoptar la forma de todas las combinaciones posibles: socialista-liberal, católico-liberal y católico-socialista (7).

La última, llamada la «gran alianza», por la extensión de su mayoría parlamentaria y la importancia de las fuerzas sociales que le apoyaban, ha sido la fórmula de Gobierno desde las elecciones de 1961.

REORGANIZACIÓN DE PARTIDOS DESDE LA GUERRA

Entre las dos guerras, el Partido Católico se había reducido, prácticamente, a una débil federación de sus fuerzas sociales componente —la organización agraria, las de las clases media y obrera y los círculos de notables locales— y de sus alas regionales de habla flamenca y de habla francesa. Después de la guerra surgió de nuevo como el Partido Social Cristiano (P. S. C., el Parti Social Chrétien, para usar el nombre y las iniciales franceses, a pesar del fundamento predominantemente flamenco del partido). Tenía ahora como base la afiliación individual, y no por grupos, y una estructura nacional más sólida. Proclamó su propósito de «desconfesionalizarse» (usando una palabra algo vulgar, para la que no existe una equivalente más acertada), y tomó una postura social mucho más progresiva que su organización predecesora.

Los años posteriores a la guerra han sumergido algunas de estas intenciones, pero han confirmado otras. La afiliación individual ha seguido siendo

(6) El partido «Rexista» no fué del todo fascista hasta después de la ocupación nazi. Consúltese el ensayo de JEAN STENGERS en la obra (próxima a salir) sobre la extrema derecha en Europa, ed. por Eugen Weber.

(7) Además, un Gobierno minoritario, exclusivamente P. S. C., estuvo en el Poder durante varios meses en 1958.

la regla, pero las organizaciones sociales, sobre todo las laborales, han ido aumentando su poder según han pasado los años. Han defendido sus intereses de grupo dentro del mecanismo de partido, interviniendo en las decisiones y en la selección de candidatos. Las Confederaciones agrarias, grupos de la clase media y el Movimiento Católico de Obreros (Sindicatos, Mutualidades, Jóvenes Obreros Católicos) están reconocidos explícita, o por lo menos implícitamente, junto con los elementos tradicionales burgueses en el nombramiento de los candidatos. Este resultado puede lograrse por negociación y convenio o por elecciones primarias, que —en la mayoría de las grandes ciudades y muchas de las más pequeñas— eligen o confirman candidatos, o resuelven discusiones sobre las listas, en los tres partidos. El sistema de distritos electorales plurinominales facilita el reconocimiento de las distintas organizaciones sociales de la comunidad católica en una sola lista, lo mismo en las elecciones municipales y provinciales que en las nacionales.

El P. S. C. sigue siendo no sólo cristiano, en el amplio sentido de la palabra, tal como fué concebido en 1945, sino también católico. El papel de los grupos sociales católicos ha sido uno de los factores que ha hundido la proclamada intención de «desconfesionalización».

Conservando una estructura nacional, el P. S. C. ha reconocido los dos grupos lingüísticos dentro del Partido. En los últimos años, las tensiones entre su mayoría flamenca y su minoría «francophone» (de habla francesa) han aumentado, hasta el punto de amenazar la unidad del Partido. Las tensiones se realzan por la diferencia de clases sociales y de conceptos de la vida entre los miembros de las dos alas. La flamenca es, en general, la más progresiva, teniendo en cuenta la importancia del movimiento laboral católico flamenco, mientras que el ala valona del partido está dominada por elementos de la clase media y de la aristocracia, con una minoría militante izquierdista.

Hasta la reorganización de los socialistas, después de la guerra, su partido se había llamado partido laboral. El nuevo nombre partido socialista reflejaba un deseo de ampliar su base social; deseo que apenas se ha cumplido, en cuanto a sus afiliados. Igual que los católicos, los socialistas se apartaron, en el año 1945, de su base de afiliación por grupos —según la cual casi todos los miembros se habían asociado mediante Sindicatos, Cooperativas y Mutualidades—, estableciéndose como base de afiliación individual. En 1949 crearon una estructura formal de coordinación de estos tres movimientos sociales en el partido en Juntas nacionales y locales de Acción Común. Mucho más significativo fué, sin embargo, la coordinación mediante contactos informales, directivos superpuestos y base y objetivos sociales comunes.

El partido liberal había sido el partido principal del Gobierno, de la unificación nacional y de «laïcité» durante los primeros cincuenta años de

la independencia belga. Junto con otros muchos partidos laicos, burgueses, fué dejado atrás, en la época del sufragio de masas, por los llamamientos católicos y socialistas. Siguió, sin embargo, desempeñando un significativo papel minoritario en el Gobierno nacional y en la política local, con fuertes organizaciones en Bruselas y otras ciudades.

En el año 1961 se fundió con varios pequeños partidos derechistas, tomando el nombre de Partido de Libertad y Progreso (P. L. P.). Los liberales se propusieron desprenderse del anticlericalismo histórico del antiguo partido en un intento de modernizarse y de atraer a ciertas minorías católicas y a la alta burguesía, sobre todo a los que se sentían descontentos por la cohabitación del Partido Social Cristiano con los socialistas en el Gobierno. El partido fortaleció también su floja organización nacional.

El partido comunista había sido incapaz de avanzar, incluso durante la depresión, contra la fuerte armadura de las organizaciones sociales de la clase obrera que apoyaron al partido socialista. Pero surgiendo del período de ocupación con nuevas fuerzas en los Sindicatos y en la opinión pública, el partido alcanzó su punto máximo de todos los tiempos con un 12,7 por 100 de los votos en las elecciones de 1946. Luego, sin embargo, volvió a bajar rápidamente a sólo un 3 por 100. En la Federación General de Trabajo, los dirigentes y elementos comunistas fueron, en gran parte, eliminados por una presión socialista organizada.

El único partido regional significativo, aunque pequeño, que apareció en el escenario nacional después de la guerra fué la Volksunie, Unión Popular Flamenca. Los partidos flamencos habían sido un rasgo secundario, pero no despreciable, en la política nacional desde la primera guerra mundial. No obstante, los principales representantes de los intereses regionales habían de buscarse en el ala flamenca del P. S. C. La Volksunie actuó, en realidad, como grupo de presión y como amenaza al P. S. C. más que como partido político de oposición.

GRUPOS DE INTERÉS

Los principales grupos de interés están, como hemos podido ver, en su mayor parte orgánicamente relacionados o estrechamente unidos por simpatía con la «familia espiritual» de los católicos, socialistas y liberales. Las Asociaciones de empresarios pertenecen a las pocas organizaciones de importancia no identificables sobre bases político-religiosas. Los grupos laborales están fuertemente organizados, a pesar de la multiplicidad de Sindicatos, Cooperativas y Mutualidades. Entre las organizaciones más sólidas y de más

influencia figura la Confederación Agraria Católica Flamenca, el Boerenbond. Los grupos de organización menos coherentes han sido hasta hace muy poco los de los pequeños comerciantes independientes y de las profesiones libres, sobre todo en la comunidad de habla francesa.

Un sorprendente fenómeno durante el último decenio ha sido el avance continuo de las organizaciones laborales católicas y el relativo estancamiento de muchas ramas del movimiento laboral socialista. (Véanse las tablas IV y V.) Los Sindicatos, Cooperativas y Mutualidades católicos han alcanzado,

TABLA IV
Número de miembros de las principales federaciones sindicales
(1947 - 1961)

AÑO	F. G. T. B.	C. S. C.	AÑO	F. G. T. B.	C. S. C.
1947.	567.071	437.183	1955.	675.164	653.636
1948.	607.506	503.384	1956.	681.427	669.284
1949.	619.655	547.390	1957.	698.825	684.526
1950.	631.075	567.587	1958.	714.382	715.563
1951.	637.697	607.363	1959.	723.242	737.286
1952.	675.333	625.011	1960.	706.087	761.705
1953.	671.976	642.303	1961.	690.994	771.576
1954.	667.539	645.192			

Abreviaturas:

F. G. T. B.=Fédération Générale du Travail de Belgique (Socialista).

C. S. C.=Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (Católica).

(FUENTES: 1947-1953: C. R. I. S. P., *Courrier Hebdomadaire*, núm. 30, el 4 de septiembre de 1959, pág. 20; 1954-1961: C. R. I. S. P., *Courrier Hebdomadaire*, núm. 181, el 11 de enero de 1963, págs. 16 y 18.

e incluso en muchos casos sobrepasado, a sus competidores socialistas en número, y en algunos sectores de la economía, en influencia y dinamismo. Hace mucho que ha pasado la época en que los socialistas dieron por supuesto que el paso del tiempo y el progreso de la industrialización significarían, de una manera inevitable, su propio avance continuo y una decadencia del catolicismo dentro de la clase obrera. Entre los propios valores, predominantemente socialistas, el grupo minoritario de obreros católicos está mostrando una nueva actitud de combate. Por otro lado, los católicos conscientes se sienten preocupados por los efectos que la industrialización y los desplazamientos de población puedan causar sobre las estructuras y actitudes de un

TABLA V (A)

Votos para los Comités de Sanidad y Seguridad, por Sindicatos y categorías de trabajo, en 1958 y 1963

	F. O. T. B.		C. S. C.		UNIONES LIBERALES	
	1958	1963	1958	1963	1958	1963
Trabajadores manuales.....	57,3	53,3	38,5	41,8	3,6	4,5
Empleados (oficinistas).....	44,9	41,6	49,1	51,0	4,9	7,5
Jóvenes obreros.....	43,5	42,2	54,3	55,5	1,6	2,3
<i>Total.....</i>	<i>54,9</i>	<i>50,5</i>	<i>41,4</i>	<i>44,2</i>	<i>3,7</i>	<i>5,3</i>

(FUENTE: Guy Spitaels, *L'Année Sociale*, 1963, Bruselas. Institut de Sociologie, 1964, páginas 254-255.)

TABLA V (B)

Votos para los Comités de Sanidad y Seguridad por regiones y Sindicatos, en 1963

	F. G. T. B.	C. S. C.	Sindicatos Liberales
Flandes.....	39,8	55,1	5,1
Prov. valonas.....	64,8	31,1	4,1
Brabante.....	50,6	41,9	7,5
Bélgica.....	50,5	44,2	5,3

Abreviaturas:

F. G. T. B.=Fédération Générale du Travail de Belgique.

C. S. C.=Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique.

Uniones Liberales=Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique.

(FUENTE: C. R. I. S. P., *Courrier Hebdomadaire*, núm. 229, el 24 de enero de 1964, página 7.)

catolicismo flamenco estrechamente relacionado, en los pueblos pequeños, con un penetrante conformismo social.

Igual que en otros países, muchos belgas han observado con disgusto la importancia de los grupos de interés y su usurpación de funciones correspondientes, según la opinión general, exclusivamente a las autoridades públicas. Es-

tos grupos han recibido, en efecto, un cierto número de tareas sociales y económicas, administrativas en el campo social, y principalmente de carácter asesor en el campo económico. Lo primero puede verse en el sistema de seguro social; lo segundo, en las funciones consultivas del Consejo Económico Central y del Consejo Laboral Nacional. Sin embargo, igual que a los Consejos colaterales en muchos países, tanto las esperanzas de su protagonistas como los temores de sus enemigos han sido exagerados. La verdadera importancia de los Sindicatos y organizaciones laborales puede observarse en sus intervenciones «ad hoc», formales e informales, más que en la extensa y compleja estructura de los Cuerpos consultivos; mucho más en su determinación sobre el mercado laboral y la política de bienestar social que en su influencia en las decisiones económicas generales del Gobierno o del Parlamento.

Con el acto de repartir el Poder con los Sindicatos en los asuntos sociales, desde la guerra, los dirigentes de la industria y las finanzas han asegurado un alto grado de paz industrial y retenido un control continuo sobre la mayoría de las decisiones económicas. Los líderes de los Sindicatos, con el nuevo reconocimiento de la negociación colectiva en la época de posguerra, y desempeñando un papel cada vez más importante en la vida política, han mostrado un notable grado de responsabilidad económica e interés por proteger la economía contra la inflación, a veces a costa de empleo y de desarrollo económico.

PACTO ESCOLAR

El tema de discusión política más antiguo en Bélgica ha sido el referente a los respectivos papeles de la Iglesia católica y del Estado en la enseñanza. Bélgica es nominalmente un país católico; hay muy pocos protestantes y judíos. Sin embargo, sólo pueden calificarse como católicos practicantes la mitad de la población; hay muchos otros que se muestran indiferentes en su relación con la Iglesia, y un porcentaje bastante más bajo de personas con actitud hostil contra la religión en sí. Históricamente, tanto los liberales como los socialistas se han esforzado por imponer las escuelas públicas a las de la Iglesia, mientras que la defensa y el avance de éstas ha formado el objeto principal de la política católica. El número de estudiantes de las instituciones católicas es ahora, como puede verse en las tablas VI y VII, mucho más elevado que el abarcado por el sistema de enseñanza pública; la preponderancia de las escuelas católicas en Flandes aparece en la tabla VIII.

La cuestión de los subsidios estatales para las escuelas primarias católicas

TABLA VI

Población escolar y preescolar, por idiomas y nivel de enseñanza
(1960 - 1961)

	Francés	Fiamenco	Alemán	TOTAL
Preescolar	152.574	251.435	1.126	405.135
Primaria (edades: 6-12).....	397.827	515.854	5.141	918.822
Secundaria (edades: 12-18)...	222.058	304.341	333	526.732
Universitaria; Instituciones superiores de tecnología; escuelas normales.....	28.164	23.835	—	51.999
<i>Total</i>	800.623	1.095.465	6.600	1.902.688

(FUENTE: Ministerio de Economía y Ministerio de Educación y Cultura, *Annuaire Statistique de l'Enseignement, 1960-1961*, Bruselas, 1962, págs. 14-15.)

TABLA VII

Población escolar y preescolar, por patrocinio de escuelas —público y privado—, y nivel de enseñanza (1960 - 1961)

	Públicas	Privadas	TOTAL
Preescolar.....	140.008	265.127	405.135
Primaria.....	437.064	481.758	918.822
Secundaria	209.801	316.931	526.732
Universitaria, etc.	20.394	31.605	51.999
<i>Total</i>	807.267	1.095.421	1.902.688

NOTA.—Casi todas las escuelas primarias y secundarias son católicas. Algunas escuelas primarias, nominalmente públicas (sobre todo en Flandes), son instituciones católicas bajo la tutela municipal. Una importante Universidad privada, la de Bruselas (5.047 estudiantes), no es católica.

(FUENTE: *Annuaire Statistique de l'Enseignement, 1960-1961*, págs. 20-21.)

se resolvió, por fin, a su favor poco tiempo después de la primera guerra mundial. Después de la segunda guerra mundial surgió una larga y amarga disputa sobre los subsidios para las escuelas católicas de segunda enseñanza, académicas y de artes y oficios. El Gobierno de 1952, exclusivamente cató-

lico, llevó a cabo una legislación y concedió fuertes asignaciones en favor de estas escuelas. Su política fué invertida por el Gobierno socialista-liberal de 1955, a pesar de la protesta católica, empezando por demostraciones como la clásica «marcha sobre Bruselas», hasta llegar a ligeros tumultos. La orga-

TABLA VIII

Población escolar y preescolar, por patrocinio de escuelas y por idiomas
(1960 - 1961)

Francés.....	Públicas: 465.095	Privadas: 335.528
Flamenco.....	» 336.141	» 759.324
Alemán.....	» 6.031	» 569
<i>Total</i>	» 807.267	» 1.095.421

(FUENTE: *Annuaire Statistique de l'Enseignement, 1960-1961*, págs. 20-21.)

nización católica, en defensa de las escuelas católicas, ayudó al P. S. C. a conseguir su aumento de votos en las elecciones de 1958. Después de aquel triunfo, el P. S. C. tomó la iniciativa para conseguir un convenio entre los tres partidos sobre un importante pacto escolar, por el que las discusiones sobre la política de la segunda enseñanza quedaron descartadas del campo de conflictos de la política partidista por doce años. Un Comité de tres partidos fué establecido para resolver las dificultades referentes a la interpretación y aplicación del pacto.

A costa de un fuerte aumento de las contribuciones estatales a los dos sistemas de enseñanza, tanto el católico como al público, la lucha escolar había terminado, por lo menos temporalmente. Había terminado, para ser más exactos, en cuanto a sus aspectos políticos más destructivos. La competencia entre los dos sistemas de enseñanza siguió, sin embargo, en cuanto a la atracción de estudiantes y de fondos. No se hizo esfuerzo alguno para coordinar la expansión de las escuelas del país cuando la población en edad escolar aumentó fuertemente. Como consecuencia de «Chasse aux élèves», las escuelas competitivas llegaron en muchos casos a relajar su disciplina por su interés en no perder los estudiantes. La competición entre los católicos y los no católicos siguió también en cuanto a los puestos y ascensos dentro del sistema de enseñanza pública.

La cuestión de una posible renovación del pacto escolar al finalizar los doce años fijados quedó en el aire. Hasta la mitad de este período ningún partido había intentado renovar la lucha escolar, de la que cada uno había

sacado alguna ventaja, y que había causado pérdidas a todos ellos, así como a la comunidad nacional. El Partido Social Cristiano corrió el mayor riesgo porque, históricamente, los intereses particulares de las escuelas católicas habían sido su atractivo electoral más fuerte y el fundamento de su unidad interna durante más de un siglo.

El efecto de la lucha escolar y del espíritu del pacto se puso de manifiesto al planearse la expansión universitaria en el año 1964. Es digna de atención por enfocar muchas de las consideraciones políticas referentes a toda decisión nacional en el campo de la política interior.

EXPANSIÓN UNIVERSITARIA

Una de las fuentes de vaga inquietud entre los belgas y de crítica sobre la inadecuación de las instituciones ha sido el fallo de la enseñanza superior y de la investigación científica, que no ha logrado avanzar de acuerdo con las necesidades de la vida moderna. La sensación de insuficiente democratización en la enseñanza superior ha ido acompañada por una preocupación por el futuro económico del país, ya que, durante el último decenio, el desarrollo de Bélgica ha quedado atrás en este aspecto en comparación con todos sus compañeros del Mercado Común, a excepción de Luxemburgo. El apoyo de la industria a la investigación es relativamente pequeño. Las dos grandes Universidades privadas dependen en gran parte de la ayuda financiera del Estado. Al Gobierno le pareció, por lo tanto, de su incumbencia dotarlas de dirección y recursos.

El primer ministro, Lefèvre, ha actuado ya durante mucho tiempo como defensor de una mayor igualdad de oportunidades para la enseñanza pública. El 25 de junio de 1964 presentó al Senado, en líneas generales, los planes, o por lo menos las esperanzas del Gobierno para una expansión de la enseñanza superior y de la investigación (8). Fué natural que diera énfasis no sólo a la adaptación de éstas a la Era de la ciencia y de la tecnología y a la necesidad de un reclutamiento social más democrático de la enseñanza superior, sino también, y de una manera especial, a la conservación del equilibrio político-ideológico, así como lingüístico, dentro del sistema.

La estructura actual es de dos Universidades estatales: Lieja (de habla francesa) y Gante (flamenca desde 1930), y de dos privadas, mucho mayores: la Universidad Católica de Lovaina y la Universidad de Bruselas, de fundación liberal y en la actualidad de claustro predominantemente socia-

(8) *Sénat, Compte-rendu Analytique*, 25 de junio de 1964, págs. 627-631.

lista-liberal. Lovaina está dividida casi por igual entre enseñanza en francés y en flamenco; Bruselas ha duplicado muchos de sus cursos en flamenco, pero el ambiente sigue siendo irresistiblemente francés. Tanto en ciudades flamencas como valonas existen, además, otras instituciones de enseñanza superior y de tecnología, sin llegar a tener un conjunto completo de Facultades universitarias o, en algunos casos, de un nivel de enseñanza inferior al universitario.

En todo programa de expansión hay que tener en cuenta el equilibrio lingüístico, el equilibrio entre las instituciones estatales y privadas, y finalmente, el equilibrio entre instituciones católicas y no católicas. También hay que considerar la exigencia de instituciones de nivel universitario de ciertas ciudades que actualmente no las tienen, de las cuales Amberes es, con mucha diferencia, la mayor. En este delicado balanceo, requerido por todos estos derechos establecidos, junto con nuevas exigencias, hay que cuidar también, de una manera u otra, los intereses de la propia enseñanza y de la investigación, como el Gobierno se ha propuesto y como todos los partidos desean, sin recargar excesivamente a los contribuyentes de esta nación, cuyos impuestos son más bajos que los de la mayoría de sus vecinos.

Con todos los demás aspectos del programa todavía en preparación, el primer ministro propuso, para empezar, un mecanismo que garantizase el equilibrio político-ideológico. El señor Lefèvre se ofreció a establecer para la enseñanza superior un Comité permanente similar al que, desde 1959 hasta ahora, ha actuado con tanta eficacia, garantizando el funcionamiento del pacto escolar y resolviendo los puntos espinosos que su interpretación y aplicación planteaba (9). De esta manera los problemas políticamente difíciles serían una vez más «despolitizados» mediante una actuación continua de los propios partidos, y los problemas administrativos y legislativos serían minimizados por la actuación mediadora, y en algunos casos arbitral, de representantes competentes de los partidos.

Los costos del programa de expansión universitaria presentan también, no cabe duda, problemas políticos, sobre todo coincidiendo, como en realidad es la situación, con el aumento de los gastos de la enseñanza secundaria. Los gastos causados por la falta de inversiones en la enseñanza pública pueden, sin embargo, resultar a la larga más elevados que los que representan tales inversiones. Mientras tanto, la competencia entre las estructuras lingüísticas e ideológicas contribuyen también, de una manera inevitable, al aumento de los costos de las innovaciones y de la expansión, ya que ésta tiene que realizarse más o menos simultáneamente entre todos los intereses

(9) *Ibid.*, pág. 628.

reconocidos. Pero éstas son complicaciones que lógicamente tienen que surgir dentro de un pluralismo en el que la libertad de elección va acompañada, tanto de un conformismo social como de una competencia vigilante.

El pluralismo y los intereses locales y regionales no sólo contribuyen al aumento de los costos, sino que también crean dificultades referentes a la calidad de la enseñanza, que el Gobierno desea elevar de un nivel respetable a niveles todavía más dignos de una sociedad progresiva. La creación de instituciones para los primeros años de enseñanza universitaria en nuevas ciudades puede parecer democratización de la enseñanza, pero ¿cuál será su efecto sobre la calidad? Alguien ha observado, en un tono un tanto mordaz: «Todo el mundo quiere tener un poquito de Universidad a diez minutos de su casa, como si se tratara de un dispensario médico de urgencia» (10).

Por estas razones, y por las dudas sobre las oportunidades de desarrollo que puedan tener varias Universidades oficiales, ciertos claustros universitarios se opusieron rotundamente al programa general, incluso cuando éste fué anunciado por el primer ministro. El claustro de la Universidad de Bruselas fué de los más ofendidos, aunque el ministro de Educación es nada menos que su antiguo rector.

PROBLEMAS LINGÜÍSTICO-REGIONALES

En la misma sesión del Senado en que el primer ministro anunció el programa del Gobierno para la expansión de la enseñanza superior, su ministro de Asuntos Interiores fué interpelado por un senador liberal, de habla francesa, sobre un insulto por parte de los flamencos contra la bandera nacional (11). El incidente en sí tuvo poca importancia pues no pasó de una demostración insignificante durante la cual la bandera belga fué arriada por los participantes flamencos, que en aquel momento la encontraron «provocativa» pero sirvió para recordar la convergencia en el Gobierno de las exigencias flamencas y «francófonas».

La lucha por la igualdad que las masas flamencas habían llevado ya durante un siglo, fué dirigida contra los dirigentes de habla francesa, del Gobierno y de la sociedad, no sólo en las áreas valonas y en la capital, sino también,

(10) «Memnon», DANIEL RYELANDT: «Les conditions de survie», en *Revue Générale Belge*, julio de 1964, pág. 102.

(11) N. HOUGARDY: *Sénat, Compte-rendu Analytique*, 25 de junio de 1964, páginas 637-639.

y más todavía, contra las élites «francófonas» del mismo Flandes. Como resultado de esta lucha surgieron las leyes lingüísticas del decenio 1930-40, según las cuales cada parte del país iba a usar exclusivamente su propio idioma en la enseñanza y en su sistema administrativo, el flamenco (u holandés, para usar el nombre oficial del idioma), en el norte, y el francés en las provincias (valonas) del sur (12). Bruselas, como capital nacional, iba a tener ciertas formas de administración bilingüe. En el Ejército, en los Tribunales y en la Administración nacional en Bruselas, los dos idiomas iban a tener una condición de igualdad.

En la práctica esta serie de leyes se aplicaron solamente en parte. Sobre todo en Bruselas las autoridades de las comunidades predominantemente «francófonas» hicieron pocos esfuerzos por proporcionar servicios administrativos bilingües o posibilidades de enseñanza en el flamenco.

Las exigencias flamencas adquirieron nueva fuerza después de la guerra, por haberse formado, como consecuencia de las leyes del decenio 1930-40 una élite flamenca, educada casi exclusivamente en este idioma. Alrededor de 1960 la combinación de discusiones lingüísticas y regionales se hizo la materia principal de la política nacional, al encontrarse el país no sólo ante el antiguo problema flamenco, sino también ante el problema valón y el de Bruselas.

Muchos flamencos, que tenían todavía la sensación de no tener igualdad completa con los belgas de habla francesa dentro del actual estado unitario, buscaron varias formas de federalismo insistiendo en su demanda de una efectiva igualdad para los flamencos en toda la nación y, sobre todo, en su capital, en cuanto a oportunidades de empleo y promoción en las instituciones nacionales, tanto públicas (13) como privadas, y en la culminación del proceso de «flamenquización» del mismo Flandes, sobre todo en su vida industrial. La fuerza de estas exigencias puede entenderse sólo a la luz del hecho de que la nación, incluido el mismo Flandes, fué dominada, hasta hace poco, por élites de habla francesa.

El problema más espinoso fué el de Bruselas, donde se intentaron «recuperar» las condiciones de igualdad para los flamencos dentro del área del gran Bruselas, que antiguamente había sido casi totalmente de idioma flamenco, evitando a la vez la extensión del idioma francés a través de los pueblos y del campo del Brabante flamenco alrededor de la capital.

Las familias de habla francesa, extendiéndose desde el centro de la ciudad, introducirían allí, de no ser controladas por la ley y la Administración,

(12) Hay también un grupo muy pequeño de habla alemana en el este.

(13) Para el número de funcionarios de habla francesa y holandesa en la Administración nacional consúltese EDV. VAN LEUVEN: *De Evolutie van de Personeelseffectieven in Overheidsdienst*, Bruselas, 1962 ó 1963, págs. 25-27.

su idioma conquistador; idioma socialmente ascendente, de gran prestigio universal.

El bien conocido fenómeno de la emigración de la ciudad a los territorios suburbanos y rurales causó emoción entre los miembros de las dos comunidades: entre los flamencos, por su deseo de salvar el «territorio flamenco» de la «colonización», y entre los «francófonos» (muchos de ellos de antecedentes recientes flamencos), por el deseo de que sus hijos reciban la educación en el idioma francés.

El Gobierno de Lefèvre se comprometió audazmente a regular estos problemas mediante una serie de tres leyes, las cuales consiguió aprobar en 1962 y 1963, después de muchas dificultades, demostraciones y contrademostraciones, así como tensiones interiores dentro de los partidos.

El objeto de una de las leyes fué asegurar mayor consideración al idioma flamenco en la Administración dentro del área de la capital. Al mismo tiempo concedió ciertas «facilidades» referentes al uso del idioma francés en la Administración de seis comunidades cercanas, con notables minorías de habla francesa (14). Otra ley pretendió garantizar a los ciudadanos de habla flamenca amplias posibilidades para educar a sus hijos en su propio idioma dentro del área de la capital y reducir las posibilidades de que los hijos de familias flamencas obtengan su enseñanza en francés (15). El tercero fijó la frontera lingüística de una manera permanente (por lo menos esa era la intención), en vez de depender de los censos periódicos en la determinación de usos idiomáticos (o preferencias, según pareció algunas veces) de comunidades cuya población podía variar en su composición lingüística. Algunas fronteras administrativas fueron cambiadas para hacer unilingües ocho de las nueve provincias (como es natural, cuatro de ellas de idioma flamenco y cuatro de idioma francés), con Brabante como la única bilingüe sin remedio (16).

Tanto dentro del movimiento flamenco como entre los círculos valones se produjeron fuertes protestas contra la legislación de 1962-63. Ardientes *Flamingants* e injuriados *Wallingants* no vieron, al parecer, nada más que injusticias contra sus causas en los compromisos elaborados a duras penas entre los dos partidos principales y sus respectivas alas de habla francesa y flamenca.

El problema valón ha surgido en los últimos años, en parte, como conse-

(14) Ley de 2 de agosto de 1963, *Moniteur Belge*, 22 de agosto de 1963, páginas 8.217-8.233.

(15) Ley del 30 de julio de 1963, *Ibid.*, págs. 8.210-8.214.

(16) Ley del 8 de noviembre de 1962, *Moniteur Belge*, 22 de noviembre de 1962, páginas 10.315-10.319.

TABLA IX

Población de Bélgica, por regiones (1910 - 1961)

REGION	1910		1920		1930		1947		1961	
	Miles de habitantes	Por ciento	Miles de habitantes	Por ciento	Miles de habitantes	Por ciento	Miles de habitantes	Por ciento	Miles de habitantes	Por ciento
Flandes.....	3.506	47,2	3.500	47,2	3.886	48,0	4.272	50,2	4.711	51,3
Prov. valonas.....	2.893	39,0	2.828	38,2	3.001	37,1	2.940	34,5	3.038	33,1
Bruselas.....	1.023	13,8	1.078	14,6	1.205	14,9	1.300	15,3	1.439	15,6
Bélgica.....	7.422	100,0	7.406	100,0	8.092	100,0	8.512	100,0	9.189	100,0

(FUENTES: Conseil Economique Wallon, *Le Rapport Sauvy*, Lieja, 1962, pág. 7, para 1910-1947. Cifras de censos, para 1961.

cuencia de antiguas diferencias en la evolución demográfica (de manifiesto en la tabla IX), y en parte, por los recientes cambios en el relativo desarrollo económico y en la prosperidad de las dos regiones. Los flamencos han sido el grupo más numeroso de la nación desde su origen. Desde la guerra, las provincias valonas han intentado compensar su bajo índice de natalidad con la inmigración desde Italia y —en mucho menor grado— desde España, Grecia y Turquía, y con el establecimiento de algunas personas desplazadas por la guerra. Como consecuencia del reciente arranque de su tardía indus-

TABLA X

Representación proporcional de la población en la Cámara de Diputados, por regiones (1961)

REGION (a)	Población (b)	Número de miembros en la Cámara de Diputados	Habitantes por miembro (c)
Flandes	4.648.035	104	44.692
Prov. valonas	3.102.937	76	40.828
Bruselas	1.438.769	32	44.961
Bélgica.....	9.189.741	212	43.348

(a) Teniendo en cuenta los cambios de fronteras administrativas, realizadas por la legislación de 1962.

(b) El 31 de diciembre de 1961.

(c) Incluyendo residentes no nacionalizados.

trialización, Flandes ha sufrido una baja en su índice de natalidad, pero con un retraso de una generación en comparación con la valona (y más todavía con la de Bruselas).

El cambio sufrido en el equilibrio de la población requeriría normalmente un ligero ajuste, o en el número total, o en la distribución de los asientos en el Parlamento, de acuerdo con el censo de 1961 (véase la tabla X). Antes de acceder a tal reajuste en los grupos parlamentarios, los representantes valones, en su deseo de proteger su región contra las consecuencias de su posición, cada vez peor, numéricamente, han insistido sobre algunas nuevas provisiones constitucionales, por lo menos en cuanto a la legislación sobre cuestiones culturales, lingüísticas y regionales. El portavoz flamenco accedió, en principio, a ciertas formas de protección de la posición valona, pero no vió razón alguna para diferir el ajuste de los puestos parlamentarios, indicado por la Constitución, a una reforma constitucional poco clara. En efecto, no

existe ningún convenio sobre los métodos que deberían usarse en las enmiendas hechas en la Constitución para asegurar la posición valona, a pesar de las proposiciones de una Comisión de ministros y expertos parlamentarios en 1963 y de las reuniones de los presidentes y representantes de los tres partidos en 1964.

La Mesa redonda de los tres partidos es un método que ha producido resultados en algunas cuestiones difíciles. Su realización más notable ha sido el pacto escolar, negociado por los jefes de los partidos, sometido sucesivamente a Asambleas especiales de los tres partidos, y por fin, presentado ante el Parlamento para su confirmación y ejecución. El procedimiento ha sido atacado, naturalmente, por dejar importantes problemas fuera de la atribución del Parlamento a favor de instituciones políticas que ni siquiera están reconocidas por la Constitución. No vamos a examinar hasta qué punto la Constitución aplicada corresponde a la escrita; nos limitamos, simplemente, a recordar el papel esencial que desempeñan los partidos políticos en toda la democracia. El método de la Mesa redonda de tres partidos salva, tal vez, al proceso parlamentario de unas tensiones intolerables. La relación entre la dirección de los partidos y las Cámaras queda orgánica e íntima —en contraste con aquella que puede existir, por ejemplo, en Estados Unidos—, y a ningún jefe de partido se le ocurriría ni siquiera soñar con abandonar su asiento en la Cámara o Senado y su posición en sus debates. Los líderes de partido han afrontado su problema más difícil —y por ahora sin ninguna solución— al intentar aplicar el método de la Mesa redonda a las enmiendas constitucionales hechas para alcanzar un nuevo equilibrio entre las dos comunidades étnico-lingüísticas.

Una fuente de dificultades fué la necesidad de proteger los derechos de los liberales, que ahora se encuentran en la oposición, es decir, la posibilidad de que vuelvan a una coalición gubernamental. Ciertas garantías propuestas requerirían que la legislación sobre «asuntos reservados» de interés lingüístico-regional podrían aprobarse sólo con la condición de lograr una mayoría de los representantes de cada región en el Parlamento. Esto podría —como temían los liberales— conducir a una situación en que el Gobierno sólo parecería factible cuando, tanto los católicos flamencos como los socialistas valones formasen parte de él, dejando a los liberales en la calle.

El P. S. C. flamenco amenazó también a las negociaciones, poniendo a la vez en duda la unión nacional del mismo partido, delicadamente equilibrada. La amenaza tomó un carácter dramático en julio de 1964, cuando el ala flamenca del P. S. C. en el Parlamento retiró a sus miembros, por lo menos temporalmente, de la Mesa redonda de los tres partidos.

La posición de las alas regionales de todos los partidos nacionales estaba

amenazada por la competencia electoral de movimientos regionales más exigentes. Movimientos flamencos apoyados por las masas han figurado ya durante mucho tiempo en la escena política, aunque el actual Vlaamse Volksbeweging (Movimiento Popular Flamenco) y el Volksunie (Unión Popular un partido político) son creaciones propias de posguerra. De origen más reciente es el Mouvement Populaire Wallon (el M. P. W., Movimiento Popular Valón), el primer movimiento valón apoyado por masas.

El M. P. W. fué fundado en el ardor de la huelga general socialista de últimos de 1960. Esta huelga empezó como un intento de vencer la política de restricción de gastos del Gobierno P. S. C.-liberal después de la independencia del Congo. Cuando la causa originaria de la protesta pareció perdida, la huelga cambió de carácter, convirtiéndose en un movimiento regionalista valón, que exigía federalismo, reformas económicas socialistas y tratamiento económico más favorable a las provincias valonas. Apoyado principalmente por el ala izquierda de los Sindicatos socialistas, el M. P. W. llegó a amenazar la base electoral y la unidad de organización del partido socialista en Lieja y en otros centros valones.

El M. P. W. se debilitó poco tiempo después de su fundación, en parte, por la muerte de su activo líder, André Renard, en 1962, y en parte, por una reacción de la dirección socialista nacional. No obstante, muchas de sus exigencias habían penetrado en las alas valonas de todos los partidos, sobre todo las referentes a un cierto federalismo en los arreglos constitucionales; a una ayuda a la economía enferma de la región y a un aumento de su deficiente índice de natalidad. Las exigencias específicamente socialistas del M. P. W. sobrevivían, sin embargo, solamente entre la minoría izquierdista de los Sindicatos y del partido socialista, entre unos cuantos intelectuales y algunos miembros de las relativamente pequeñas secciones valonas del movimiento laboral católico.

Los federalistas valones no podían conseguir reformas constitucionales sin el apoyo de los federalistas flamencos. Aparte de algunos contactos discretos entre los miembros de los dos movimientos, no existía, a mediados de 1964, arreglo ni convenio alguno entre los federalistas de las dos regiones.

REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La politización de la Administración pública es un antiguo fenómeno que ha sido criticado por sucesivas Comisiones investigadoras, y que, en principio, todos los belgas responsables deploran. Cada Gobierno, sucesivamente, ha solido censurarla en su primera declaración al Parlamento. Su

racionalización y despolitización fueron los objetivos de las importantes reformas de 1937, que establecieron la Secretaría Permanente para la selección de los funcionarios (por un razón u otra dependiente, más que directamente del primer ministro, del Interior). Pero las condiciones especiales de reclutamiento urgente durante e inmediatamente después de la guerra anulaban temporalmente la mayor parte de las esperanzas de introducir un sistema de méritos en la admisión y en el ascenso. A medida que el favoritismo político se redujo en el reclutamiento, iba adquiriendo más importancia que nunca en la promoción. Todos los partidos deploraron la influencia del favoritismo político en los nombramientos y en los ascensos, pero todos lo consideraron esencial en los ministerios que controlaron (17).

La Comisión del pacto escolar convino en objetivar el reclutamiento y la promoción en las escuelas públicas. Para la Administración general, el Gobierno de Lefèvre empezó, tras extensas consultas con los poderosos Sindicatos de los funcionarios a planear una reforma de la Administración pública. La despolitización había de ser el elemento más significativo y más difícil de la reforma; difícil especialmente para un Gobierno cuyo período legislativo estaba a punto de terminar y que se encontraba afectado por las dificultades internas de los partidos que lo formaban. Las proposiciones para la reforma incluyeron también una racionalización y simplificación del ampuloso sistema (o falta de sistema), que había creado nada menos que 2.500 clasificaciones dentro del servicio público. El Gobierno tomó también la iniciativa de mejorar las escalas de pago de la Administración pública, que sufrió en muchas de sus ramas una competencia de reclutamiento por parte de la industria privada, así como una disminución en la estimación pública.

HUELGA DE MÉDICOS

Una crisis en las relaciones del Gobierno con uno de los grupos sociales de más prestigio, aunque numéricamente pequeño, llegó a un punto decisivo en la huelga de médicos, en abril de 1964. Las dificultades entre el Gobierno y los médicos son crónicas en muchos países. Los Estados Unidos, por ejemplo, siguen discutiendo, envueltos en propaganda emocional, la conveniencia de conceder algún tipo de seguro de enfermedad, aunque sea sólo a los ancianos. En Bélgica, lo mismo que en otros países, esta profesión ha tardado

(17) ANDRÉ MOLITOR: «L'Administration dans la société belge», en *Aspects de la société belge*, ed. de Marcel Grégoire, Bruselas, Institut Belge de Science Politique, 1958, págs. 113-133; J. VANDENDRIES: «L'influence de la politique dans la vie de l'ad-

en adaptarse a las exigencias sociales de la actualidad, y, además, fué lenta en organizarse para negociaciones económicas directas. No obstante, ha estado muy bien organizada —organizada, en realidad, de una manera obligatoria bajo la tutela del Estado— para la protección de las normas establecidas por la propia profesión, mediante el Orden Médico, sobre la ética profesional, la competencia y la autorización para practicar.

El Gobierno intentó repetidas veces, aunque no siempre con sutileza y penetración psicológica, negociar con los representantes de la profesión al introducir reformas en el sistema del Seguro de Enfermedad e Invalidez, que se convirtieron en la ley de Leburton el 9 de agosto de 1963. Pero se vió sorprendido por la somnolencia de la principal organización existente, la antigua Federación Médica Belga, que no tenía Asesoría Jurídica ni de relaciones públicas, ni tampoco facilidades de investigación. Al llegar a un acuerdo con una Asociación General de Médicos Belgas, que incluía la Federación, los interlocutores fueron... por una ola de indignación y de intransigencia entre los médicos.

La Asociación y la Federación se disolvieron, para ser sustituidas por las Chambres Syndicales Médicales, nuevas organizaciones regionales, mucho más tenaces, más efectivas y mucho más exigentes. Estas fueron dirigidas por médicos más jóvenes, vigorosos y más extremistas, que habían comprendido la importancia de una organización firme y del nombramiento del personal profesional para la investigación y las relaciones públicas y el asesoramiento jurídico. Organizaron una huelga de dieciocho días, que forzó al Gobierno a proponer importantes modificaciones a la ley de Leburton. Se mantuvieron firmes, a pesar de las súplicas de autoridades seculares y eclesiásticas (entre ellas, el cardenal-arzobispo de Malinas y el capellán de la Asociación de Médicos Católicos de Bruselas) (18), pidiendo cooperación y condenando la huelga, a pesar de la oposición de Mutualidades, Sindicatos y del Gobierno, e incluso de la poderosa Federación de Industrias Belgas.

La huelga reveló una sorprendente ruptura en la cohesión cívica y una falta de conformidad entre una de las «élites» de la sociedad y el Gobierno. La controversia ha producido las primeras organizaciones poderosas de «grupos de interés» en esta profesión clave. No cabe duda de que estas organi-

ministration», en *Int. Rev. of Admin. Sciences*, vol. 24, núm. 4, 1958, págs. 512-522; VAL R. LORWIN: *The Politicization of the Bureaucracy in Belgium*, Stanford, California, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, 1962.

(18) P. DE BOECK: «Vers la socialisation de la médecine?», en *Bulletin social des industriels* (órgano de idioma francés de la Federación de Patronos Católicos), marzo de 1964.

zaciones van a desarrollar una mayor madurez en las negociaciones con el Gobierno y con otros grupos económicos y sociales.

Un resultado positivo de la huelga fué la promesa del Gobierno (19) de presentar al Parlamento un anteproyecto para una política social de Sanidad. Hasta entonces no había existido tal política general, a pesar del alto nivel de muchos seguros y beneficios propios de un estado de bienestar social.

Las dificultades referentes a la formulación, promulgación y ejecución de una política nacional de Sanidad son muchas. Una de ellas es la variedad de servicios de Sanidad y la competencia entre las distintas redes de hospitales, sanatorios y otros servicios. El pluralismo en este campo, y sobre todo la rivalidad entre las instituciones socialistas y católicas, está tan profundamente arraigado en la estructura social de este país como la variedad de Sindicatos o de sistemas de enseñanza. Esto multiplica los costos de los servicios de Sanidad, impide la vigilancia de su uso y crea dificultades políticas para cualquier acción que se planee.

Tal como está la situación, el Gobierno se ha comprometido a mayores obligaciones financieras al negociar un acuerdo para acabar con la huelga. Por el hecho de sentirse aliviada con la terminación del conflicto, que habría podido tener consecuencias trágicas en cualquier momento, mucha gente no estaba todavía preparada para recusar las cargas caídas sobre el Estado. Los empresarios y los Sindicatos confiaban en que ni las contribuciones de los empleados ni los impuestos sobre las cifras de salarios pagados por los patronos iban a ser incrementados. Por consiguiente, pasado un período de transición, los gritos de los contribuyentes van a ser, sin duda, fuertes, junto con los de ciertas fuerzas políticas interesadas en proteger sus intereses en el curso del desarrollo de la prometida política nacional de Sanidad.

LOS COMPAÑEROS SOCIALES

La huelga puso también de manifiesto la existencia de un notable grado de identidad de opiniones, personales y organizativas, entre los líderes de los Sindicatos nacionales de patronos y obreros.

Los «compañeros sociales», como los belgas suelen a menudo denominar a las Federaciones nacionales de empresarios y obreros, intervinieron conjuntamente a finales de 1963; ayudando a conseguir la tregua entre el Gobierno

(19) THÉO LEFEVRE (primer ministro): *Chambre des Représentants, Compte-rendu Analytique*, 21 de abril de 1964, pág. 602.

y las Asociaciones de médicos. lo que aplazó la huelga por tres meses. En general, concentraron sus esfuerzos en encontrar soluciones pacíficas, pero también en abatir la protesta laboral, que hubiera podido llegar más allá de los puntos de la ley de Leburton, y en intentar protegerse contra el aumento de costes que las exigencias de los médicos suponía.

La crisis del Seguro de Enfermedad demostró también, una vez más, la notable igualdad del programa, e incluso la manera de actuar, entre los dos grandes movimientos sindicales: la Confederación de Uniones Católicas (C. S. C.) y la Federación General Socialista de Trabajo Belga (F. G. T. B.), con excepción de una minoría izquierdista en algunos centros valones. A pesar de haber defendido, a partir de 1959, un servicio nacional de Sanidad, el partido socialista y los Sindicatos apoyaron al Gobierno en su postura moderada en favor de la actual ley. Solamente en la región de Lieja, donde el ala izquierda del Partido y de los Sindicatos socialistas es más fuerte, surgieron exigencias por una mayor socialización de los servicios de Sanidad.

Las controversias con los médicos ofrecieron a una rama del Movimiento Sindical Liberal la ocasión de independizarse del partido político con el que había estado asociado. (Otra rama sigue asociada con el Partido.) Estas uniones, muy débiles en comparación con la F. G. T. B. o C. S. C., aunque no sin importancia significativa, se asociaron con el Frente Social de Sindicatos y Mutualidades, defendiendo la ley de Leburton contra los ataques de los médicos en el mismísimo momento en que el P. L. P. estaba aprovechando la ocasión para desempeñar un papel de partido de oposición, atacando al Gobierno y a la ley y defendiendo a los médicos.

FACTORES DE UNIDAD

Bélgica es una de las pocas naciones occidentales donde los ciudadanos informados no vacilan en poner en duda si el Estado nacional va a perdurar o incluso si debería perdurar. La repetición del viejo conflicto entre los flamencos y los «francófonos» —aunque en nuevas dimensiones— ha actualizado nuevamente estas cuestiones en la forma aguda que evoca la frase «crisis de régimen».

«Nos enfrentamos con estas dos alternativas —dijo el principal diario flamenco el día de la fiesta nacional en 1964 (20)—: o nos ponemos de

(20) M. RUYS: «Bourwen aan België», en *De Standaard*, 20-21 de julio de 1964, página 1.

a acuerdo en la forma de seguir viviendo juntos, o cada uno de nosotros (cada comunidad lingüística) seguirá su propio camino. Bélgica no está condenada, pero tiene que justificar su derecho de vivir... Con este espíritu tomamos parte en la fiesta nacional.»

Que los belgas puedan discutir la supervivencia de la unidad nacional supone un riesgo para su continuidad. El hecho de que la nación siga manteniendo su unidad a pesar de las discusiones debe atribuirse a la «sang-froid» de los belgas; también refleja el gran número de factores sentimentales e institucionales, así como las ventajas sociales y económicas que —junto con la inercia— contribuyen a la realidad nacional.

Muchas de las instituciones de la vida belga tienen un origen más remoto que el Estado. Las más antiguas son, como es natural, las relacionadas con el catolicismo. La «realidad católica» es una de las fuentes tradicionales de la unidad nacional, y todavía en la actualidad, a pesar de la discordia existente en el campo religioso, sigue siendo probablemente uno de los más importantes factores unificadores. Alrededor del catolicismo y de la Iglesia, creadas o al menos estimuladas y sostenidas por ella, e interesadas por defender los intereses de la Iglesia y de la religión católica, florecen una serie de estructuras y «mecanismos», que tienen gran influencia sobre la vida personal y social de muchos católicos. El único Arzobispado, el de Malinas-Bruselas, abarca la nación entera. Algunas organizaciones católicas tienen una base nacional, aunque otras, flamencas y «francófonas», tienen una federal, prácticamente separada.

La influencia del catolicismo no se limita a conformar las actitudes y la conducta del 50 por 100 de los belgas que son católicos practicantes, sino que también se hace notar en las posturas y en las acciones políticas de los no católicos e incluso de los conscientemente anticatólicos, en formas y estructuras muy particulares de Bélgica, algo distintas de las anticlericales de otros países.

El partido católico organizado es uno de los agentes más vitales de integración de los intereses regionales. Los demás partidos realizan asimismo esta función, pero la más significativa es la del P. S. C., por la fuerza de los intereses regionales de sus partidarios en Flandes. Igualmente el partido socialista, con una disciplina mucho más fuerte, refrena a sus más impetuosos elementos valones.

El rey, «digna parte de la Constitución», como lo expresó Bagehot tan acertadamente para Gran Bretaña hace un siglo, es el centro de lo que hay de liturgia nacional. Después de la desventurada culminación de la cuestión real, en 1950 el rey está cumpliendo, una vez más, con este papel. Es el

único belga que no es ni flamenco ni valón ni bruselense, está por encima de consideraciones políticas partidistas y ejerce funciones simbólicas y políticas de más importancia que las, por ejemplo, del monarca de Gran Bretaña.

Las estructuras económicas y sociales trabajan también —aunque no exclusivamente— como instrumentos unificadores. Como es normal, existe una competencia de intereses entre diversas regiones económicas, entre las distintas provincias, entre puertos de mar y puertos interiores, entre industrias antiguas y nuevas empresas rivales. No obstante, el eje de las actividades económicas traspasa las fronteras lingüísticas. Ferrocarriles, canales y sociedades de control se han construido sin respetar las diferencias entre el idioma de Voltaire y el más modesto *moedertaal* de Flandes.

A pesar de ser predominantemente industriales, las provincias valonas tienen también considerables áreas casi exclusivamente rurales. Aunque el nombre de Flandes suele evocar una imagen de hermosos campos cuidadosamente trabajados, debería evocar, también, antiguos paisajes urbanos y, cada vez más, modernas instalaciones industriales. La manera de vivir tiende a igualarse continuamente en las dos regiones.

La mayor parte de las principales organizaciones económicas y sociales, sobre todo las de empresarios y los Sindicatos, tienen una organización nacional. Sus líderes son entre los más activos en mantener la estructura política nacional.

Por ahora no se han ofrecido alternativas claras a la conservación de esta estructura. Ni la unión de Flandes con los Países Bajos ni la de las provincias valonas con Francia resulta real desde el punto de vista político. Ninguna de las dos posibilidades tampoco parece atraer emocionalmente a muchos *Flamingants* o *Wallingants*.

Los pasos dados hacia Europa, bien sea la Europa de los Seis o agrupaciones mayores, no son pasos hacia atrás desde el punto de vista de la unidad nacional. Simplemente proveen de argumentos tanto a los oponentes como a los defensores de la existencia del Estado nacional y de las reformas federalistas. Mientras tanto, en las relaciones supranacionales, la defensa de los intereses belgas en la Europa de los Seis y en otros arreglos internacionales despierta también los recursos del Estado belga.

Otros importantes conflictos, independientes de los étnicos lingüísticos, siguen en parte las líneas del conflicto «flamenco-francófono», pero también divergen de ellas en muchos aspectos. Los referentes a la religión, a los partidos políticos y a los intereses sociales y económicos no han cristalizado exactamente alrededor de los mismos polos que los lingüísticos. Esta falta de polarización seguirá siendo un factor unificador, mientras que otras res-

quebrajaduras no impidan el funcionamiento más o menos efectivo, o por lo menos normal, del Gobierno.

Tras los conflictos que llenan las páginas anteriores, ¿es posible que hayamos inclinado ahora la balanza demasiado en favor de los factores de unidad y compromiso? No deberíamos menospreciar las dificultades que supone el encontrar una manera de alcanzar el estado ideal de una participación igual y fecunda de los dos grupos lingüísticos en la vida cívica belga.

Las organizaciones nacionales mantienen su actual grado de cohesión sólo a costa de cierto federalismo. Se impone una diferenciación entre los miembros de habla francesa y flamenca, aunque no sea más que por la propia diferencia de idiomas. Además, el reconocimiento, formal o informal, de dos comunidades lingüísticas, o de dos o tres comunidades regionales, permite a las organizaciones nacionales considerar las diferencias en las formas de organización y en los puntos de vista políticos que existen entre las provincias valonas, Flandes y Bruselas. Se pregunta uno, hasta qué punto los mismos principios pueden aplicarse, de una manera más general y formal, a la organización estatal.

Los belgas sensitivos y considerados suelen quejarse de lo que ellos llaman *middelmatigheid* (mediocridad) de sus rivalidades políticas (21). Su caracterización puede ser correcta, pero las conclusiones que sacan de ella son de

(21) Para reciente historia y descripción, consulte *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. XII, ed. de J. A. Houtte, Amberes, Standaard Boekhandel, 1958; *Belgium*, ed. de J. A. Goris, Berkeley, University of California Press, 1946; CARL-HENRIK HÖJER: *Le Régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala, Almqvist y Wiksell, 1946; A. SIMON: *Le Parti Catholique Belge, 1830-1945*, Bruselas, Renaissance du Livre, 1958; JOHN GILISSEN: *Le Régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruselas, Renaissance du Livre, 1958; R. E. DE SMET, R. EVALENKO y W. FRAEYS: *Atlas des Elections Belges, 1919-1954*, Bruselas, Institut de Sociologie, 1958; ANDRÉ MAST: *Comment ils sont gouvernés: Les pays du Bénélux*, París, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1960; Capítulo sobre Bélgica por FÉLIX OPPENHEIM en *Modern Political Parties*, ed. de Sigmund Neumann, Chicago, University of Chicago Press, 1956; Institut Belge de Science Politique, *Aspects de la Société Belge*, Bruselas, Librairie Encyclopédique, 1958; artículos sobre «La campagne électorale de 1961», en *Res Publica*, III, 1961, núm. 4; JAN DHONDT: «De Evolutie van de partijen tussen de twee wereldoorlogen», en *Res Publica*, IV, 1962, núm. 4, págs. 370-380. Sobre problemas lingüísticos, A. W. WILLEMSSEN: *Het Vlaams nationalisme, 1914-1940*, Groningen, Wolters, 1958; número especial de *Revue Nouvelle*, agosto-septiembre de 1961; «Telemachus», «De Spanning tussen de Taalgroepen: en sociologische benadering», en *De Maand*, VI, 1963, págs. 332-344 (versión francesa en *Revue Nouvelle* del 15 de octubre de 1963, págs. 303-314), y M. VAN HAGENDOREN: *De Vlaamse beweging: weer en aanvall!*, Hasselt, Vlaamse pockets, 1964.

una dureza exagerada. ¿No es acaso más feliz una nación —o un mundo— con una oposición política *middelmatig* que una nación hundida en una indiferencia política con un líder plebiscitario ejerciendo una política de *grandeur*, o una nación que ejerce, y sufre, una discriminación racial? Puede ser que la propia *middelmatigheid* de continuos compromisos ayude a la nación a conservar la unidad y la democracia.

VAL R. LORWIN

Y

MARC VERMANG

R É S U M É

Cet article offre une analyse complète de la vie politique belge, en partant que ce qu'on a appelé "la crise du régime". Les auteurs y examinent le système de partis et leur évolution, tout particulièrement la réorganisation qui eut lieu après la guerre, et la participation de chacun de ces partis aux tâches de gouvernement, dans ceux de coalition spécialement qui, sauf de rares exceptions, ont été la règle en Belgique. Après une étude des principaux groupes d'intérêts, les auteurs examinent les problèmes politiques les plus importants, tels qu'ils se sont posés dans ces dernières années de vie politique belge, et notamment le problème de l'enseignement, pour s'arrêter plus longuement à la question linguistico-régionale. Il y est fait allusion, plus loin, à la réforme de l'Administration et à la grève récente des médecins, le chapitre final étant consacré à l'analyse des facteurs d'unité qui sont à la base même de la continuité de cette unité nationale qui selon les auteurs aurait pour fondement un compromis permanent dont l'efficacité a été surabondamment démontrée.

S U M M A R Y

In this article a complete analysis of Belgian political life is contained, beginning at the so-called "crisis of the regime". The authors study the party system and the evolution of same, especially the reorganization that came at the end of the war, and also its participation in the government, particularly in coalition governments which, with a few exceptions, have normally reigned in Belgium. After referring to the main groups of interest, the authors examine the most important political problems arisen over the

last years in Belgian political life, such as the education problem and, in more detail, the regional linguistic question. Later on in the article reference is made to the reformation of Public Administration and to the recent medical strike finishing with a chapter on the factors of unity to which the continuity of national unity can be attributed, based, according to the authors, on a permanent compromise which up until now has been shown to be extremely efficient.