

ESTUDIOS

ASPECTOS INTERNOS DE LA CRISIS DE LA SOBERANÍA

1. Hace unos treinta años, al empezar mi escalada de veinticinco hacia las cátedras de Universidad, la soberanía y la crisis de la ciencia política fueron mis primeras ocupaciones (1). La apariencia de orden no había desvelado el sentido profundo que ocultaba el documento esquizofrénico de Postdam (2), mientras que la democracia sin calificativos, prácticamente liberal, parecía la orden del día de quienes no desearan someterse al bolchevismo. La historia ha puesto de relieve que este último extremo es inaceptable y el fascismo no puede volver. Hoy pervive en amplios sectores dominantes en el grupo del Mercado Común, un sentido de soberanía bodiniano al menos hacia el exterior (3), mientras que en el Viejo Continente se aspira a establecer una posible dominación del socialismo de Bonn o la democracia cristiana con aire romano, quizá para federar lo que el proceso económico no ha podido resolver, y posiblemente para una proyección sobre el Nuevo Mundo (4).

La hora de entonces, y conviene recordarlo, había sancionado por las armas el fracaso del fascismo —*latu senso*—, aunque no del bolchevismo, término más correcto que el del marxismo por su referencia expresa como nacionalización del comunismo. Aquella crisis fascista fue prevista sucesivamente por Cambó y Heller, al fijar objetivos urgentes para la reforma del Estado señalada por una concepción del poder que había sufrido la tremenda des-

(1) Vid., del autor, *La soberanía y el momento presente* R. G. D., núms. 13 y 14, Valencia, 1945; *La crisis de la Ciencia Política*, núms. 40 y 41, ídem, 1948.

(2) W. W. ROSTOW: *La difusión del poder*, Barcelona, 1973, pág. 27.

(3) Las manifestaciones de exacerbado nacionalismo pueden multiplicarse. Recogeré alguna notoria. En la visita de Chirac a Dinamarca parece habló de posibles limitaciones de la soberanía, en un acuerdo para la futura Europa, y la reacción francesa fue violenta y rápida, por boca incluso de Debré, viéndose obligado el *Premier* francés a rectificar. Vid. *Le Monde*, 2 y 3 de agosto de 1974.

(4) Un observador, atento de la política del Gobierno portugués, especialmente de las manifestaciones de Vasco Gomes (abril 1975), comprenderá como solicita una política independiente.

personalización del mundo burgués. «Esta despersonalización objetivadora —escribe Heller— convirtió la vida histórico-social en un verdadero mundo de fantasmas que, sometidos a la acción de todas las fuerzas sociales, superiores o inferiores a la persona, libre de la intervención de la voluntad humana, flotaba sobre sus cabezas como una potencia autocrática» (5). En suma, el fracaso de un aspecto fundamental de la modernidad de «una época de dislocación y superación de todas las formas sucedáneas de la *sociedad tradicional*; de todas, de las "reaccionarias" y de las "progresistas", y la hondura de esta crisis pone, sin más, de manifiesto que la *metamorfosis de la política* es, y al igual que en el orto de la mentalidad política moderna, constitutivamente metapolítica» (6).

También el orden bolchevique acusa la debilidad originaria de su ingrediente europeo: el marxismo, quizá por el choque con el aire religioso del alma rusa. Ya en el planteamiento de la NEP Bujarin dijo que la introducción de factores económicos capitalistas transformaría el orden bolchevique, si era cierto —y él lo pensaba— que la infraestructura condiciona la superestructura, a cuya experiencia deben sumarse las críticas, desde dentro del sistema de Zionoviev y Trotski. La aparición del nacionalcomunismo tras la criba de la Guerra de Liberación, es un fenómeno evidentemente trascendental. Nos hallamos ante una realidad en que las formas de poder, definidas tradicionalmente, han muerto para la conciencia científica, y antes para el súbdito. Me refiero a la consideración de cómo intervienen en la decisión política, en la acción del soberano, multiplicidad de factores que han de servir para calificar los Gobiernos, especialmente por la referencia al juego de legitimidad y eficiencia, o al continuo liberal-autoritario, lejos de la rigidez que suelen usar los activistas políticos. La «invención» del autoritarismo y sus reacciones frente a los sistemas así calificados, son un ejemplo evidente de la crisis del poder político bajo el nombre de soberanía (7).

Partir de la existencia de una crisis, exige aclarar el objeto que se estima en tal situación. Quizá nadie mejor que Javier Conde, al menos para mí, lo ha ilustrado en dos textos, separados por el hondo bache de nuestra Guerra de Liberación, que no me resisto a copiar. «El problema ineludible y urgente

(5) H. HELLER: *Europa y el fascismo*, Madrid, 1931, pág. 23; F. DE A. CAMBÓ: *Las dictaduras*, Barcelona, 1929.

(6) J. F. FUEYO: *La mentalidad moderna*, Madrid, 1967, pág. XV.

(7) La tradicional clasificación de los regímenes políticos, vigente desde ARISTÓTELES, sufrió una radical modificación que podemos referir a KELSEN. Hoy se tiende a suprimir la tajante diferenciación entre Dictadura y Democracia con la introducción de los llamados regímenes autoritarios. Una excelente exposición del problema en G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, París, 1970, tomo V.

propuesto al pensamiento contemporáneo, dice en el primero de ellos, es integrar la comunidad internacional. En este sentido, no hay nada que imitar, pero sí mucho que aprender de él (Bodino) ... Y hay que integrar a cualquier precio la comunidad internacional, porque de esta integración pende la Historia universal» (8). «Lo que está en trance de derrumbarse, es nada menos que el Estado moderno, es decir, no sólo el Estado liberal, sino también el Estado a secas, *lo stato*, entendido como forma histórica». Veamos, concluye, lo que de ella se puede salvar (9).

La afirmación de Javier Conde restalla como un latigazo en la consideración de nuestro momento político, que más que en otros se advierte la falta de una fe, síntoma de una civilización en decadencia (10), y vale la pena hurgar en lo que siendo pasado puede ser patrimonio receptible de las generaciones futuras.

La doctrina de Bodino ha tenido una difusión notable. De la consideración entre el Estado y la nave es obligado partir, para señalar lo que supone el carácter de perpetua y absoluta que tiene la soberanía. «Y sin salir de este ejemplo, así como la Nave puede ser desecha en diuersas piezas, y quemada del todo: también el pueblo se puede desmembrar en diuersos lugares, y acabarse, y con todo eso la República quedará en su primero ser y estado porque las personas, ni la ciudad no hazen las Repúblicas, sino la unión de un pueblo sujeto a la suprema autoridad aunque no tuuiese que tres familias» (11).

Pretende Bodino fortalecer la unidad social cuyo vínculo será la soberanía, de ahí la abstracción y racionalización del poder político, desligado no sólo de la sanción religiosa, sino de la condición personal, en el último estadio del proceso que se expresa en Hobbes. Con cierto aire mezquino se confunde su ambición de la soberanía de los reyes filósofos, con la exaltación de la pura fuerza, olvidando la exigencia de virtudes en el gobernante: el ser filósofo. Su aportación reside principalmente en la creación de la unidad. «Una multitud de hombres se convierten en una persona cuando está representada por un hombre o una persona, de tal modo que ésta puede actuar con el consentimiento de cada uno de los que integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la *unidad del representante* no la *unidad* de los represen-

(8) F. J. CONDE: «El pensamiento político de Bodino (1935)», en *Escritos y fragmentos políticos*, Madrid, 1974, págs. 20-21.

(9) Idem, *Introducción al Derecho político actual*, Madrid, 1942, pág. 40.

(10) H. J. LASKY: *Reflections on the revolution our time*, Londres, 1943, páginas 11 y sig.

(11) J. BODINO: *Los seis libros de la República*, traducción de la lengua francesa por GASPAR DE AÑASTRO ISUNZA. En Turín por los herederos de Bevilacqua, libro I, capítulo II, págs. 7 y 8.

tados lo que hace la persona *una*, y es el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona; y la unidad no puede comprenderse de otro modo en la multitud» (12). Así se erosiona el orden social y se pone en tela de juicio el sujeto de la soberanía. «El sujeto que buscamos, piensa Heller, debe ser, por una parte, un sujeto de voluntad real y, por la otra, una autoridad independiente, capaz de expedir normas jurídicas. Nuestra doctrina moderna del Estado desconoce la existencia de un sujeto dotado de las cualidades mencionadas... la doctrina del Estado (de Jellinek) no ha logrado hacer comprensible al Estado como sujeto de la soberanía» (13).

El enfrentamiento de Heller obedece a que el gran maestro Jellinek divide en consideración jurídica y sociológica el Estado, a mi juicio trasladando a la científica, lo que sucede en la realidad. El intento de Bodino y Hobbes, debe considerarse como un propósito de establecer coordenadas en ese elemento que debe ser perpetuamente móvil, como querían Maquiavelo y Montesquieu, a fin de que el proceso político no conduzca al caos. Si aquéllos estiman haber resuelto la contradicción dolorosa de las diferencias religiosas, pronto surgirá en la cosmovisión burguesa, como detentador de la moral, no el individuo, sino la sociedad, elevándose a «categoría de ley en virtud de la capacidad de censura que es propia» de los ciudadanos (14). El ulterior divorcio será el resultado del capitalismo e iniciado en la economía pasa violentamente a la vida pública reflejándose, como es ineludible, en la política, precisamente en el momento que nace la democracia, ruta muy cultivada por el pensamiento crítico contemporáneo, que yo abandono.

2. La disolución social aneja al sentido burgués de la vida y el profundo individualismo acabaría por aplastar al individuo como ya entrevió Fichte (15). La restauración del orden buscará en la resurrección de los cuerpos intermedios el fortalecimiento del hombre asegurándole frente al poder (16).

(12) T. HOBBS: *Leviatán, o la materia, forma y poder, una República eclesiástica y civil, por ...*, Méjico, 1940, cap. XVI, pág. 135.

(13) H. HELLER: *La soberanía. Contribución a la teoría del Derecho estatal y del Derecho internacional* (1927), Méjico, 1965, págs. 145-149.

(14) R. KOSELECK: *Crítica y crisis del mundo burgués* (1959), Madrid, 1965, páginas 97-99.

(15) Vid. J. T. FICHTE: *Los caracteres de la edad contemporánea*, Madrid, 1934, lecciones 9 y 10.

(16) R. ARON se ha preocupado extraordinariamente del valor de los grupos o cuerpos intermedios en la sociedad, con profundos estudios, que tienen su base en MONTESQUIEU y especialmente en TOCQUEVILLE. Una visión total del autor, en *Progreso y desilusión. La dialéctica de la sociedad moderna* (1968), Monte Aviala, Venezuela, 1969.

de ahí la aparición de los gremiales que pueden calificarse de pluralismo si se atiende a la escuela y pensamiento ingleses o sindicalismo en otra versión, pero en ambos casos se daña el sentido de soberanía que venimos tomando como eje. «Mientras que en el neomarxismo y en el leninismo, escribe Conde, el centro de gravedad pasa del Estado a la clase, aquí el eje de la construcción social y política es el concepto de "corporación". El punto de arranque es también el naturalismo» (17).

Laski, miembro activo del partido laborista británico, brinda una última versión de su variadísima y brillante investigación en pugna sobre la importancia del sindicalismo en la transformación del mundo contemporáneo entre todo en defensa de la unidad de éste como único medio de evitar una guerra interna. «La posición que estoy llevado a tomar por el estudio de los sindicatos es que a cada paso están implícitos problemas políticos de verdadera importancia. Esto hace imperativo para los sindicatos tener una política, que pueda ser empírica, para su aplicación al trato diario; pero que, sin embargo, debe estar inspirada en un cuerpo de principios permanentes, por lo que, de hecho, es una filosofía especial» (18). Su coincidencia con cualquiera que haya meditado sobre la entraña de la asociación laboral le hace destacar la verdadera función del sindicato integrador de conductas y no mero instrumento de lucha económica, como lo ofrece la burguesía.

Afirma que la soberanía ha de tener carácter federal como la sociedad, porque el individuo forma parte de un grupo y no vive aislado. «No debemos pensar en la libertad como si sólo implicara el problema del individuo frente a la comunidad, sino que debemos considerar que implica también la libertad de grupos social, eclesiástico y vocacional frente a la comunidad, y el Estado, y además la relación entre Estados como, por ejemplo, el problema de la anexión (19). Esta asociación no absorbe íntegramente mi personalidad, de ahí se sigue que el Estado puede legislar teniendo en cuenta el carácter federal de la sociedad (20).

La relación política supone participación «sin la garantía de la seguridad económica, no vale la pena poseer la libertad» (21) por este argumento que.

(17) *Introducción...*, pág. 143. Pluralismo hemos de considerar la doctrina de los autores denominados tradicionalistas, centrándola en ENRIQUE MARÍA GIL ROBLES, J. VÁZQUEZ DE MELLA y V. PRADERA. El pensamiento inglés se mostró por vez primera entre nosotros en R. DE MAEZTU: *La crisis del humanismo*, 1919.

(18) H. J. LASKI: *Los Sindicatos en la nueva sociedad*, Méjico, 1931, págs. 214-216, 46.

(19) H. L. LASKI: *La libertad en el Estado moderno*, Buenos Aires, 1946, pág. 35.

(20) Idem, *El Estado moderno. Sus instituciones políticas y económicas*, Barcelona, 1932, I, pág. 331.

(21) LASKI: *La libertad...*, pág. 19.

resume la médula de su doctrina estima enfrentados capitalismo y democracia (22). Es necesario fomentar la igualdad que cuanto más exista «tanto mayor será el empleo que podamos hacer de nuestra libertad» (23).

En la transformación del Estado liberal burgués que plantea rudamente Laski, y con él buena parte de la doctrina contemporánea, partiendo o no de iguales premisas, sería incorrecto no referirnos, desde este momento, al jugoso comentario del maestro Posada a la doctrina de Duguit. «Qué duda cabe, escribe, que cuantos frente al sentido igualador de la revolución, frente a la concepción mecánica y abstracta de la democracia atomística, pluralista, simétrica, de tradición russoniana —parcial— que en Rousseau hay más que oponían la naturaleza orgánica de lo social, la fuerza y eficacia de los instintos colectivos, de las atracciones íntimas que unen y separan al propio tiempo a los hombres, formando los grupos, las personas colectivas, las clases; qué duda cabe, repito, que ellos, por idealistas que fueran, penetraban el fondo íntimo de la realidad social y vislumbraban, y profetizaban, su ulterior desenvolvimiento». «Es un hecho esta renovación sociológica del Estado, en razón de la cual su masa, con el órgano igualador del sufragio —concebido a la manera democrática pura—, se transforma en una estructura compuesta y compleja, diferenciada, heterogénea, pero más integrada (según la ley de la evolución de Spencer), merced a la que el Estado es un conjunto orgánico, vivo, de individuos unidos en él, y, además, de colectividades, asociaciones, corporaciones, fundaciones, sociedades totales y parciales, etc.» (24).

El decano de Burdeos será el gran exaltador del sindicalismo y a él se refería Posada al reconocer la fuerza de su pensamiento. Tiene el gran autor, como dato de extraordinario relieve incluso para el marxismo actual, el repudio del internacionalismo que «haciendo abstracción de la idea de patria, está condenado a la importancia y a la muerte». «El sindicalismo no puede desarrollarse sino dentro del cuadro nacional». «El sindicalismo no vivirá ni podrá llegar a realizar nada útil y eficaz, ni a desenvolverse en el campo de las realizaciones positivas, si no es nacional podría decir incluso nacionalista, si no persigue el cumplimiento de una obra de unión y de organización nacional» (25).

Si atendemos a la transformación del Estado por recoger títulos de Duguit,

(22) Idem, *La democracia en crisis*, Madrid, 1934, pág. 197.

(23) Idem, *La libertad...*, pág. 21.

(24) A. POSADA: «La nueva orientación del Derecho político», en la obra de L. DUGUIT: *La transformación del Estado*, Madrid, s. a., págs. 314 y 333.

(25) L. DUGUIT: *La transformación...*, pág. 22. El decano de Burdeos tuvo gran difusión en España y gozó del comentario de POSADA. Sobre él, A. JARDON: *Las teorías políticas de Duguit*, Madrid, 1919.

se debe tener presente que juegan dos ideas matrices del orden: profesional y nacional, debiendo plantear con rigor la forma de conjugación de ambas en el proceso de la decisión política. «Creo, dijo Duguit, que marchamos progresivamente con tropiezos y choques, por lo demás, hacia una forma política en la cual la mayor fuerza pertenecerá, no a una clase más o menos privilegiada, sino a una verdadera mayoría, compuesta de los representantes de todas las clases de la nación y de todos los partidos» (26). Esta renovación de la estructura del Gobierno, pensaría Posada, al reflejar la realidad social «no es ni será un conjunto de sindicatos ni el Gobierno podrá ser por esto una *federación sindical*. En la realidad social del Estado hay, en efecto (ahora, como nunca, es esto claro), más realidad que la contenida en las fuerzas sindicales; hay la acción total de la *tradición* y de la *historia* y los *individuos* que constituyen otras tantas fuerzas vivas y *autónomas*» (27).

Interesa destacar el origen nacional de la actitud del profesor Posada, y su deseo de que se refleje sustancialmente el carácter de su estructura constitucional. Habrá sufragio político para «organizar constitucionalmente una democracia que de *niveladora* y *gregaria* debe convertirse en *orgánica*». El problema de la crisis afecta al Estado y su integridad y ha de lograrse que se conciba «a la vez como un *régimen de poderes* ejercidos por *Magistraturas representativas* y como un *sistema de servicios públicos* desempeñados por *funcionarios aptos*» (28).

El tránsito a la sindicación política es irremediable. El sindicalismo político, o si se prefiere la función política del Sindicato, contribuye al pluralismo político como reflejo del social, porque el Sindicato es un integrador de conductas aunque ofrezca marcadísima preferencia por la intervención económica. Profundizando en este aspecto se produce una exaltación del trabajo. «Por eso, dice Souto, al caer el ídolo de la economía, con su mito, su historia y su ontología recobra el hombre y la sociedad su voluntad y libertad auténticas, tal como se perfilan sobre todo en la sangre y en la idea germinal de las últimas revoluciones» (29).

3. La existencia de la burocracia y sus características contemporáneas es de los temas más sugestivos de la Ciencia Política. Nadie ignora su fuerza

(26) Idem, pág. 100.

(27) POSADA: *La nueva orientación...*, pág. 334.

(28) Idem, *La reforma constitucional*, Madrid, 1931, págs. 68 y 69. POSADA se refiere a las posibles concomitancias de su pensamiento, de estirpe de GINER, y el fascismo, y se defiende. Vid. *Hacia un nuevo Derecho político*, Madrid, 1931, especialmente capítulo V. Sobre él F. J. LAPORTA: *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, 1947.

(29) M. SOUTO VILAS: *Teoría de los Sindicatos nacionales*, Madrid, 1941, pág. 64.

y poder al que alguien considera capaz de dominar esa «masa, brava manifestación subjetiva de la realidad social» que es el poder político, peligro, según el mismo autor, dentro de la seguridad que ofrece nuestro tiempo, muy de acuerdo con el pensamiento de Montesquieu (30). Esta manifestación, de un político español, encierra un nudo de problemas que someramente pudieran resumirse en si la subjetividad del poder altamente personalizado es más peligrosa para el bienestar individual, y menos eficiente que el freno corporativo, en este caso el que ofrece la burocracia. Dejando a un lado, por ahora el tema, convendría indicar la forma de tránsito de la intervención numérica de funcionarios, a la aparición de una colectividad, porque en la institucionalización reside el meollo.

Siempre han existido colaboradores técnicos del poder político, bajo los más diversos nombres o con la rúbrica general de funcionarios, pero burocracia «sólo con la aparición del Estado moderno, y en la esfera de la economía privada, sólo con la aparición de las formas avanzadas del capitalismo» (31). A mi propósito conviene señalar que el Estatuto Real fue, a lo que yo conozco, el primer texto legal que dio entrada en los órganos de poder a los funcionarios por el mero hecho de serlo. Entonces no había nacido la burocracia, por la misma razón que ya no existía la nobleza. De igual manera que la realidad de ésta no reside en que haya más o menos nobles, ni siquiera sean convocados como tales a la deliberación, sino que es preciso estén unidos por un vínculo, el número de funcionarios no supone que exista la burocracia. Creo corresponde a Carlos Marx, la primera definición. «Las corporaciones, escribe, son el materialismo de la burocracia, y la burocracia el *espiritualismo* de las corporaciones... En el mismo espíritu que une en la sociedad las corporaciones, crea en el Estado la burocracia... Los fines del Estado se cambian en fines burocráticos, y los fines burocráticos en fines estatales. La burocracia es un círculo del cual nadie puede salir, la jerarquía es una *jerarquía del saber*. La burocracia es el Estado imaginario junto al Es-

(30) A. CARRO: «La medula del sistema del poder en el Estado contemporáneo: la burocracia», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 11, 1954. Aludiendo a su valía en el Estado de poder concentrado, escribe, «el mejor límite (el de este poder) se halla en la burocracia». «Una nueva etapa en la vida política de los Estados parece ya estar perfilada, en la que una grande y competente burocracia, en colaboración más o menos intensa con el Gobierno y los partidos, emerge como la medula del sistema de poder actuante a la par que los Parlamentos y el pueblo pierden de su específico peso en este sentido», pág. 127. Sobre la burocracia y temas conexos sobre el poder, el interesante examen de los tres capítulos bajo la rúbrica «Análisis del poder», en J. F. FUEYO: *Estudios de Teoría política*, Madrid, 1968, IV.

(31) M. WEBER: *Economía y Sociedad*, Méjico, IV, pág. 85.

tado real, el espiritualismo del Estado» (32). Hace falta que el interés general se torne realmente general.

Si es intuición, o deducción, el juicio de Marx coincide con el no menos notable de Máximo Weber. La burocracia, y es preciso citarlo largamente, es el poder real de la sociedad, que no está en el ejército, ni en los discursos parlamentarios, ni en los monarcas, porque la administración de la vida cotidiana «está necesaria e inevitablemente en manos de la burocracia». El ejército popular y la misma Iglesia desde 1870 no está dominada por el dogma de la infalibilidad, sino por el episcopado universal por la curatocracia. Así, sin duda alguna, «la burocracia no es, en el amplio sentido, la única forma moderna de organización; como la fábrica no es en el mismo sentido la única forma de empresa. Pero la una y la otra son las que imprimen carácter a la edad presente y el futuro previsible» (33).

Estos planteamientos ayudan a comprender la actitud de quienes como Burham hablan de una revolución inminente y la consiguiente sustitución del titular del poder político que el autor liga con la posesión de la riqueza (34). Sin entrar en el fondo de las apreciaciones, parece útil señalar que habrá de ser necesario a quien aspire a gobernar ofrecer satisfacciones que no se derivan de la posesión de los bienes materiales, y éstos que pueden ser un camino para alcanzar el poder, ni son el único, ni acostumbran a presentarse aislados.

La preocupación por el dominio de los que saben, por recoger la frase de Marx, incluso en esa derivación de la tecnoestructura de que habla Galbraith preocupa más y ha de estimarse como un condicionamiento del poder político. Los burócratas dominan los partidos políticos y ellos influyen en la vida política, incluso en países que parecen dominados por una preocupación monolítica, debiendo pensarse si más que el resultado de una política

(32) K. MARX: «Critica della filosofia hegeliana del diritto», en *Opere filosofiche giovanili*, Rinascita, Roma, 1950, págs. 67-70.

(33) M. WEBER: *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania (1917-1918)*, Bari, 1919, págs. 3-35. «En otros términos —escribe Fuego—, aunque la burocracia ha sido siempre un elemento del poder, no juega bajo todas las formas de organización política de la sociedad idéntico papel, ni su dialéctica de intereses y de fines es, o ha sido, la misma dentro de las diferentes estructuras de poder», loc. cit., página 311.

(34) J. BIRNHAM: *La revolución de los directores*, Buenos Aires, 1962, especialmente capítulo X. «Hemos definido "la clase gobernante" como la integrada por el grupo de personas que, a diferencia del resto de la población posee (de hecho y no necesariamente legal, verbal o teóricamente) un grado especial de control sobre el acceso a los medios de producción y un trato preferencial en la distribución de sus productos», id., pág. 153.

personalista —Stalin, Tito— es proceso inevitable (35). Cada vez más, ha escrito García Pelayo, son necesarios los medios técnicos para el control de las masas, y, me atrevo a sugerir, dada su presencia en la vida política es necesario acudir a él. El hombre, continúa García Pelayo, se inserta así en el sistema, y siendo las inversiones técnicas costosas, no pueden ser privadas, de ahí la fuerza del poder estatal y el control que desarrolla sobre el científico, y, añadido, sobre el proceso educativo (36). Centrando en este último extremo bueno será apuntar, para aviso de navegantes, que el dominio sobre la educación, paradigma del liberalismo, no es más que la preparación para la masificación al servicio del poder científico, que puede ser estatal o corporativo, cuestión que no es liviana, a tener en cuenta en la búsqueda de los burócratas.

La necesidad de la burocracia, diré recogiendo el discurso, es obvia. Su eficiencia en el *consensu* científico común reside en la obediencia a la norma para la seguridad del ciudadano. Es un resultado, a menudo despreciado, de la seguridad jurídica, elemento precioso para la libertad. El automatismo, sin embargo, no puede ser practicado por el hombre, y en ocasiones ha de perjudicar el fin que preside el ordenamiento jurídico, del cual, la norma es una parte que no se puede considerar aisladamente. En esta libertad de movimientos ante la ley, más necesaria cada día, reside una diferencia esencial entre el burócrata y el político. «El verdadero político —escribe Platón— actuará con su arte muchas veces en interés de su propia experiencia, sin cuidarse nada de normas escritas, siempre que se le ocurran otras mejores contra las ya redactadas por él y ordenados a los súbditos en su ausencia» (*El político*, 300 d).

Con la auténtica seguridad para el mejor cumplimiento de su función se le conceden al burócrata el ejercicio de poderes de órgano del Estado. «Ici, ce n'est pas —escribe Sieyés— la personne qui est privilégiée, mais la fonction, ce qui est bien différent» (37). Esta consideración obliga a plantear el ejercicio de derechos que son necesarios para los ciudadanos y cuya posesión debe considerarse, teniendo presente la desigualdad privilegiada del burócrata. El tema desborda mi propósito, pero al menos debe quedar constancia, la inacción que sometería al Estado una huelga de funcionarios.

(35) El tema es cardinal en la crítica del Estado soviético y su literatura es enorme. De fecha reciente y valor desigual: H. JACOBY: *La burocratización del mundo*, Madrid, 1972; C. LEFORT: *Eléments d'une critique de la bureaucratie*, Librería Droz, 1971; P. NAVILE: *Le nouveau leviathan. Le bureaucratie et la révolution*, París, 1972.

(36) M. GARCÍA PELAYO: *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*, Madrid, 1947, páginas 47-51.

(37) E. SIEYÉS: *Qu'est-ce le tiers Etat?*, París, 1888, pág. 30, nota.

Tan importante como esto se ofrece la consideración sobre el ingreso en los cuerpos burocráticos y la condición ulterior del funcionario con arreglo al régimen. Su adhesión a los principios fundamentales del régimen (38) puede ser una exigencia algo más que formal, y su conducta lo mismo. El grave problema de la politización de la burocracia es parejo al del ejército y con él se examina. Recordemos a Sieyès, una vez más. «Le Clergé, la Robe, l'Epee et la Administration font quatre classes de mandataires publics nécessaires partout» (39). Y en cuanto a la importancia de estos visitantes de los pasillos del poder, es útil traer a la cuenta una meditación luminosa como todas las suyas de Carlos Schmitt. «Cuanto más se concentra el poder, como en un grupo de hombres, tanto más se agudiza el problema del pasillo y la cuestión del acceso a la cima. Tanto más violento, ensañado y sordo se hace entonces también el combate entre aquellos que tienen ocupada la antesala y controlan el pasillo. Este combate en la nebulosa de los influjos indirectos es tan inevitable como esencial para todo poder humano. En él se realiza la dialéctica interna del poder» (40). El Estado, decía Jovellanos, se gobierna por una «continua incesante serie de órdenes y providencias» que atañen no sólo a la ejecución de las leyes y su habitual observancia, sino a prever las ocurrencias eventuales, «que la conservación del orden y sosiego interior y la comunicación y seguridad exterior le exigen». El poder ejecutivo, añade, ha de actuar continua e incesantemente por lo que necesita mando e imperio; «de aquí es que el poder que ejecuta estas funciones se da y conviene el concepto y título, y se adjudican los atributos de la soberanía» (41).

El profundo asturiano puso de manifiesto el valor de la eficacia en la vida política, pero no es útil confundirla como fin del Estado, sino entendiéndolo en la mentalidad de Jovellanos, muy hombre de su tiempo, que conserva todavía el concepto finalista de la comunidad política en el sentido clásico de hacer que el hombre viva bien, como Aristóteles lo entendía. Sería erróneo imputarle y defenderlo sin su apoyo, estimar la eficacia como norte de las acciones políticas, aunque al través de ellas se pretenda alcanzar fines éticos porque éstos, para servir al hombre, han de estar calculados como instrumentos a su servicio, pues sin la acción libre, el orden moral carece de valor. La dialéctica entre el mandato y la obediencia, para que aquél no resulte tiránico y ésta sea cada vez más obra de la convicción, alienta en el orden

(38) HELLER: *La soberanía...*, pág. 129.

(39) *Loc. cit.*

(40) Respuesta de C. S. al Estudiante. «Coloquio sobre el poder y el acceso al poderoso», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 78, 1954, pág. 10.

(41) G. M. DE JOVELLANOS: «Aclaraciones del autor a los documentos anteriores (se refiere a las *Memorias*», en *Obras Completas*, 1846, tomo V, pág. 579.

político, y dada la naturaleza de la burocracia y su imprescindible uso en el quehacer político contemporáneo, significa una limitación al poder político, que deberá ser lo suficientemente vigorosa para que evite los errores, pero no tanto que someta al poder soberano.

4. El poder militar influye en el desarrollo del poder político en todo tiempo, pero en nuestros días el peligro interior ha crecido y tiene un origen, y a veces un desarrollo, claramente militar. Si Ortega hablaba del peligro que la opinión exterior ejerce sobre la política interior de un país, reflexión a propósito de nuestra guerra (42), hoy se encuentran formaciones, dentro de cada nación, dispuestas a conquistar el poder político al servicio de una ideología. No reduzco al marxismo, o a Rusia, el ataque a la soberanía, ya que comprendo, y en su momento se hablará del tema, la actitud semejante de otros órdenes —aludo a los fascismos en la madurez de Hitler— e incluso se podría recurrir a épocas anteriores, ligándolo al concepto de Imperio.

Una interpretación superficial, y democratizante, ha podido resolver el proceso en una pugna de tendencias dispares, reduciendo el papel de los genios que es irremplazable, como sólo la institucionalización de los procesos revolucionarios ofrece la posibilidad de una transferencia. Una penetración sin excesiva agudeza convencerá que la lucha más allá de las fronteras es el deseo de dirimir la cuestión fuera del hogar, de lo que tenemos sobrados ejemplos en nuestro tiempo para que sea necesario argumentar sobre el hecho notorio del poder militar.

Eludiré el caso de la asunción del poder estatal por el ejército, que se convertiría en soberano. Pienso en la existencia de un llamado poder que debiera apelarse función militar, una de tantas de los Estados modernos, de igual orden y valía como puede serlo la judicial. La dependencia, al menos en los textos constitucionales, del mando del ejército en el soberano lo acusa. En una de tantas anticipaciones que ofrece la historia política española Canalejas afirmó el valor actual del ejército, con palabras que entonces eran para el futuro, y hoy son actuales. «Grandes cuestiones sociales —dijo— provocadas por una contra otras clases, grandes problemas de raza que por desgracia no pueden resolverse sino en virtud de la fuerza, y, por último, circunstancias históricas que asocian la vida de los pueblos a intereses dinásticos crean necesariamente un estado y una situación violenta, y como toda intervención de violencia para resolverse requiere un poderoso ejército, a esta

(42) J. ORTEGA Y GASSET: «Epílogo para ingleses. En cuanto al pacifismo (1937)», en *Obras Completas*, IV, págs. 281 y sig.

condición general de Europa y de la vida moderna, no podemos; ni debemos ciertamente sustraernos» (43). Por esta y otras razones, en virtud de la importancia que para la libertad de ejercicio del soberano es preciso establecer me ha inducido a meditar sobre esta cuestión.

El examen de la función militar en el Estado moderno impone la consideración de su carácter modernizador con el vértice de violencia (44), y la función aceleratriz que supone para la sociedad. Al ejército suelen recurrir los intelectuales deseosos de imponer sus criterios, aunque luego protesten si el militar impone los suyos (45). En suma, y como ya adelantaron Canalejas y anteriormente Donoso, sirve la violencia, o el instrumento para ella, como preventivo para la cada vez más necesaria integración social a fin de que el soberano pueda considerarse independiente.

El proceso integrador ofrece dos vertientes: conservadora y revolucionaria. Hoy, entre nosotros, se puede observar cómo un ejército, instrumento revolucionario, se ha convertido en guardián del orden. En tal situación lo que interesa al soberano es si los canales de la obediencia están limpios de obstáculos. Uno de los factores peligrosos en la milicia contemporánea, es la crisis de la obediencia, que lo es de fidelidad. El estudio de las relaciones entre el Pentágono, Casa Blanca y el Congreso ofrecen lúcidas enseñanzas en esta necesaria colaboración.

En suma, la integración que exige la sociedad contemporánea para que el soberano sea realmente independiente, debe contemplar la situación de lo que se llama ejército. «Esta función, dice Blondel, especializada, tiene la peculiaridad de estar directamente relacionada con la existencia y supervivencia del Estado como organización, o porque primordialmente la razón de ser de los militares es la defensa de la nación como entidad independiente, o en segundo lugar, porque el poderío material de que disponen los militares les da ocasión de coercer la resistencia interna» (46).

La fidelidad de las fuerzas armadas, en nuestro tiempo la de los cuerpos de seguridad encargados de mantener el orden público en las épocas llamadas normales, es una exigencia para la vida del Estado. El servicio militar obligatorio, y estos cuerpos de seguridad interior, al tiempo que son escuela de ciudadanía, reflejan la verdadera estructura de la sociedad, de ahí que su desobe-

(43) Dis. 1-1-6-1883 D. S. C., pág. 3229.

(44) La función del Ejército en tiempos de paz es decisiva. La tradicional crítica a la historia española puede decirse tiene un aire ridículo a la vista de las recientes experiencias. Una ajustada visión en J. BLONDEL: *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Madrid, 1972, cap. 21.

(45) B. DE JOUVENEL: *Du Pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, Ginebra, 1945, págs. 165 y sig.

(46) BLONDEL, pág. 471.

diencia o rebeldía sea expresión del malestar colectivo. «Ningún ejército, ha escrito Borkenau, concibe la idea de derribar del poder a un régimen bien establecido, una Administración funcional o una jerarquía social reconocida por la mayoría. Sabe que entonces, a pesar de su superioridad numérica, tendrá que enfrentarse a toda la nación, unida contra él. Pero cuando la Administración deja de cumplir sus tareas, cuando el régimen se desintegra, cuando nadie es capaz de ganar el reconocimiento general como autoridad establecida, entonces el ejército se convierte en jefe supremo. Es en ese momento cuando se siente capaz de gobernar el país, ya que ha mantenido más o menos intactas las fuentes mecánicas y materiales del poder, tal como éste estuvo constituido en días mejores, mientras los hilos más finos del Gobierno civil o la obediencia espontánea están ya en estado de descomposición» (47).

El otro condicionamiento es de mayor trascendencia en el caso de una guerra o subversión revolucionaria, cuyo origen no es preciso esté en los cuartos de banderas. La función integradora puede atribuírsela en mayor o menor medida —caso Portugal— el ejército y a él quizá haya de acudir el soberano en los momentos definidos por Franco como subversión fría (48).

Junto a estas observaciones convendría hablar algo más de la situación contemporánea, para fin de estas notas. En nuestro tiempo es notorio que uno de los objetivos que la sociedad demanda al Estado es el acrecentamiento del nivel de vida, meta de la llamada sociedad industrial. Quizá el resultado más notorio de su actuación es el exigente condicionamiento de la ciencia, el Gobierno y el ejército en el proceso puramente económico, lo que limita al poder político. Si Galbraith habla de la necesidad del gasto público para la demanda agregada, Garigue es más tajante. «De hecho, la centralización de las decisiones ha provocado una síntesis nueva en la relación entre la política y la guerra. Antes, los asuntos militares se hallaban separados del orden del día de las decisiones políticas. Y existía también un período de movilización que efectuaba el paso del estado de paz al de guerra. Pero hoy no sólo es un hecho consumado la simultaneidad de las decisiones políticas y militares, sino que, además, el estado de alerta permanente de las fuerzas armadas ha producido una militarización de la política. La integración de la información y de la decisión dentro de una política de defensa o de ataque produce inevitablemente el "estado de guerra permanente" de las naciones mo-

(47) F. BORKENAU: «El reñidero español», en *Ruedo Ibérico*, 1971, pág. 20.

(48) Sin necesidad de recurrir a interpretaciones capciosas o palabras de los dirigentes se llega a este resultado. La ley 3/74 de 14-5-74 (D. do G. del mismo día) declara órgano de la soberanía a la Junta de Salvación Nacional para vigilar el cumplimiento del programa del M. F. A. y de las leyes constitucionales (art. 10). El programa republicano como Decreto-ley 203/74 de 15-5 (D. do G. del mismo día).

dernas. El ejemplo más evidente de ello es la desaparición de los métodos de la diplomacia tradicional; junto con la adopción de sistemas no sólo se ha militarizado la política internacional de los Estados, sino que se ha transformado el conjunto de las cuestiones internacionales. Lo que se ha llamado estrategia de disuasión programada ha tomado el lugar de las cuestiones de Derecho internacional o de geopolítica tradicional» (49).

5. Hace más de medio siglo se viene hablando de crisis de la civilización. Con cierto tono petulante y racista se pensaba en la ruina de Europa—y en la postguerra del 45 se volvió al rótulo—, con cierto aire de enfrentamiento se habló de la crisis de Occidente y la rebeldía de los pueblos de color, y ahora de la muerte de la sociedad de consumo, capitalista o neocapitalista, sin caer en la cuenta que Moscú y Washington tienen raíces comunes. Y no es extraño que la soberanía, tal como he usado en este trabajo, es decir, un producto de lo que con justicia se llama mundo occidental, esté en crisis porque hace agua la forma política en la que se halla inserta.

El Estado moderno, y quizá sobre el calificativo, está en crisis. La ruina de esta forma política, lo *stato*, no significará la desaparición de cualquier otra ni la pulverización mundial, o una resurrección político-social de características medievales. Sería útil examinar pormenorizadamente cómo la operación de la soberanía bodiniana sobre la forma política, ha servido para conducir a su fin al Estado, es decir, a su desaparición. No se piense que usamos el esquema del marxismo, pero sí reconocer que la forma moderna de la vida política, en la que asentó su garra Engels, está en trance de desaparecer, habida cuenta de la profunda transformación sufrida.

Comencemos por retener cómo la unidad estatal se halla profundamente cuarteada, y de ello se ha hecho recuento en las páginas anteriores. «Surge el Estado moderno —escribió Maeztu— de la necesidad de ordenar de un modo estable la vida social» (50) y nadie se atreverá a afirmar, no menudean los intentos de ordenación que no conducen al orden anhelado. Siendo el Estado instrumento centralizador, su última manifestación es el totalitarismo, o Estado-Iglesia, que en el mismo afán de dominar hasta la vida privada de los individuos afirma su impotencia de ordenar la sociedad, desde el campo neutral de la soberanía. La rebeldía humana frente a esos órdenes, y el mismo criterio de ciertos autores de que totalitarismo y dictadura son instrumentos para el tránsito, convence de la necesidad de estimarlos provisionales.

(49) PH. GARRIGUES: «Guerras y ciencia», en *Once ensayos sobre la Ciencia*. F. March, 1973, pág. 56.

(50) R. DE MAEZTU: *La crisis del humanismo. Los principios de autoridad, libertad y función a la luz de la guerra*, Barcelona, s. a., pág. 19.

Ha sido posible el absolutismo estatal, entre otras razones, por la absurda creencia liberal de que el hombre ha de manejar valores relativos, y aunque el Estado liberal señala constitucionalmente límites, éstos son verdaderamente formales, y cuando con las vías legales se produce un resultado materialmente opuesto nos hallamos convencidos de estar ante una revolución, que no es más que el intento de alcanzar un orden superior (51). Pero estos movimientos totales, que ya suponen una profunda modificación de las coordenadas establecidas por el Estado moderno, respondían a la profunda abstracción a que había llegado el Estado, a su falta de sentido vital (52). Esta centralización, sin embargo, fue perdiendo fuerza vinculante a la caída de los mitos alimentados por quienes se sentían rebeldes, ante un Estado radicalmente mecanizado.

Este es un solo aspecto. La disgregación estatal se ha consumado gracias a ciertas fuerzas operantes sobre esa formación que denominamos Estado nacional. Ahora bien, lo que sucedió hasta la aparición del Estado nacional, es que las fuerzas disolventes, es decir, con carácter y ansias independientes, se avinieron a conseguir la unidad necesaria aceptando el arbitraje del soberano. «La unidad del poder del Estado y la validez jurídica incondicional de su voluntad son el resultado de una evolución de siglos», ha escrito Heller, pero también «la unidad social, que es unidad de la pluralidad, no está formada por piedras o durmientes, sino por hombres que necesariamente interpretan de forma autónoma los mandamientos que reciben» (52 bis).

Cada vez que el Estado aumenta su intervención, pone más en peligro la infalibilidad de su poder. Es una verdad indiscutible que el gran valor de la Corona inglesa reside, como diría Bagehot, en lo que no hace pudiendo hacer, y el prestigio del Estado liberal se mantuvo en tanto hizo poco, porque lógicamente se interfería escasamente en la vida de los hombres, y se hallaba menos expuesto al error. Necesariamente hubo de pasar a la intervención económica, algo necesario, urgente, porque la frialdad social de los ricos llenó de injusticias la sociedad que se pensaba iba miríficamente a establecer el equilibrio y el soberano se equivocó en los caminos de la economía

(51) Un examen del concepto de revolución en DONOSO CORTÉS, a lo que creo poco estudiado, nos llevaría a su consideración de obra providencial, lo que es notorio desde el Discurso de Cáceres (1829).

(52) «La personificación de la autoridad y el recurso al simbolismo durante los períodos helenístico y romano fueron dictados no sólo por la heterogeneidad de los grupos de sostenedores, muy diferentes en cuanto a cultura y refinamiento político, sino también por la necesidad de superar el carácter cada vez más abstracto de la vida política.» S. S. WOLIN: *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento occidental*, Buenos Aires, 1973, pág. 86.

(52 bis). HELLER: *La soberanía...*, págs. 184 y 187.

o no pudo imponer el orden, porque la ordenación económica no consigue la política. Gravedad que se acrece cuando se habla de desarrollo y planificación con aire puramente económico.

A este factor de cuarteamiento, cuya gravedad reside en el aburguesamiento colectivo, se ha de añadir el clasismo dominante al que no se ha logrado, y esto es lo grave, encajar en la vida política para su presencia en el área decisiva. Si la paradójica afirmación de Aron, «las democracias occidentales son regímenes de expertos bajo la dirección de "amaters"» (53) puede ser discutida, no que la gobernación política exige cada vez más conocimientos técnicos y procesos cada vez más autónomos.

El proceso planificador y su excesivo racionalismo es un grave peligro para el desarrollo del hombre. «De todo ello resulta —escribe Guardini, juzgándolo— un orden de estructuras imaginadas y creadas por el hombre, pero que, por su construcción y sus efectos, se alejan cada vez más de la organización humana directa. Obedecen a la voluntad del hombre y realizan los fines señalados por él, pero alcanzan así una autonomía peculiar en su función y en su desarrollo» (54).

Surgirá un grave problema por el adelanto de la economía respecto de la política, ya que la naturaleza de aquélla requiere en nuestros días dominio sobre grandes espacios. «Quienes se oponen a la unificación de grandes territorios —ha escrito Freyer comentando lo anterior— son precisamente los regionalismos políticos, los pueblos con historia y sus dominios estatales; la soberanía se formó históricamente en esas dimensiones y ahora se aferra a ellas» (55).

El regionalismo es aquí un concepto económico, sin referencia al político que puede usarse en España, e incluso en ese regionalismo dentro de la nación o, como diría Mella, un regionalismo nacional. Pero de ese mismo regionalismo, en los términos que señala la doctrina del pensador asturiano, cabría pensar si a estas alturas quedaría contenido en los límites nacionales o se desbordaría gravemente. Con esto no se quiere despreciar la valía de las Empresas multinacionales y la colaboración en grandes espacios. No se puede limitar la alabanza a que favoreciendo el bienestar de la mayoría ayuda a la tranquilidad. No vale el argumento, porque precisamente el mero pro-

(53) R. ARON: *Democratie et totalitarisme*, Gallimard, 1965, pág. 65.

(54) R. GUARDINI: *El Poder. Un intento de orientación* (1957), Madrid, 1963, página 69. La planificación social y económica cuenta con una ingente literatura. Estimo imprescindible las obras de C. MANNHEIN, especialmente *Libertad y planificación*, México, 1946. Para un examen del proceso constitucional A. PREDIERI: *Pianificazione e costituzione*, Milán, 1963.

(55) H. FREYER: *Teoría de la época actual*, Méjico, 1958, pág. 73.

greso económico despierta en las masas el ansia de mayor participación en los bienes políticos y culturales, y, además, la obligación de fomentar el desarrollo de los bienes que un Estado posee en su territorio, está inscrito en las obligaciones naturales del Estado.

Este es un aspecto que pudiéramos llamar subjetivo, transigible, pero hay algo más grave: la descomposición social. La sociedad de nuestro tiempo se ha montado sobre lo que Freyer califica de reducción mínima del hombre, sobre los sistemas secundarios. «Hay relaciones entre los hombres —escribe— cuya esencia consiste justamente en no reducir los sujetos puestos en relación a un mínimo de humanidad efectiva, sino en tomarlos por entero en sentido literal, es decir, en ponerlos en relación con toda su persona: tal es su sentido y en él descansa su acción. El matrimonio, el amor, la amistad, la lealtad personal, la unión fundada en camaradería son relaciones de ese tipo», siendo así que nuestra sociedad no ha sabido crear nuevas formas de relación social adaptadas al tiempo (56).

Como en la postguerra del 19 pareció a los vencedores que la mínima cantidad de poder es lo útil, y si se reduce a lo económico mucho mejor, olvidando que libertad en este campo repercute en la libertad del hombre. Se hace preciso restaurar el valor del poder político como algo necesario que el hombre ha de usar, pero al tiempo hablar de la falacia del liberalismo y el concepto de democracia como reino de las verdades relativas. Guardini, que ha dedicado un bello ensayo a tal cometido, concluye por el dogmatismo. «El hombre que está surgiendo es decididamente no-liberal, lo que no representa que no tenga sentido para la libertad. La actitud liberal significa que no se debe introducir ningún elemento absoluto en la vida porque inmediatamente tales elementos plantean alternativas, suscitando de este modo luchas. Según la actitud liberal, las cosas se pueden considerar de una manera, o de otra diferente. Lo que importa es la vida y la tolerancia recíproca; los valores y las ideas son, por el contrario, asunto de la opinión personal. Y, en todo caso, todo marchará bien si a cada uno se le deja hacer lo que guste. El hombre a que nosotros nos referimos sabe que esta actitud no está a la altura de la situación existencial que se está desarrollando. En ella no se trata ya

(56) H. FREYER, *Op. cit.*, pág. 87. «Volvamos a nuestro tema —escribe GUARDINI—. A la disolución de la creación orgánica corresponde otra clase de disolución: la de las estructuras humanas de la vida. La familia pierde su significación articuladora y ordenadora. El municipio, la ciudad, el Estado se sustentan cada vez menos en las familias, los linajes, los grupos de trabajo, las corporaciones, etc. Los hombres aparecen cada vez más como pluralidad informe en sí misma, que es organizada con vistas a un fin.» *Op. cit.*, pág. 76.

«de cobardías y complicidades, sino de absolutos; de dignidad o esclavitud; de vida o muerte; de verdad o mentira: de espíritu o violencia» (57).

Estas afirmaciones nos llevan a un campo distinto al que nació la idea de soberanía y el Estado moderno en general: la neutralidad. Estamos avanzando hacia un nuevo talante religioso posiblemente como reacción del paganismo que, en definitiva, representan los totalitarismos. Podrían buscarse experiencias múltiples, pero el autor está más cerca de la que se ofrece en el mundo hispano. Tiene el gran valor del espacio enorme —todo un Continente— en el que se desarrolla con unificación cultural y religiosa. La presencia del cristianismo en la vida política desde dentro, quiero decir, como un verdadero retorno a los primeros tiempos del medievo, tiene que influir en el desarrollo del orden político, con la imposición de limitaciones al poder soberano (58).

Soy de los que creen no se ha practicado la neutralidad por los regímenes liberales. Bastaría recordar su intervención en la enseñanza, límpidamente expuesto en el concepto de religión civil por Juan Jacobo, para comprender su dogmatismo. La nueva edad aunque conserve frases y hasta conceptos puestos en juego durante la Revolución francesa y la época posterior, lo hace por uso de su aparato propagandístico, pero se advierte que no niega o limita las consecuencias de aquellos principios, medio para mostrar su incredulidad. Las nuevas edades no pueden hacer tabla rasa del pasado, pues la sucesión de las generaciones no es exclusivamente física —los hijos se parecen a los padres— y mucho menos mental, porque la herencia pesa en los sucesores.

En el concreto campo de la soberanía, la ofensiva contra la centralización podemos asegurar es contemporánea con el triunfo universal del Estado nación en las Revoluciones americana y francesa. Si entre nosotros el tradicionalismo ha mantenido siempre una soberanía limitada y no sólo moralmente, el pluralismo del que se ha hecho mención anteriormente se encuentra en nuestros días fortalecido con el llamado, poder sindical. El paso de un régimen «occidental» a otro de democracia popular o proletaria no significa, en mi opinión, nada en cuanto afecta a la soberanía centralizada, es decir, el pensamiento bodiniano como ideológicamente ha demostrado Talmon. Estos regímenes en que sólo poseen derechos políticos quienes tienen una determinada situación son tan censitarios como nuestro Estatuto Real.

Para la crisis del concepto tradicional de soberanía, han de tenerse en cuenta ciertos factores sociológicos. En primer término la situación individual

(57) GUARDINI, pág. 126.

(58) Vid. G. GUTIÉRREZ: *Teología de la liberación*, Salamanca, 1974.

en que el hombre parece interesarse más por la seguridad económica y el bienestar (59) que por la libertad. Y no se trata aquí sino de poner de relieve que así el hombre aspira a la comodidad, toda vez que para ser realmente libre —el yo me administro mi propia hambre, valleinclanesco— ha de practicarse la ascesis, tanto más cuanto más fácilmente se ofrecen las satisfacciones en el vivir cotidiano. Importa poco que este deseo permanezca latente, y no manifiesto, porque es posible hacerlo despertar para que intervenga en la decisión política. Recordemos el caso Nixon o las apelaciones a establecer una oposición no sólo en la gritería, que olvida o da por supuesto que en la soberanía es más importante la concurrencia que la discrepancia, salvo que ésta posee unos límites sociales perfectamente definidos, es decir, una conciencia unitaria en la empresa política.

Hemos de volver al punto de partida. El problema del poder político, de la soberanía, es metapolítico. El mando, como quiere Ortega, es anterior a la fuerza y sólo cuando se tiene, es decir, se posee la opinión a su favor —reconocida o no por los «literatos» se posee la fuerza (60). Y es evidente que esta versión lúcida del poder político se halla en crisis como salta a la vista por la simple lectura de la prensa diaria, quizá porque se ha perdido entre nosotros el ansia de innovación. «Con ese término queremos indicar —escribe Friedrich— que sus promotores (autores de las nuevas Constituciones europeas) no se hallaban tan animados de entusiasmo por un nuevo y, por tanto, más prometedor método de gobierno, sino por su animadversión, por su negación de un pasado desacreditado y de un futuro repelente bajo la dictadura totalitaria» (61).

La modernidad, cuyo rótulo pretencioso es europeo postrenacentista, no sólo ha perdido el ansia de vivir, sino que se encuentra descaradamente a la defensiva en la lucha por el futuro.

* * *

Me permitirá el lector una reflexión final, escasamente científica, pero no profética, pura expresión de un meditado juicio sobre el presente, visto desde el pasado, con plenitud de optimismo aunque pueda parecer lo contrario.

(59) W. W. ROSTOW: *Les étapes du développement politique*, Seuil, 1975, passim. Para él las tres funciones del Gobierno son: proteger al individuo de los demás, asegurarle un nivel de vida razonable y protegerlo de los demás (pág. 28). Como se ve bien diferente del sentido clásico de la política al estilo de SCHMITT.

(60) O. C., tomo IV, págs. 231 y sig.

(61) C. J. FRIEDRICH: *El hombre y el gobierno*, Madrid, 1968, pág. 411.

La soberanía llegó con la fórmula tantas veces aludida, en un momento de pleno desquiciamiento social, y fue instrumento de cohesión durante largos siglos. Gracias a él se contempló el proceso de nuestro pasado con la carga ineludible de la obra humana: éxitos y fracasos. Hoy se trata de reordenar la sociedad partiendo de ella misma, sirviendo a sus necesidades, de tal suerte que sea el poder político, no un aparato extrañamente adherido a la vida, sino algo que nace de la misma entraña de la sociedad. «Tengo que confesar —ha escrito Heilbroner con palabras que deben recordarnos otros entrañables— que sólo pueda describir un sistema (para solventar actuales tensiones y violencias). Es el de un orden social que fundiese una orientación "religiosa" y una disciplina "militar". Es decir, una organización monástica que puede repugnarnos, pero sospecho que ofrece la promesa más grande para llevar a cabo las adaptaciones profundas y penosas que deben hacer las generaciones futuras» (62).

DIEGO SEVILLA ANDRÉS

R É S U M É

Le travail du professeur Sevilla s'ouvre sur la constatation d'un fait évident: la crise de l'Etat moderne édifié autour du concept de souveraineté incapable de faire face au double défi que lui présente d'une part l'intégration mondiale et de l'autre la profonde dépersonnalisation de la vie politique et sociale, conséquence de la conception bourgeoise de la société et du pouvoir.

La souveraineté naît —et Bodino est très explicite sur ce point— en tant que pouvoir absolu et perpétuel qui est une pièce clef de la république et sans laquelle celle-ci serait inexistante. La souveraineté cherche non seulement l'unité du pouvoir mais en plus toute l'unité sociale, ce que les écrits de Hobbes réaffirment clairement. La double incidence du libéralisme et du capitalisme sur l'Etat moderne conduisit à des tendances de signe individualiste et à la dissociation entre société et Etat, supposé de base de la dépersonnalisation typique de l'Etat bourgeois, engendrant un appareil politique formaliste qui finit par écraser l'homme, comme l'avait déjà prévu Fichte. La réaction logique face à cette situation s'oriente dans la voie des doctrines pluralistes, du pluralisme social et d'une conception corrélatrice du pouvoir politique qui serait le point central et culminant d'une vision fédérale de la société, ce

(62) R. L. HEILBRONER: «Learnig to live with the future», en *Observer Review*, 19 de diciembre de 1974, pág. 13.

qui pose en même temps le très grave problème des groupes qui composent ce pluralisme, spécialement des syndicats, lesquels doivent nécessairement réaliser une action politique et doivent donc être porteurs d'un système de croyances politiques particulier aux groupes en question. Il est bien entendu que ces tendances impliquent une valeur intrinsèque qui tend nécessairement à s'amplifier: le cadre national dans lequel se manifeste le pluralisme y qui tend à imprégner les croyances politiques mentionnées.

D'autre part l'Etat moderne est appelé à la crise à cause du développement de la bureaucratie, développement parallèle et concomitant du capitalisme. Le pouvoir bureaucratique tend à absorber le pouvoir politique car la bureaucratie tend à concentrer l'exercice réel du pouvoir par le fait qu'elle soit l'administratrice de la vie quotidienne et que ce fut cette qualité qui fit que Jovellanos qualifia l'exécutif de souverain, comme le rappelle l'auteur. La croissance du pouvoir bureaucratique pose la question de la loyauté politique des fonctionnaires; seulement si cette loyauté se maintient, peut se maintenir un système politique, car l'Etat se retrouverait impotent et paralysé devant une grève générale des fonctionnaires.

La militarisation de la politique actuelle, conséquence logique des grandes armées permanentes, de leur armement puissant et, surtout, de l'influence socio-économique qui grâce à la complexité technique et au coût élevé de celle-ci, atteint le pouvoir militaire, pose un problème similaire auprès des forces armées, problème particulièrement grave étant donné le monopole des recours coactifs dont disposent les Forces Armées et policières. La loyauté militaire se rompt quand au préalable s'est rompue l'autorité du pouvoir civil, quand celui-ci n'a pas l'adhésion d'une grande majorité des citoyens, ni obtient de ceux-ci la reconnaissance de la hiérarchie sociale ou des croyances politiques qu'il implique, ce qui est de plus en plus difficile à obtenir dans une société non solidaire, et surtout fragmentée, et de là la recrudescence des gouvernements militaires dont nous avons des exemples assez proches.

Finalement la division de l'Etat en différentes parties émane de l'échec de sa dimension centralisatrice qui n'a pu s'étendre à la totalité de la vie sociale, ce qui d'une certaine façon a rompu sa dialectique interne.

L'Etat est né parce que les forces sociales acceptèrent l'arbitrage du souverain, au-delà des luttes politiques, et se soumirent à lui. Mais il en résulte que l'Etat moderne, ou l'Etat simplement sans adjectif, s'est trouvé miné par le classisme, par une conception erronée de la démocratie en tant que règne des valeurs relatives, conception à racine libérale, et par la prétendue et mythique neutralité de l'Etat. En fait nous nous trouvons devant une crise de civilisation, la nôtre, qui devait obligatoirement affecter l'Etat comme expression de la forme que prend dans celle-ci la vie politique.

SUMMARY

Professor Sevilla's essay opens with the statement of an evident fact: the crisis of the modern State built upon the concept of a sovereignty unable to withstand the double challenge presented by the world-wide trend towards integration on the one hand and the far-reaching depersonalization of political and social life as a result of the bourgeois view of society and power on the other.

Sovereignty is born and Bodino is extremely explicit in this respect as an absolute and perpetual power, the corner-stone of the Republic without which the latter cannot exist. Sovereignty seeks not only the unity of power but also —and above all— social unity, a fact that is clearly emphasized in the writings of Hobbes. The double impact of liberalism and capitalism on the modern State has led to the taking up of individualistic positions and to the dissociation of society and State, this being the key to the typical depersonalization of the bourgeois State and one that generates a formalistic political apparatus which ends up by crushing man, as Fichte told us it would. The logical reaction to this situation lies in pluralistic theory, in social pluralism and in a related view of political power as the heart and summit of the federal vision of society. This in its turn leads to the creation of another grave problem in that the groups which comprise this pluralism, especially the unions, must necessarily become involved in political action and thus become the bearers of a body of political beliefs peculiar to the group in question. One should add the rider, however, that such a position involves an "understood" value that unavoidably comes to the surface: the national framework in which pluralism acts and which makes its own imprint on the aforementioned political beliefs.

The modern State finds itself in this critical situation on account of the development of the bureaucracy, a development that is part and parcel of the growth of capitalism. Bureaucratic power tends to absorb political power because bureaucracy comes to hold in its hands the real exercise of power owing to its role as administrator in daily life. It was precisely this that led Jovellanos to describe the executive as sovereign, as the author rightly reminds us. The growth of bureaucratic power poses the question of the political loyalty of civil servants. The survival of a political system depends entirely on the continuance of their loyalty, because the State would be powerless and paralyzed if confronted with a strike of all its civil servants.

The militarization of contemporary politics, the natural result of the

existence of large standing armies with powerful sophisticated weaponry and, especially, of the socio-economic influence which the military enjoy thanks to the technical complexity and high cost of these arms, poses a similar problem with regard to the armed forces, though this time the matter is particularly serious in view of the monopoly of the elements of coercion enjoyed by the military and the police. The loyalty of the armed forces founders when the authority of the civil power has foundered first, when the latter enjoys neither the support of the great majority of citizens nor their recognition of the social hierarchy or political beliefs which it represents. This support and recognition is every day more difficult to come by in a divided and, above all, fragmentary society, which is why there has been a fresh outbreak of military governments. Examples of the phenomenon lie close to hand.

Finally, the breaking up of the State stems from the breakdown of its centralizing function, which has failed to reach and involve the whole community, a fact that to a degree has destroyed its internal dialectic.

The State was born because the social forces came to accept the arbitration of a sovereign who stood outside their political struggles and subjected themselves to him. It turns out, however, that this corner-stone of the Modern State, or just the State without further qualifications, has been undermined by the class spirit, by an erroneous conception of democracy as the realm of relative values —of liberal parentage— and by a vaunted and mythical neutrality of the State. At bottom what confronts us is a crisis of civilization, our civilization, which could not but affect the State as the expression of the form taken by political coexistence within this civilization.