CONCEPTO DEL GOBIERNO

Al iniciar el estudio de la teoría del gobierno, es necesario, en primer término, precisar el alcance de esta expresión. Es corriente, no sólo en el lenguaje vulgar, sino incluso en el lenguaje técnico, que la expresión "gobierno" sea utilizada para anotar dos nociones distintas.

Por gobierno, muchos tratadistas -y especialmente los italianos y algunos franceses- entienden referirse al Poder Ejecutivo. Así, la expresión "Capo dell Governo" es sinónimo del Jefe de Poder Ejecutivo; y la expresión "crisis de gobierno", que se usa en Francia cuando se hace referencia a la caída de un gabinete, tiene, evidentemente, el mismo restricto sentido; no es el gobierno, en el sentido lato, el que ha entrado en crisis; es solamente la rama ejecutiva la que ha debido ceder ante una alteración del mapa político parlamentario.

Cuando nos referimos a la teoría del gobierno, entendemos aludir a la totalidad de ese sistema orgánico de autoridades a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desenvolviendo el orden jurídico.

Y ya tenemos aquí una definición descriptiva y provisional del concepto del gobierno. Decimos que es una definición descriptiva, porque no pretendemos captar la esencia misma de la cosa que se define; se trata simplemente de reconocerla como un objeto exterior y de anotar los elementos que la componen.

Una definición de la esencia del gobierno, hace necesario aclarar previamente un conjunto muy grande de otras nociones. Ese podrá ser el resultado final del curso, pero no deber ser su comienzo.

Decir que el Gobierno es el sistema orgánico de autoridades a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desenvolviendo el orden jurídico, es decir, que el gobierno aparece objetivamente como la personificación, como el personero, como el agente visible del Estado en sus relaciones con los individuos. Por lo menos, el gobierno es la representación visible del Estado en cuanto el Estado es fuente de poder, desde que este poder sólo se manifiesta a través del gobierno. Y en determinadas circunstancias en las que el Estado pierde realidad por otros conceptos, solamente su gobierno se mantiene como la única expresión visible del Estado mismo. El ejemplo más dramático es, en tal sentido, el de los países sojuzgados. Sería para nosotros difícil, en este momento, referirnos al territorio de Checoeslovaquia y definirlo, porque este territorio ha quedado subsumido en el territorio del Estado alemán. Todavía sería hoy más difícil referirnos a la población de Checoeslovaquia, como unidad política, porque los súbditos de dicho Estado se encuentran actualmente sometidos al poder arbitrario de un estado conquistador. ¿Qué nos queda, pues, como expresión objetiva, tangible, de ese Estado? Exclusivamente su gobierno.

Antes de entrar al análisis de los diversos términos de esta definición provisional, conviene anticipar que el problema relativo a la naturaleza misma del

gobierno, está condicionado a cuanto se diga acerca de la naturaleza misma del Estado. Hay una relación de conexión o, mejor todavía, de subordinación, entre la teoría del gobierno y la teoría del Estado.

Con respecto al ser del Estado, ya saben Uds. cuánto ha variado en el curso de los siglos la posición de los investigadores. Para las doctrinas teológicas, el Estado aparece como una creación divina, como una manifestación del poder de Dios, ya sea que este poder se exprese a través de las leyes naturales o bien por medios sobrenaturales. Puede decirse, en general, que el gobierno, dentro de esta concepción particular del Estado, aparecerá como un agente de la divinidad, encargado de la administración del poder temporal. Será agente mediato o inmediato, según las distintas escuelas que pueden ser distinguidas dentro de este punto de vista genérico.

Así, por ejemplo, hay corrientes dentro de la Iglesia que entienden o sostienen que la relación gobierno-Dios se cumple directamente. En cambio, si recurrimos a los teóricos españoles, como Mariana, Rivadeneira o Suárez, veremos afirmar que el poder político, si bien como todo poder tiene en Dios su origen, es depositado en el pueblo; el gobierno lo ejerce por delegación del pueblo, que es quien directamente lo ha recibido de Dios. Por consiguiente, el gobierno aparece aquí como un agente no directo de la divinidad.

Cuando a la influencia dominante del pensamiento teológico se sustituye la teoría laica del derecho natural y particularmente del contractualismo, ya la concepción del Estado y de su esencia se aparta de cuanto hasta ese momento se había afirmado. No hay que creer por eso entre esas teorías de origen religioso y la posición "jus-naturalista" haya un abismo insondable. Recientemente se ha pretendido demostrar que el enciclopedismo del siglo XVIII no es nada más que una traducción de cuanto había sostenido el pensamiento teológico en relación a los problemas del gobierno.

De todas maneras, el concepto del gobierno sufre una transformación fundamental en esta nueva época, desde que se sostiene que la sociedad política nace de un concierto de voluntades individuales, manifestado por el contrato social. El gobierno ya no aparece como un agente de la divinidad, sino como un agente de la ciudadanía, como un mandatario o como un representante de los individuos que conjugan sus voluntades para dar nacimiento al ente Estado.

Si seguimos el curso de los tiempos, llegaremos a las doctrinas que afirman que al Estado corresponde una personificación, que el Estado es una persona. Naturalmente que, en relación a esta doctrina, será necesario dar un nuevo sentido a la expresión "gobierno". Cuando se afirma que el Estado es persona, el gobierno aparece o bien como un órgano de esa persona, o bien como un derecho subjetivo de la persona Estado.

Observamos que los que afirman que el gobierno es un derecho subjetivo de la persona Estado, descarnan el concepto del gobierno y lo confunden, en realidad con el concepto de poder del Estado, que no es la misma cosa. Lo que se puede admitir que sea un derecho subjetivo del Estado es su poder o facultad de mandar; pero el gobierno, que es el aparato por el cual el Estado expresa esa

voluntad de mando, es cosa distinta del poder de mando mismo; así como las lámparas eléctricas son cosa distintas de la electricidad que por medio de ellas se manifiesta.

Por fin, los positivistas del tipo de León Duguit, y, en general, del tipo de los que se inspiran en el sociologismo francés, se limitan a sostener que el Estado es un hecho, sin ir más allá. Ellos creen necesario limpiar la teoría del Estado de toda hojarasca metafísica, proceder como hombres de laboratorio; y el Estado, puesto sobre la mesa del laboratorio, aparece simplemente como un hecho social, un hecho cuyo rasgo decisivo y más evidente consiste en la circunstancia de que en una comunidad de hombres se opere una bipartición, dando nacimiento a dos grupos, sometido el uno al otro; uno ejerciendo poder sobre el otro; a este grupo de los que ejercen el poder, la teoría positivista llama el gobierno.

Este esquema muy rápido no tiene otro sentido que mostrar hasta qué punto la teoría del gobierno está subordinada a la concepción que se tenga del Estado; volveremos sobre el asunto cuando estudiemos en sus detalles las distintas teorías que se han dado acerca de la justificación del gobierno, pero por ahora vamos a considerar el objeto a estudiar, analizando en sus distintos aspectos la definición que dimos.

Dijimos: el gobierno es un sistema orgánico de autoridades, a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desenvolviendo el orden jurídico.

A) SISTEMA ORGÁNICO DE AUTORIDADES

¿Por qué decimos sistema orgánico?

Porque entre todos los elementos del gobierno existe una cierta coherencia, una cierta trabazón o encadenamiento, cualquiera sea el tipo de gobierno que se estudie; naturalmente, el "cuantum" de esa correlación entre las distintas partes del gobierno puede variar, lo mismo que el número de esas partes.

Si examinamos el gobierno más primitivo, el del jefe de la horda, las partes se reducen a uno y, por consiguiente, la coherencia del sistema alcanza aquí su plenitud. Si examinamos nuestro sistema de gobierno, advertimos, con respecto a la administración centralizada, una división en poderes: un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo, un Poder Judicial y un esbozo de Poder Electoral, cada uno de ellos con un ámbito de competencia definido por la Constitución; pero por mayor que sea la separación entre estos poderes, siempre existirá una correlación entre sus movimientos, más estrecha en un régimen parlamentario, más laxa en un régimen presidencialista.

Los centros de autoridad podrán ser múltiples; podemos proponermos un caso de la mayor complejidad, como es el de la Comunidad Británica de Naciones. Encontraremos, en primer término y por encima, los órganos del Imperio, el monarca y su Consejo Imperial; después, los órganos de gobierno de la Gran Bretaña y de cada uno de los dominios; y por debajo de estas administraciones nacionales, están las administraciones locales, municipales, etc. Sin embargo, todo este inmenso conjunto de autoridades funciona con relación a ciertas nor-

mas de gobierno y, tomadas en su conjunto, aparecen como una unidad de administración del Poder.

Claro está que el examen de la realidad nos presenta casos mórbidos; en circunstancias excepcionales, puede ocurrir que en un mismo Estado surjan centros de autoridad desconectados entre sí y aún combatiéndose. Pero esto es la patología del gobierno. Alguna vez he usado un ejemplo que se puede repetir: cabe definir el pulmón como un órgano cerrado, y la definición es buena; pero ésto no quiere decir que un proceso mórbido no pueda crear una discontinuidad en la pared pulmonar; no por ello la definición genérica que hemos dado del pulmón dejará de ser verdadera.

El gobierno lo concebimos como un sistema orgánico de autoridades; puede dejar de ser orgánico, pero esto será sólo el episodio, no la norma.

B) SISTEMA DE AUTORIDADES

Decimos que es sistema de autoridades; tenemos en cuenta, pues de modo primordial, a quienes ejercen el poder y no al poder mismo.

Un autor brasileño dice: "El Gobierno es un sistema de funciones"; pone el acento sobre la actividad y no sobre quien la cumple; afirma que la actuación de las funciones del gobierno se oculta detrás de los órganos; lo sustantivo son, pues, las funciones y no los órganos que realizan esas funciones. Sin embargo, consideramos mejor decir que el gobierno es sistema de autoridades; lo sustantivo es el órgano; la función no es más que la expresión o manifestación de la vivencia del órgano. Hay gobierno, aún cuando los órganos no estén en actividad; se es gobernante aún cuando se integre un órgano que actualmente no esté funcionando, siempre que dicho órgano posea el poder de actuar eventualmente. Un Vicepresidente de la República que no esté en funciones, es un órgano de gobierno, integra el gobierno; basta que tenga el poder potencial de administrar el organismo estatal.

Por último, me parece más conveniente decir que el gobierno es un "sistema de autoridades" que decir que el gobierno es "sistema de órganos". El órgano es la institución constituida por uno o más individuos a los cuales el orden jurídico, la Constitución, le confiere el poder de manifestar una voluntad que es imputable al Estado. Así, por ejemplo, el Parlamento es un órgano; ¿por qué? Porque cuando en el Parlamento se conjugan en determinado sentido las voluntades individuales de sus miembros, ese querer es atribuido por la Constitución de la República al Estado. Esa afirmación de voluntades que se contiene en la ley, no vale ya como voluntad de los señores X, U y Z, que integran el Parlamento, sino que vale como voluntad del Estado Oriental. Cuando el Presidente de la República manifiesta su voluntad, su querer, dentro del ámbito de competencia que la Constitución le fija, conforme a las reglas de solemnidad que la Constitución establece y para los fines del gobierno, ya ese querer, que ha sido elaborado en una persona física, es imputado por la Constitución al Estado y vale como voluntad del Estado.

Esto es el órgano; pero el gobierno no es sólo sistema de órganos, sino que también lo integran individuos cuyo querer no vale como querer del Estado, cuya voluntad no puede ser imputada al Estado como voluntad estatal, pero que contribuyen de alguna manera a realizar, en los hechos, el querer del Estado. Un agente de policía no es un órgano del Estado, porque en ningún caso la Constitución de la República ha previsto que la voluntad manifestada por él pueda ser imputada al Estado; pero un agente de policía concurre a la realización de la voluntad estatal; es un elemento del gobierno, pero no es un órgano del Estado.

Por consiguiente, es necesario buscar una expresión que tenga un contenido más amplio que la de órgano del Estado y que alcance no solamente a los órganos sino a esta otra categoría de sujetos. Esta expresión es "Agente Público".

C) EXPRESA EL PODER DEL ESTADO

Decimos, además, que este sistema orgánico de autoridades expresa el poder del Estado. Decir que algo expresa el poder de algo, es decir que el primer "algo" es cosa distinta del segundo "algo". Decir que el gobierno expresa el poder del Estado, importa afirmar que Estado y Gobierno no son la misma cosa. Así como la acción aparece como una manifestación de la voluntad sin ser la voluntad misma, así el gobierno aparece como una manifestación del poder del Estado sin ser el poder del Estado mismo.

Podría decirse que el gobierno actúa como un transformador de la energía estatal, haciendo que ésta se vuelva susceptible de actuar sobre las conductas humanas; o, en otros términos, que el gobierno es simplemente el instrumento técnico a través del cual se revela y actúa el poder del Estado. El instrumento es contingente; el generador del poder que por ese instrumento se expresa es permanente. Los gobiernos pueden cambiar, el Estado no por ello se altera en su individualidad.

Muere un gobierno y nace otro, pero el Estado sigue siendo el mismo. El nacimiento y la muerte de los Estados es objeto de reconocimiento por parte de la comunidad internacional; el hecho de que los gobiernos se sustituyan en un mismo Estado, no da mérito para que la comunidad internacional deba pronunciarse nuevamente sobre si ese Estado ha dejado de existir o no. Solamente en circunstancias excepcionales y no por motivos jurídicos, sino por motivos exclusivamente políticos, puede admitirse que la comunidad internacional pesquise las sustituciones de gobiernos que ocurran dentro de un Estado, para establecer si deberá seguir reconociendo la personalidad internacional de ese Estado.

Por último, y para insistir en esta misma idea desde otro punto de vista, cabe decir que la muerte de un Estado importa siempre la muerte del gobierno; la recíproca no es verdadera.

D) CREANDO, AFIRMANDO Y DESENVOLVIENDO EL ORDEN JURÍDICO

Y llegamos al último término de la definición: este sistema orgánico de autoridades expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desenvolviendo el orden jurídico.

Aquí señalamos el fin, el "telos" que orienta toda la actividad gubernamental; crear, afirmar y desenvolver el orden jurídico. ¿Quiere decir ésto que, a nuestro juicio, el único fin que debe cumplir el Estado es crear, afirmar y desenvolver el orden jurídico? ¿No tiene el Estado, además del fin jurídico, fines de cultura, de conservación, económicos? Hay en este planteo una cuestión verbal que conviene dejar aclarada desde ahora. A nuestro juicio, el fin directo, inmediato, del Estado, es exclusivamente la realización del Derecho. Cosas distintas de los fines del Estado son las profesiones o actividades confiadas a él.

El estado puede ser industrial, banquero, educador; puede cumplir actividades de orden cultural o económico; esto dependerá de los tiempos, del consentimiento de los hombres; pero lo que afirmamos es que el único lenguaje del Estado es el Derecho; que el Estado hace cultura por medio de sus leyes, por medio de la actividad de sus funcionarios; y la sanción de la ley y el contralor de la actividad de los funcionarios no se cumple sino mediante el Derecho. Los fines de cultura, de conservación y económicos, son, a nuestro juicio, no fines del Estado, sino fines del Derecho que el Estado crea.

Por lo tanto, insistimos en decir que la función del gobierno no es otra que crear, afirmar y desenvolver al orden jurídico.

FORMAS DE GOBIERNO

En el proceso del conocimiento científico, el primer acto del investigador consiste en deslindar la materia que va a ser objeto de su examen. Definir el objeto, no por su esencia, porque la determinación de la esencia, va a resultar precisamente de la investigación científica, sino por su carácter externo. Y cuando se trata de objetos múltiples, después de haber determinado a qué objetos ha de referirse el examen, la segunda operación consiste en clasificarlos en categorías; de este modo, poco a poco, el investigador va aproximándose a la realidad profunda del objeto pesquisado.

Con respecto al problema del gobierno, la historia del pensamiento político nos muestra que es de este modo que los investigadores han procedido: primero, tratando de establecer de un modo general y en función de sus caracteres externos, qué cosa es el gobierno; más tarde, tratando de realizar una clasificación de las distintas formas que este objeto, -gobierno- presenta en los diferentes estados de su evolución histórica.

Naturalmente el criterio de clasificación no ha sido siempre el mismo; las formas de gobierno son susceptibles de ser clasificadas partiendo desde distintos puntos de vista. Así, en función del número de gobernantes, podrá hacerse una clasificación; en función del modo como se trasmite el poder, la clasificación habrá de resultar otra; en función de los procedimientos mediante los cuales se crea la voluntad gubernamental, podrá intentarse una tercera clasificación; y variando el criterio, las posibilidades resultan infinitas.

Con respecto al gobierno, lo que de antiguo impresionó a los investigadores, fue precisamente la diferencia en cuanto al número de los gobernantes.

A) HERODOTO (484 - 425 a. C.)

Ya HERODOTO admitía la posibilidad de distinguir tres grandes tipos de organización gubernamental: la monarquía, gobierno de uno; la aristocracia, gobierno de varios y la democracia, gobierno del mayor número.

No se limita Herodoto a esta simple constatación de hechos, sino que incluso nos dejó su juicio sobre estas tres formas típicas del gobierno. Es curioso el pasaje en el cual, en sus "Historias", se refiere al tema. Dice Herodoto, imaginando un diálogo entre varios conspiradores.

"El primero que tomó la palabra, se declaró en favor de la República y fundamentó así su opinión. ¿Cómo, dijo, una Monarquía puede ser una buena forma de gobierno? El Monarca hace lo que él quiere sin dar cuenta a nadie de su conducta. El hombre más virtuoso, elevado a esta alta dignidad, pierde bien pronto sus mejores cualidades; todos los hombres nacen con las mismas pasiones; el poder absoluto de que goza un Monarca le lleva, irremisiblemente, a la insolvencia.

"Un tirano debía ser moderado, puesto que disfruta de toda clase de bienes, y sucede todo lo contrario; sus súbditos no le conocen sino muy a sus expensas. Huye de las gentes más honradas y no se solaza más que con los malos; presta oídos con gusto a la calumnia; acoge a los disputantes; arruina las leyes patrias; ataca la honra de las mujeres y hace morir a quien le parezca. Un gobierno democrático no trae esos abusos. Se le conoce con el nombre de isonomía, es decir, igualdad de todos ante la ley, y es el más hermoso de todos los nombres. Los magistrados se eligen por suerte; son responsables de su administración; todos los acuerdos se toman en común. Por consiguiente, yo me inclino a abolir entre nosotros la Monarquía, y a establecer el gobierno popular.

"Otro señor, llamado Megabiso, se declaró en favor de la oligarquía. Nada más insensato, dijo, que la multitud. Tratando de evitar la insolencia de un déspota, se cae bajo la tiranía de un pueblo desenfrenado... ¿Hay cosa más intolerable? Si un rey acomete una empresa, es al menos con conocimiento de causa. El pueblo, al contrario, no tiene ni inteligencia, ni razón. A ojos ciegas se lanza a las empresas más peligrosas; es un torrente que lo arrasa todo. ¡Ojalá los enemigos de los persas prefiriesen una tal forma de gobierno!

"En cuanto a nosotros (los persas) acojamos los hombres más virtuosos y pongamos en sus manos el Poder.

"En fin, Darío propuso una opinión diferente a la de los demás".

"La Monarquía, dijo este último, es preferible con mucho a la oligarquía y a la democracia. Nada mejor que el gobierno de uno solo, cuando el rey es un hombre de bien. Las deliberaciones permanecen secretas; los enemigos del Estado no tienen ningún conocimiento de ellas. No pasa lo mismo con la oligarquía. Componiéndose este gobierno de varias personas, cada uno de ellos quiere prevalecer, que su opinión prevalezca. De ahí los odios recíprocos y las sediciones; las sediciones acarrean las guerras civiles, y después se vuelve otra vez a la Monarquía. Los partidos que dividen a las repúblicas no dividen a los hombres perver-

sos; se unen siempre contra los buenos; con pérdida del Estado, ellos se sostienen mutuamente y dura el mal hasta tanto que una mano vigorosa los reprime sujetando bajo su dominio al pueblo. Y puesto que es verdad que sólo por el poder de una persona puede librarse el Estado de la esclavitud, concluyo que es lo mejor adoptar la Monarquía".

Es curioso advertir qué limitada resulta la imaginación humana, porque en realidad no son otros que éstos, revestidos de nuevas formas, los argumentos que todavía se siguen haciendo para discriminar lo bueno y lo malo del gobierno libre y del gobierno tiránico. Ya Herodoto había anticipado cuanto pudiera decir más tarde Rosemberg o cualquier otro de los teóricos de las formas autoritarias de gobierno en su favor; pero también algunos de los interlocutores de este diálogo tan antiguo señalaban ya las fallas insuperables de estos regímenes arbitrarios.

B) PLATÓN (429 o 428 - 347 a. C.)

También PLATÓN admite una fórmula tripartita del gobierno, con la particularidad de que la distinción que Platón establece entre la democracia, la aristocracia y la monarquía, no importa solamente afirmar que el número de los gobernantes es distinto en cada una de ellas, sino que hay virtudes propias de cada sistema o, por lo menos, que en cada uno de ellos alcanzan su punto óptimo de florecimiento. Así, enseña Platón que en el gobierno de uno, domina la sabiduría; en el gobierno de una aristocracia, domina el valor; y el sistema democrático de gobierno es aquél en el cual se realiza mejor la temperancia.

Claro está que Platón era un enemigo del régimen democrático; lo era no por lo que él dice con respecto a las distintas formas de gobierno, sino por su particular concepción de la justicia. Platón admitía que la fórmula de gobierno ideal era aquella en la cual un rey filósofo, sabio y prudente, tomara a su cargo atribuir a cada uno de los hombres una función dentro del grupo social; la más conforme con su propia naturaleza; por consiguiente, el destino de la vida humana, en su integridad, quedaba librado a la discreción del buen rey filósofo y se inmovilizaba a los individuos dentro de un celda de la vida social que le había sido asignada como la mejor de sus moradas.

Repugna ésto a nuestro sentido de la libertad; ya veremos que para nuestro siglo no puede ser definida la democracia solamente en función del número de los que gobiernan, sino que este concepto político se ha integrado ya definitivamente con la idea de libertad, que no se armoniza con esta disposición total de la vida del hombre por parte del gobierno. Pero ello será objeto de un estudio especial y ulterior.

C) ARISTÓTELES (384 - 322 a. C.)

En ARISTÓTELES, la clasificación de las formas de gobierno se enriquece. Distingue entre formas puras y formas impuras. Las formas puras son la monarquía, la aristocracia y la democracia, gobierno de uno, de una clase o de la mayoría. Pero siempre gobierno inspirado en el interés de todos. En cambio, las formas impuras, que son la tiranía, la oligarquía y la demagogia, son asimismo

gobiernos de uno, de varios o de los más; pero cuando ese gobierno se inspire solamente en el interés de los gobernantes y no en el interés común. Ahí está, pues, el criterio para distinguir entre las formas puras y las formas impuras.

Pero adviértase que la versión que normalmente se da de las opiniones de Aristóteles en este punto, es inexacta.

Si recurren a los libros de texto o a los comentarios sobre las obras de Aristóteles, verán repetir que para este autor el único elemento a considerar para clasificar los sistemas de gobierno en una u otra categoría, es el número de gobernantes. Sin embargo, vayamos a Aristóteles mismo, autor, por otra parte, muy fácil de consultar. Después de haber dicho Aristóteles que la monarquía es gobierno de uno, la aristocracia gobierno de una clase y la democracia gobierno de la mayoría; después de haber hecho la definición de la tiranía, la oligarquía y la demagogia, dice esto otro que es fundamental: "La razón nos hace ver que el predominio del gran número..."

Advertimos así que la clasificación de Aristóteles resulta mucho más viva, más actual, más jugosa que lo que los textos y los comentaristas nos dicen. Para Aristóteles no es simplemente un problema formal en la clasificación de los tipos de gobierno; no se trata solamente de establecer cuántos son los que gobiernan, en relación al número de los gobernados, sino que hay un criterio de justicia económica, actualísimo, impresionantemente moderno, en el fondo de su clasificación, que le hace decir que será oligárquico el gobierno aún cuando esté detentado por la mayoría, siempre que la mayoría esté formada por los que son económicamente poderosos.

Pero todavía Aristóteles dice algo más con respecto a la forma de gobierno; observa que no siempre las formas típicas son las más convenientes ni son las que realizan mejor el ideal de justicia; por el contrario, sostiene que la conveniencia pública hace necesario recurrir a formas mixtas de gobierno, es decir, a sistemas de administración del poder estatal que no se ajusten perfectamente a cada uno de estos tipos básicos, sino que resulta de la combinación de sus elementos característicos. Así, por ejemplo, admite que pueda organizarse un gobierno sobre la base de atribuir el cumplimiento de algunas funciones a un solo individuo (y en este aspecto tendría carácter monárquico), mientras que otras funciones serían atribuidas a la comunidad en pleno; o bien, que reservándose para la comunidad en pleno la formación de las leyes, la ejecución de las mismas esté reservada a un grupo social, que tendría así los caracteres de una verdadera aristocracia.

D) HIPODAMO DE MILETO

No fue por cierto Aristóteles el primero en exaltar las conveniencias del sistema mixto de gobierno; antes que él, un arquitecto que vivió en Grecia en el siglo V antes de Cristo, HIPODAMO DE MILETO, el que trazara la planta del puerto del Pireo, ya había propuesto esta forma compleja de organización gubernativa y especialmente del tipo de la monarquía limitada por el elemento democrático, sosteniendo que el grado de esta limitación era cuestión contingente,

más o menos acentuada según las épocas, pero que siempre producía buen resultado. El tipo de las modernas monarquías constitucionales reconoce su primer paladín en este pensador político del siglo V. De esta idea habría de participar más tarde el propio Aristóteles y también Polibio, Cicerón, Tomás de Aquino, Suárez, etc.

E) TOMÁS DE AQUINO (1225 - 1274)

TOMÁS DE AQUINO, por ejemplo, y ya saben ustedes que su pensamiento reconoce dos fuentes básicas (la tradición teológica por una parte, y la tradición aristotélica, por otra), repite en sus términos generales las clasificaciones de Aristóteles, manteniendo la distinción entre formas puras e impuras, a las cuales él llama formas rectas y no rectas de gobierno. Pero advirtamos cómo también él se inclina por las formas mixtas. Dice: "Dos cosas deben atenderse en el gobierno de una ciudad o nación: la una es que todos tengan alguna participación en el poder, porque de este modo se conserva mejor la paz, y el pueblo ama al gobierno y se interesa por él; y la otra es la forma de régimen y la organización de los poderes. La mejor en una ciudad o reino es aquella en que, bajo el mando de uno sólo que es superior a todos en autoridad y poder, hay algunos magistrados principales que pertenecen indistintamente a todos los miembros e individuos de la República, ya porque pueden ser elegidos de todas las clases del Estado, ya porque todos toman parte en su elección. Tal sería una sociedad en que entrase el reino, en cuanto uno preside: la aristocracia, en cuanto muchos tienen parte en el mando, la democracia o poder del pueblo, en cuanto estos magistrados principales pueden salir de la clase del pueblo y en cuanto a éste pertenece su elección".

Hay aquí el fermento o el germen de una de las más modernas ideas con respecto a la teoría del gobierno y del Estado. Tomás de Aquino supo ver algo que es fundamental: que el gobierno no puede ser organizado exclusivamente en función de lo que técnicamente sea mejor, vale decir, que no se justifica una forma de gobierno diciendo solamente que está constituido del modo más eficiente. El gobierno es una institución humana, para los hombres, y tan importante como hacer del gobierno un instrumento apto para cumplir eficazmente sus fines técnicos, es hacer del gobierno un instrumento que, por su origen, actúe sostenido por la opinión común. Es difícil destruir el aserto de que probablemente el gobierno formado por los hombres más sabios, elegidos por los hombres más sabios, ha de ser el gobierno técnicamente mejor; pero no basta esto: es necesario que para su integración se haya buscado un procedimiento que ponga en su base el consentimiento de la comunidad, porque si falta el consentimiento de los hombres que han de soportarlo, por sabias que sean sus leyes resultará siempre despótico para quienes tengan que sufrirlo.

Es éste uno de los motivos por los cuales afirmamos la necesidad de la democracia; creemos que un sistema democrático es, aún técnicamente, el mejor de los sistemas; pero aún cuando no lo creyéramos, seguiríamos afirmando la necesidad del régimen democrático; porque la democracia, aunque no fuera capaz de seleccionar a los mejores, es el único sistema de gobierno que hace sentir a cada hombre que no es solamente un súbdito del Estado, sino un creador del mismo

poder que soporta. Y para la condición humana éste es el único modo digno de vivir en comunidad política: sentirse autor de la ley, sentirse soporte del poder, sentir que la autoridad de los gobernantes no emana sino de nosotros mismos. Así se alcanza la paz del gobierno, así se alcanza la autoridad legítima del gobierno, Santo Tomás ya lo afirmó: "que todos tengan alguna participación en el poder, porque de este modo se conserva mejor la paz..."

Claro que en este tiempo de oscuridad de ideas en que vivimos, este aserto, tan simple, ha necesitado ser reafirmado por las investigaciones de la psicología social para darle una nueva realidad. Es el hecho más nítido y claro que ofrece la teoría política; el único modo de gobernar a los hombres es hacer que los hombres participen todos en la creación del poder; y ésto, porque el hombre es como es.

F) MAQUIAVELO (1469 - 1527)

La clasificación tripartita de Aristóteles dominó durante mucho tiempo la ciencia política. No obstante, con posterioridad ella fue rectificada o enmendada. La rectifica, por ejemplo, NICOLÁS MAQUIAVELO, en el siglo XV, en su obra "El Príncipe", sosteniendo que todas las formas de gobierno pueden ser reducidas a dos: Principados o Repúblicas. De estos dos tipos, él se preocupa solamente de definir el principado, sosteniendo que deben ser agrupados en la categoría de repúblicas todas las formas históricas de gobierno que no se compadezcan o armonicen con la definición que da del principado. El principado es el tipo en el cual un individuo está colocado por encima de la ley; su voluntad hace el derecho. Todos los demás regímenes serán repúblicas.

Ninguno de estos autores ha podido liberarse del ambiente en el cual vivieron, de los sistemas vigentes en su época; así, la clasificación de Aristóteles en realidad no hace sino recoger y sistematizar los elementos de la organización gubernativa de la Atenas de su época y de las demás ciudades griegas; Maquiavelo reduce a dos tipos fundamentales los sistemas aplicados en las ciudades italianas del siglo XV, tipos de república, como era Florencia, en que el gobierno se ejerce por varios, subordinados a la ley, por lo menos en cierta medida, y principados como aquellos constituidos por los señores italianos, que por un golpe de audacia o mediante anexiones territoriales afirmaban un poder despótico no limitado por disposiciones de la ley.

En cuanto a los autores que alteran detalles de la clasificación de Aristóteles, sosteniendo el principio de la tripartición de las formas de gobierno, los más característicos son Montesquieu y Bluntschli.

G) MONTESQUIEU

De MONTESQUIEU ya tienen información; él inspiró, con su obra "El espíritu de las Leyes", el movimiento enciclopedista francés que culminó en la Revolución. En cuanto a Bluntchli, es un profesor suizo que hace aproximadamente 80 años escribió un estudio de singular importancia sobre la "Historia del Derecho Público" y fue quien formuló en términos más categóricos la teoría organicista del Estado.

Montesquieu estudia el problema de las formas de gobierno en el libro 2° del tomo 1°, de "El espíritu de la leyes". Sostiene que hay tres especies de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico (ya veremos cómo, en realidad, no son tres sino cuatro tipos de gobierno). Agrega que para averiguar la naturaleza de cada uno, basta la idea que tienen de ellos los hombres menos instruídos.

Supone tres definiciones o mejor dicho tres hechos que son, a saber: "que el gobierno republicano es aquél en que el pueblo en cuerpo o parte de él, ejerce la potestad soberana; que el monárquico es aquél en que gobierna uno sólo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas; que, a diferencia de éste, el despótico es aquél en que uno solo , sin ley ni regla, lo dirige todo a voluntad y capricho". "La república en donde el pueblo en cuerpo ejerce el poder soberano, es una democracia. Si el poder soberano está en manos de parte del pueblo, se tiene una aristocracia."

Montesquieu se aparta de Aristóteles en dos cuestiones fundamentales: I) No considera la condición económica de quienes gobiernan y II) el criterio para distinguir la monarquía del despotismo no resulta del hecho comprobado de que el gobernante único actúe conforme a su propio interés o conforme al interés común, sino del hecho formal de que el orden jurídico imperante imponga o no restricciones a la voluntad psicológica de quien detenta el gobierno. Con ésto, busca Montesquieu establecer una diferencia que corresponda a los hechos políticos de su tiempo.

La distinción que hace Montesquieu entre el pueblo en la democracia, ya se le considere como soberano o como súbdito, constituye el antecedente inmediato de la distinción que hará más tarde Rousseau, cuando considera al pueblo en su doble calidad de súbdito y ciudadano, es decir, de objeto del derecho, de materia regulada por el Derecho, de súbdito, o de creador del Derecho, de formulador de la voluntad estatal.

Con respecto a la aristocracia, señala Montesquieu que en ella la potestad soberana reside en manos de ciertas personas; éstas legislan y hacen ejecutar las leyes, siendo a lo más el resto del pueblo, respecto de ellos, lo que en la monarquía son los súbditos con relación al monarca. Observamos que cuando Montesquieu define la república, se preocupa de señalar que en la república la ley es creada por todos o por un grupo, según sea una república democrática o una república aristocrática; en cambio, cuando define la aristocracia; no solamente se refiere a quiénes crean la ley, sino también a quiénes está confiada la ejecución de las normas. Vale decir que atiende no solamente a la formación de la norma, sino también a los métodos de aplicación de la misma; y ésto por razones muy sencillas, porque si es concebible un régimen político en el cual la creación del derecho sea confiado a la comunidad en pleno, no es de ningún modo concebible un sistema político en el cual se confíe la ejecución del derecho, la función de administrar, a la comunidad en pleno. La naturaleza técnica de la función administrativa impone necesariamente que ésta sea confiada a un número limitado de personas. Ni siquiera los países o las regiones que han pretendido establecer un sistema de democracia directa, han podido hacer otra cosa que confiar al pueblo reunido la tarea de dictar las leyes; pero han tenido que

crear órganos delegados, constituidos por un pequeño número de individuos, para el cumplimiento de la función administrativa.

Por último, con relación al gobierno despótico dice Montesquieu: "Resulta de la naturaleza del poder despótico que aquél que lo tenga la haga ejercer también por uno solo. Un hombre a quien sus cinco sentidos dicen sin cesar que él lo es todo y que los demás no son nada, es, naturalmente, perezoso, ignorante, voluptuoso. Abandona, pues, los negocios. Pero si los confiase a muchos, nacerían disputas entre ellos; habría intrigas para ser el primer esclavo y el príncipe se vería obligado a recoger el mando. Es por tanto, más sencillo que lo entregue a un visir, el cual tendrá desde luego la misma autoridad que él. El establecimiento de un visir es en el Estado despótico una ley fundamental".

He aquí cómo Montesquieu define la naturaleza de cada uno de estos tipos de gobierno; pero en el libro 3° de su obra agrega que, además de considerarse la naturaleza de los gobiernos, precisa establecer también cuál es su principio, y de inmediato entra a distinguir entre naturaleza y principios de los gobiernos. "Después de haber visto cuáles son las leyes propias de la naturaleza de cada gobierno, tócanos decir las relativas a su principio. Entre la naturaleza del gobierno y su principio hay la siguiente diferencia: la primera es la que le hace ser lo que es; el segundo es lo que le hace obrar. Aquella es su estructura particular; éste, las pasiones humanas que lo ponen en movimiento".

En este punto es donde se produce en Montesquieu la conjugación de las dos influencias que convergen en la formación de su pensamiento político; el capítulo relativo a la naturaleza de los gobiernos, es decir, a la consideración formal de las estructuras que caracterizan a cada uno de estos tipos, tiene su raíz clara en Aristóteles, aunque rectificado; su consideración acerca de los principios del gobierno, es decir, acerca de las pasiones o virtudes humanas que vitalizan y ponen en movimiento cada uno de estos tipos especiales de gobierno, no es otra cosa que la aplicación al esquema aristotélico de la distinción hecha por Platón entre monarquía, aristocracia y democracia, en función de la virtud propia de cada uno de estos regímenes. Con respecto al principio de la democracia, dice Montesquieu que "No hace falta mucha probidad para que un gobierno monárquico o uno despótico se conserve o se sostenga. La fuerza de las leyes en uno; el brazo siempre alzado, del príncipe en el otro, todo lo arregla y contiene. Pero en los Estados populares se necesita un resorte más, y éste es la virtud".

Es decir, la "temperancia" de la fórmula de Platón; por oposición, en el régimen aristocrático no se necesita tanto la virtud. "El pueblo, que es, respecto de los nobles lo que son los súbditos respecto del monarca, está contenido por las leyes y así necesita menos virtud que el pueblo de la democracia. Pero ¿cómo se contendrán los nobles? Los que deben hacer ejecutar las leyes contra sus colegas, conocerán inmediatamente que obran contra sí propios. Es, pues, preciso que haya virtud en el cuerpo de la nobleza, por la naturaleza de la constitución".

Vale decir que la virtud ya no es una calidad que se requiere en todos los integrantes del cuerpo político, como en el caso del gobierno republicano, sino simplemente en el grupo de los gobernantes, o sea, dentro de la aristocracia.

En el gobierno monárquico, el principio no es la virtud. Dice Montesquieu: "En las monarquías, la política produce las mayores cosas con la menor virtud posible, al modo que en las máquinas más perfectas el arte emplea tan pocos movimientos, fuerzas y ruedas como es posible". "El cardenal Richelieu insinúa en su testamento político que si hay en el reino algún hombre honrado, el monarca debe guardarse de servirse de él. Tan cierto es que el gobierno monárquico no tiene por resorte la virtud; en verdad no la excluye pero no es su resorte".

¿Cómo se sustituye a la virtud en el gobierno monárquico? Dice en seguida:

"Me doy prisa y avanzo a largos pasos, para que no se crea que es mi propósito escribir una sátira del gobierno monárquico. No, si éste carece de un resorte, tiene otro. El honor, es decir, la preocupación de cada persona y de cada clase, ocupa el lugar de la virtud política de que he hablado y la sustituye en todo. Es capaz de inspirar las más bellas acciones, y puede, unido a la fuerza de las leyes, guiar al fin del gobierno como la virtud misma".

La nota, pues, del gobierno monárquico, es el honor, como era la sabiduría en la fórmula de Platón.

Y, por fin, en el Estado despótico, "De igual manera que en la República se requiere la virtud y en la Monarquía el honor, en el gobierno despótico hace falta el temor. La virtud no es necesaria en él y el honor sería peligroso. "Pero, sin embargo, se establece una distinción que tiene algún sentido aún en nuestro tiempo. Es necesario que el pueblo sea juzgado por las leyes y los grandes por el capricho del príncipe; que la cabeza del último súbdito esté segura y la del bajá siempre expuesta". Vale decir que la fórmula ideal del gobierno despótico es aquella en la que el déspota se sienta tan desligado de sus súbditos que no necesita ejercer, con respecto a ellos, ni siquiera un poder arbitrario; casi los ignora; como es voluptuoso y siente hasta la pereza del ejercicio de su propio poder, lo confía a su visir; son estos visires los que no deben estar sometidos a otra ley que el capricho y la arbitrariedad del déspota.

No hay en todo ésto exactitud científica, pero hay sí un conjunto muy grande de sugestiones ricas, de expresiones felices y experiencias recogidas de investigaciones un poco ligeras a través de la historia. Y, sobre todo, hay un encanto literario que constituye uno de los valores fundamentales de toda la obra de Montesquieu y que explica, en buena medida, la influencia que ella vino a ejercer sobre todo el movimiento enciclopedista en Francia.

Reduciendo a un esquema las fórmulas de Montesquieu, distinguimos en ellas tres tipos fundamentales de gobierno, uno de los cuales es susceptible de ser subdividido en dos. Primero, el que se caracteriza por el hecho de que sea el pueblo quien gobierne: es la República. Pero esta república puede adoptar dos formas: si todos los ciudadanos son llamados a colaborar en el gobierno, tenemos la república democrática; si solamente algunos de ellos son llamados a colaborar, tenemos la república aristocrática. El segundo caso, el gobierno de uno solo realizado conforme a las leyes, o con sometimiento a normas, es la monarquía. El tercer tipo, el gobierno de uno solo sin sometimiento a leyes ni reglas, es el despotismo.

Esta clasificación, que rectifica la tripartita de Aristóteles, es inferior a la que toma por modelo. La clasificación de Aristóteles agrupa lógicamente en sus tres términos todas las formas posibles de organización gubernamental. No cabe la posibilidad de que exista un régimen de gobierno en el cual el poder no sea ejercido ni por uno, ni por varios, ni por todos. Por consiguiente, la clasificación es onmicomprensiva. En cambio, en las fórmulas de Montesquieu es posible imaginar el caso de un gobierno que no sea de uno y que no se conforme a leyes ni a normas. Su idea de que el despotismo es siempre gobierno uni-personal; es limitada y falsa; ni siquiera el peor de los despotismos es uni-personal; mucho más tremendo es el despotismo de asamblea y, sobre todo, mucho más peligroso.

El despotismo de un hombre tiene un remedio heroico, pero claro; el despotismo de una asamblea, el despotismo de una clase social, el despotismo de una raza, tienen todavía remedios heroicos, pero de más difícil aplicación... Por consiguiente, la fórmula del despotismo que da Montesquieu ni siquiera corresponde al tipo más agravado del despotismo y, de todos modos, no corresponde a todas las formas posibles del despotismo.

H) BLUNTSCHLI

Otro autor que ha pretendido perfeccionar la clasificación de Aristóteles es BLUNTSCHLI. A la tríada aristotélica agrega una cuarta forma pura y su correlativa forma impura. Esa forma pura que agrega Bluntschli es la que él llama la "ideocracia"; la forma impura correlativa es la "idolocracia". Refiriéndose a Aristóteles, dice Bluntschli en su obra titulada Derecho Público Universal: "Además, su división debe completarse. Sus tres formas suponen siempre que la autoridad suprema pertenece a los hombres. Pero hay Estados que consideran como su Jefe único, verdadero y supremo, ora a Dios, ora a una divinidad cualquiera, o a una idea; los hombres que gobiernan en ellos sólo son reputados como servidores e intermediarios de un señor invisible y soberano, exento de las debilidades humanas. Esta cuarta forma puede llamarse ideocracia o teocracia cuando se propone el bien de los gobernados; e idolocracia, cuando ha degenerado".

¿Es valioso este agregado de Bluntschli? Importa agregar un término a la clasificación de Aristóteles, pero no ya en base al criterio conforme al cual aquél hace su clasificación. Aristóteles atiende al número de los que participan en la función del gobierno; Bluntschli agrega a esa clasificación un nuevo término, pero atendiendo al origen del poder. No se puede clasificar a los hombre en altos, bajos y rubios, porque para clasificar a los hombres en altos y bajos se tiene en cuenta exclusivamente su estatura; en cambio, el término "rubio" corresponde a una clasificación de los hombres hechas en base a su pigmentación. Agregarle a una clasificación hecha en base del número de los gobernantes un nuevo término que resulta de la consideración de cuál es el origen del poder, importa un error lógico que vicia necesariamente el sistema.

Pero hay en la obra de Bluntschli, sin embargo, un valor muy estimable y es otra clasificación que agrega a la anterior bajo el nombre de "Formas Secundarias de Gobierno".

Estas formas secundarias de gobierno las distingue unas de otras atendiendo al grado de participación de los gobernados en la acción gubernamental. Y así sostiene este autor que hay tres formas secundarias de gobierno. Primera: aquella en la cual los gobernados constituyen simplemente una masa pasiva; es el tipo de gobierno absoluto. Segunda: aquella en la que a una parte de los gobernados se les reconoce cierto poder inspectivo o de colaboración en el gobierno, y reconoce la vigencia de esta forma en los estados medioevales, en los cuales la alta nobleza y el alto clero son llamados a desempeñar, al lado del monarca, ciertas funciones de vigilancia y de consejo. Y por último, el tercer tipo es aquel en el cual todos los gobernados son titulares de derechos políticos, vale decir, titulares de derechos subjetivos públicos frente al Estado. A esta fórmula llama Bluntschli "Estado Popular"

Es importante esta clasificación, sobre todo en cuanto por ella se distingue bien el grado de consentimiento que existe en la base de cada uno de los tres tipos de gobierno, y especialmente en cuanto se opone el primero al tercer grupo, es decir, las formas de gobierno en la cual la comunidad es concebida solamente como objeto regulado, y aquella en la cual la comunidad es concebida como sustento único de la autoridad.

Pero es indudable que atendiendo al criterio que toma Bluntschli como base para su clasificación, ésta puede distinguir más tipos, refiriéndolos a una serie de situaciones históricas que no se ajustan perfectamente a ninguno de los tres modelos que él propone.

Para terminar ¿qué nos queda de la clasificación de Aristóteles? En un mundo culturalmente unificado, la clasificación formal de los tipos de gobierno puede tener algún sentido; en un mundo culturalmente dividido, las clasificaciones formales de los tipos de gobierno carecen de todo valor. Por ejemplo, hoy, ¿qué interés tiene establecer que los gobernantes son muchos, son todos o es uno solo? Con relación al Estado Nacional Socialista se puede sostener que los gobernantes son todos, ya que aquí se afirma que los hombres que no pertenecen a la raza "aria" son simplemente objetos del poder público y no sujetos del mismo. Por consiguiente, todos los sujetos del Poder Público -los miembros de la raza aria- tienen una vocación al gobierno y participan en él. Consideraciones de este tipo son las que le han permitido decir al señor Hitler que Alemania constituye la más perfecta forma de democracia que existe actualmente en el Universo. Incluso es concebible que dentro de un sistema de gobierno como éste, se permita a todos los individuos sujetos del poder público intervenir en actos que tengan toda la apariencia formal de plebiscitos, en los cuales ellos manifiestan su voluntad con respecto a graves problemas de gobierno; y formalmente tendríamos que admitir que, en este punto, coincide el sistema Nacional-Socialista con el sistema democrático.

Otro tanto puede decirse de lo que ocurre en la Rusia Soviética.

Los que se detengan en el examen de las disposiciones de su Constitución, advertirán que allí todos los ciudadanos son reconocidos como factores en la for-

(1) - (1936)

mación del Derecho, todos los ciudadanos, conforme a la Constitución, gozan del derecho del sufragio, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de ejercer esos derechos fundamentales que están calcados de las constituciones burguesas; lo malo es que al lado de la Constitución existen leyes electorales que nunca se publican junto a la Constitución, en las cuales se define al ciudadano; entonces se advierte que el ciudadano es simplemente el individuo cuya conducta no se opone a los intereses de la revolución proletaria, es decir, el comunista o el no-anti-comunista. Formalmente, pues, no habría inconveniente en admitir, atendiendo exclusivamente a la consideración numérica y aplicando el esquema formal de Aristóteles, que Rusia es un régimen democrático de gobierno. Pero en cuanto se cala un poco más hondo, no hay más remedio que entender que si Aristóteles hubiera vivido en el siglo XX, habría definido tanto a Rusia Soviética como a Alemania Nazi como formas de gobierno típicamente aristocráticas.

Por consiguiente, lo que queda de la clasificación de Aristóteles es sólo un conjunto de denominaciones, de palabras; pero las palabras se llenan de contenidos distintos con el curso del tiempo; y cuando hoy hablamos de "democracia", el contenido de esta expresión muy poca relación tiene con el que le asignaba Aristóteles; lo mismo con todas las otras que él utilizaba en su clasificación. Esta clasificación es hoy técnica y políticamente insuficiente. Técnicamente insuficiente, por ejemplo, en relación al concepto de monarquía, ya no existe ninguna monarquía sobre la tierra que suponga el hecho de que todo el Poder Público es ejercido por un solo hombre. No ocurre esto en la monarquía inglesa ni en ningún otro tipo histórico actual. Desde el punto de vista de la técnica del Derecho Público, se hace necesario hoy dar a esta expresión -monarquía- un contenido totalmente distinto del que le asignaba Aristóteles. También es políticamente insuficiente la clasificación, porque hoy es absurdo colocar bajo un mismo rótulo sistemas políticos diversos, por la simple circunstancia de que en uno y en otros puede coincidir el número de quienes están llamados a tener alguna intervención en el gobierno.

Con esto terminamos el estudio de la fórmula de Aristóteles y de quienes han pretendido alterarla o reformarla.

Las clasificaciones de las formas de gobierno que hemos examinado hasta ahora, tienen de común que ellas no representan otra cosa que el intento de sistematizar los datos ofrecidos por la realidad política contemporánea. Tanto Aristóteles como Maquiavelo o Montesquieu, procuran reducir a un número reducido de tipos las diversas formas de gobiernos existentes en el mundo en que ellos vivieron; pero el valor de estas diversas clasificaciones no es idéntico, e insistimos en sostener que como sistematización de los datos de la realidad, la más valiosa es la de Aristóteles, porque es éste el autor que procedió con mayor rigor lógico.

I) JELLINEK

Hoy vamos a examinar el punto de vista de JELLINEK frente al mismo problema. Se trata de un autor contemporáneo, que profesó en la Universidad de Heidelberg en los primeros años de este siglo. En él culmina una tendencia

mación del Derecho, todos los ciudadanos, conforme a la Constitución, gozan del derecho del sufragio, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de ejercer esos derechos fundamentales que están calcados de las constituciones burguesas; lo malo es que al lado de la Constitución existen leyes electorales que nunca se publican junto a la Constitución, en las cuales se define al ciudadano; entonces se advierte que el ciudadano es simplemente el individuo cuya conducta no se opone a los intereses de la revolución proletaria, es decir, el comunista o el no-anti-comunista. Formalmente, pues, no habría inconveniente en admitir, atendiendo exclusivamente a la consideración numérica y aplicando el esquema formal de Aristóteles, que Rusia es un régimen democrático de gobierno. Pero en cuanto se cala un poco más hondo, no hay más remedio que entender que si Aristóteles hubiera vivido en el siglo XX, habría definido tanto a Rusia Soviética como a Alemania Nazi como formas de gobierno típicamente aristocráticas.

Por consiguiente, lo que queda de la clasificación de Aristóteles es sólo un conjunto de denominaciones, de palabras; pero las palabras se llenan de contenidos distintos con el curso del tiempo; y cuando hoy hablamos de "democracia", el contenido de esta expresión muy poca relación tiene con el que le asignaba Aristóteles; lo mismo con todas las otras que él utilizaba en su clasificación. Esta clasificación es hoy técnica y políticamente insuficiente. Técnicamente insuficiente, por ejemplo, en relación al concepto de monarquía, ya no existe ninguna monarquía sobre la tierra que suponga el hecho de que todo el Poder Público es ejercido por un solo hombre. No ocurre esto en la monarquía inglesa ni en ningún otro tipo histórico actual. Desde el punto de vista de la técnica del Derecho Público, se hace necesario hoy dar a esta expresión -monarquía- un contenido totalmente distinto del que le asignaba Aristóteles. También es políticamente insuficiente la clasificación, porque hoy es absurdo colocar bajo un mismo rótulo sistemas políticos diversos, por la simple circunstancia de que en uno y en otros puede coincidir el número de quienes están llamados a tener alguna intervención en el gobierno.

Con esto terminamos el estudio de la fórmula de Aristóteles y de quienes han pretendido alterarla o reformarla.

Las clasificaciones de las formas de gobierno que hemos examinado hasta ahora, tienen de común que ellas no representan otra cosa que el intento de sistematizar los datos ofrecidos por la realidad política contemporánea. Tanto Aristóteles como Maquiavelo o Montesquieu, procuran reducir a un número reducido de tipos las diversas formas de gobiernos existentes en el mundo en que ellos vivieron; pero el valor de estas diversas clasificaciones no es idéntico, e insistimos en sostener que como sistematización de los datos de la realidad, la más valiosa es la de Aristóteles, porque es éste el autor que procedió con mayor rigor lógico.

I) JELLINEK

Hoy vamos a examinar el punto de vista de JELLINEK frente al mismo problema. Se trata de un autor contemporáneo, que profesó en la Universidad de Heidelberg en los primeros años de este siglo. En él culmina una tendencia

importantísima del Derecho Público, a la cual se identifica con el rótulo de "escuela jurídica".

El profesor Jellinek construye una teoría del Estado de tipo esencialmente jurídico, es decir, teoriza realzando los contenidos de Derecho que están ínsitos en el Estado. Así como se puede investigar la realidad del Estado desde un ángulo sociológico o desde un ángulo histórico, Jellinek procede en sus investigaciones como un jurista; por consiguiente, no puede ser para él el simple criterio formal dado por el número de los gobernantes, el que sirva para establecer una clasificación de las formas de gobierno. Cuando pasa revista a la opiniones de los antiguos acerca de este problema, encuentra que todas ellas se detienen en datos exteriores, en consideraciones superficiales, en apariencias, o traen a un primer plano caracteres adjetivos, circunstanciales, y no caracteres sustantivos.

Jellinek, considera al Estado como una unidad de asociación dotada de un poder particular.

Claro está que los modos de asociación entre los hombres son múltiples; la familia es un tipo de asociación humana; una institución cultural o deportiva es también un tipo de asociación humana y la Iglesia misma cabría, no obstante cuanto pueda decirse acerca de sus últimos orígenes divinos, en esta categoría general de formas de asociación entre hombres. Pero Jellinek revela que el Estado es una forma particular de asociación, y su particularidad resulta del hecho de que está dotado o de que es fuente de un poder distinto del que es propio a otras asociaciones y que se caracteriza por su irresistibilidad. El gobierno aparece así como el sistema de órganos a través del cual se expresa el poder propio del Estado.

¿Cómo realizar entonces la clasificación de las distintas formas de gobierno? Sostiene Jellinek que a pesar de la complejidad de los fenómenos históricos y a pesar de la complejidad de las circunstancias de todo orden que hacen diferir unos de otros los Estados, hay, sin embargo, ciertos tipos de relaciones en los cuales puede fundarse una distinción sistemática de los gobiernos. A este respecto expresa lo siguiente: "Hay en todos los Estados relaciones constantes, que permanecen y perduran, aún cuando los detalles particulares a cada Estado cambien. Son éstas las relaciones de voluntad formal que sirven de fundamento al poder etático y a las relaciones del Estado con sus miembros". Y para buscar el ejemplo, agrega: "Por diferentes que puedan ser la monarquía egipcia de la Roma imperial, y la Roma imperial de la Francia de Luis XIV o de la Rusia contemporánea (se refiere a la Rusia de la época de los zares), es un hecho que, no obstante todas las otras diversidades que se marcan entre estos estados, se encuentra en todos ellos una circunstancia idéntica: el hecho de que una voluntad psíquica sirva para expresar en todos estos estados el poder etático de la colectividad".

Por oposición a este tipo de gobierno, en los cuales es la voluntad de un individuo, de una persona física la que elabora la voluntad del Estado, se encuentran todos los demás esquemas, en los cuales lo característico es que la voluntad del Estado se elabore, no por esta forma natural, sino por una forma jurídica, es decir, por la conjugación de un conjunto de voluntades individuales a la cual el Derecho atribuye la calidad de voluntad estatal. Por tanto, las dos

formas fundamentales de gobierno se distinguen según aparezca en ellas como voluntad estatal una voluntad psicológica o una voluntad artificialmente creada por el Derecho. Lo dice Jellinek con estas claras palabras:

"Desde el punto de vista jurídico, dos hipótesis aparecen como posibles: o bien la voluntad suprema, es decir, la que conforme a la constitución pone al Estado en movimiento, se forma de un modo puramente psicológico, es decir, natural, o bien ella se forma de un modo jurídico, es decir, artificial. En el primer caso, esta formación de la voluntad se cumple exclusivamente en el ámbito íntimo de una persona física; la voluntad de los estados formada así se presenta entonces como una voluntad física, la voluntad de un individuo determinado; en el otro caso, por el contrario la voluntad del Estado se desprende por un procedimiento jurídico de los actos de voluntad de una pluralidad de personas físicas, de suerte que esta voluntad del Estado no aparece ya como la voluntad de un individuo determinado, de una persona visible, viviente, sino exclusivamente como la de una colección de personas. No posee, por lo tanto, sino una existencia jurídica. He aquí lo único que sirve para realizar una distinción fundamental entre los tipos de estados".

De aquí que su clasificación deba contener exclusivamente dos tipos de gobierno: monarquía o república; y en ésto coincide formalmente con Maquiavelo.

LA MONARQUÍA

¿Cómo define Jellinek la monarquía?

Después de lo que hemos dicho, casi podrían dar Uds. la definición: "La Monarquía es el estado guiado por una voluntad física". Pero comprende Jellinek que las variantes de este tipo fundamental que presenta la historia y aún las variantes que presentaba el mundo de su época, hacía necesario, para que la clasificación tuviera un sentido actual, fijar subtipos dentro del tipo monárquico. Desde este punto de vista, Jellinek establece dos tipos fundamentales, partiendo del examen de la situación que con respecto al Estado ocupara el monarca. Estas situaciones son fundamentalmente dos: o se concibe al monarca colocado fuera o por encima del Estado, o se le concibe colocado dentro y como un integrante del Estado.

a) dentro del primer tipo -el monarca colocado fuera y por encima del Estado- la historia ofrece dos variantes: la primera, el monarca concebido como divinidad o como representante de la divinidad. Señala Jellinek, -que no obstante ser un jurista demuestra en toda su obra una profunda preocupación por revelar cómo todos los fenómenos del Estado traducen realidades psicológicas- que existe una tendencia general en el espíritu humano que le lleva a atribuir calidades divinas a quienes ejercen el poder superior. En la comunidad primitiva, es corriente que el jefe sea concebido como ser dotado de condiciones sobrenaturales o como Dios mismo; y acercándose más a nuestro tiempo, en la Edad Media se entendía que el emperador no era sino un vicario de Dios para el ejercicio del poder temporal.

sistema feudal de pulverización del poder y lo sustituye por el régimen de las grandes unidades de poder en Europa.

Aquí ya el Estado aparece conteniendo al monarca. Hobbes concibe al Estado como un ente monstruoso, omnipotente, al cual llama "leviatán"; pero el rey, en la teoría de Hobbes, no cabalga el "leviatán", sino que está contenido en él; es su alma, es la parte más exquisita del "leviatán", la que piensa, quiere y manda, pero está dentro de él; o, como lo quería Luis XIV, el monarca es el único representante de la comunidad, su única voz, su única partícula dotada del poder de querer por todos; pero partícula, es decir, pieza dentro de ese mecanismo complejo.

La segunda corriente que concuerda con la anterior, es la que afirma la teoría de la soberanía popular, que concibe al monarca como un órgano o como un funcionario, o como un servidor del Estado; su origen más remoto hay que investigarlo en España.

Jellinek cita en este orden un frase de Federico el Grande, en la que este monarca se proclama "el primer servidor del reino". Ya los reyes aragoneses, con mucha anterioridad, afirmaban ser "funcionarios del reino" y admitían que su poder tenía como límite las leyes del reino, es decir, las leyes dadas por la comunidad, a las cuales se oponían, como de categoría inferior, las leyes del rey.

El principio español de que las leyes contrarias a los fueros debían ser obedecidas pero no cumplidas, importa la consagración de este mismo principio; el obedecimiento se debe siempre al rey, simplemente como el reconocimiento de su condición mayestática, como respeto, como pleitesia; pero desde el punto de vista jurídico, el cumplimiento de las órdenes reales sólo es debido cuando éstas se dictan con respeto de la ley fundamental del reino, es decir, de la que hace el pueblo por medio de sus representantes. Ello, importa decir, en último término, que el rey es simplemente un engranaje dentro del Estado, limitado por el Derecho. Cierto es que en muchos Estados se reconocía al monarca una parte del poder no limitado, no regulado por el Derecho. Así, en Inglaterra, la prerrogativa no está definida por ninguna ley ni por ningún texto del parlamento que indique qué es lo que corresponde al monarca hacer en ejercicio de la prerrogativa.

¿Por qué Jellinek entiende que aún en estos casos el tipo de gobierno es monárquico? Porque siempre dentro de estos sistemas existe alguna zona reservada a la decisión de una voluntad psicológica individual. Y refiriéndose a la monarquía moderna, afirma que para poder decir si un sistema es monárquico o no, es necesario establecer si la reforma constitucional puede cumplirse contra la voluntad del Rey. Si el Rey goza del poder jurídico de oponerse por su sola voluntad a la modificación de las leyes fundamentales, el sistema es monárquico; tal lo que ocurre, por ejemplo, aunque sólo en doctrina, en el sistema inglés, cuyo Parlamento tiene el derecho de iniciativa en materia de leyes (y las leyes del Parlamento pueden alterar en su base más profunda el sistema constitucional inglés, porque allí no se opera una distinción entre leyes ordinarias y constitucionales) pero asignando al monarca el derecho de veto, de paralizar la entrada en vigencia de las leyes del Parlamento. Basta que los principios de Derecho público inglés reconozcan esa posibilidad, para que se afirme, conforme a Jellinek, que

Inglaterra es una monarquía. Para ello no obsta el hecho histórico de que los monarcas ingleses no hayan ejercido casi nunca el derecho de veto.

LA REPÚBLICA

Para Jellinek, pues, si las decisiones voluntarias son adoptadas por una persona física, por una voluntad psicológica real, estaremos frente a una monarquía; si las decisiones estatales resultan de la conjunción de varias voluntades individuales, conjunción que es imputada al Estado por una norma jurídica, estaremos frente a una república. Por consiguiente, así como dijimos que la monarquía puede ser escuetamente definida como el gobierno de una voluntad psicológica real, la república puede ser definida como la no-monarquía. Todo sistema que no sea monárquico, será, por necesidad lógica, un gobierno republicano. Por otra parte, el autor se encarga de demostrar que en la historia de las ciencias políticas, no ha sido otro que éste el criterio de distinción.

Naturalmente, esta generalización del término "república" hace indispensable establecer sub-divisiones o sub-categorías dentro del término genérico. En este sentido, Jellinek empieza por establecer dos grandes tipos de gobiernos republicanos: en primer lugar, aquél que se caracteriza por la existencia de un sólo órgano inmediato; por oposición a éste, una división todavía más minuciosa, según el número de los órganos inmediatos y su naturaleza.

A los efectos de una mejor comprensión de la doctrina de Jellinek, conviene anticipar sobre este punto qué entiende por "órgano" y, más precisamente, qué entiende por "órgano inmediato".

Jellinek afirma que el Estado, desde el punto de vista jurídico, no es otra cosa que un sistema coherente y armónico de órganos y define al órgano como el individuo o el conjunto de individuos cuyas voluntades valen como voluntad del grupo, porque, así lo dispone la Constitución. Por tanto, el órgano no es otra cosa que la fuente de actos voluntarios imputados al Estado; solamente las personas físicas, los hombres, son capaces de voluntad; no hay otra fuente de voluntad que el espíritu humano; y el Estado, solamente por vía de ficción; tiene una personalidad; pero para que esa personalidad se manifieste por medio de actos de querer, es necesario que el Estado pida prestada a la actividad del hombre esa capacidad de voluntad. Es así que el orden jurídico que todo Estado supone, atribuye a ciertos individuos o a ciertas corporaciones formadas por varios individuos, el privilegio especial de que sus manifestaciones de voluntad, cuando se cumplan dentro de los límites de la competencia que se le asigna y conforme a ciertos ritos procesales que la ley establece, no valgan ya solamente como voluntad de determinada persona física, sino como voluntad del grupo estatal.

Naturalmente que entre estos órganos del Estado, (que son, realmente, el Estado mismo, al punto de que Jellinek ha podido decir que si a la noción del Estado se extraen los órganos no nos queda sino "la nada jurídica"), es posible establecer distingos según la situación que ellos ocupen con respecto al Estado. Habrá órganos inmediatos y habrá órganos mediatos. Organos inmediatos son aquellos que no derivan en su nacimiento de la actividad de otro órgano; órganos

mediatos, en cambio, son aquellos para cuya constitución se requiere la previa actividad de otro órgano. Así, por ejemplo en relación a una monarquía, el monarca es un órgano inmediato del Estado, porque la institución monárquica es la que realiza la unidad de la comunidad, ella no es instituida ni histórica ni jurídicamente por un órgano superior; en cambio, en una república democrática de nuestros días, el cuerpo electoral, cuyos integrantes son designados por el cuerpo electoral, aparece como emanación de este órgano inmediato; por eso al Parlamento se le considera como órgano mediato.

Partiendo de esta distinción entre órganos inmediatos y mediatos, Jellinek coloca como integrando el primer tipo de repúblicas, las repúblicas antiguas, absolutas, directas, del tipo de las griegas. En estas repúblicas hay un sólo órgano inmediato, que es el pueblo actuando en asamblea; las decisiones de esta asamblea no pueden ser recurridas ante ningún órgano superior y entre la asamblea misma y el Estado no se reconoce la existencia de ningún otro órgano intermediario; es la comunidad en función de poder público.

Todos los otros tipos de república se caracterizan por la existencia de más de un órgano y, entre ellas, por la índole de esos mismos órganos.

a) Así distingue Jellinek, en primer lugar, un tipo peregrino de república, de una extraña y contingente realidad histórica, que es el de aquellas en las cuales el órgano inmediato está constituido por una corporación, es el caso de las Compañías de Indias; una asociación que adquiere poder de soberanía y que complementa su personalidad de institución del derecho privado con una armadura externa de derecho público, y está de algún modo habilitada para actuar como un centro de poder soberano con base territorial.

b) Dentro de este mismo grupo se reconoce la existencia de las repúblicas oligárquicas, en las que el órgano inmediato está representado por un pequeño número de personas, siendo el arquetipo la oligarquía romana.

c) La tercera categoría está representada por las repúblicas aristocráticas; no hay necesidad de establecer ningún distingo básico entre el concepto de Jellinek y el de Aristóteles respecto de qué cosa es una república aristocrática. Salvando simplemente las diferencias de lenguaje, para ambos autores "república aristocrática" es aquella en la cual el órgano inmediato está formado por un grupo social determinado; en cuanto al elemento que caracterice la unidad de este grupo social, no es necesario subrayar que puede ser variable, según se tengan en cuenta consideraciones de sangre, razones pecuniarias o, todavía, razones de función (casta militar, casta sacerdotal, etc.). El tipo de las repúblicas aristocráticas lo encontramos en la organización de algunos Estados italianos de fines de Edad Media y en el período del Renacimiento. En la obra de DIEHL sobre las repúblicas italianas, pueden examinar las constituciones políticas de Venecia y de Florencia, que son significativas.

d) Por último se refiere Jellineck a las repúblicas democráticas. Dice al respecto que la república democrática reposa sobre el papel de órgano supremo del Estado que desempeña la comunidad del pueblo, es decir, sobre el derecho que compete a todos los ciudadanos adultos, ordinariamente del sexo masculino, de

participar en la dominación etática suprema. Es, pues, condición ineludible para que exista una república democrática, que la voluntad que ejerce la dominación emane del pueblo, de la colectividad, y, por otro lado, que se trate de una voluntad de dominación de carácter no psicológico, no natural, sino de carácter jurídico, "artificial" en lenguaje de Jellinek, porque de aquí resulta su oposición a la idea monárquica.

Las repúblicas democráticas pueden ser objeto, a su vez, de diversas subclasificaciones. El autor las distingue, en primer lugar, en repúblicas democráticas antiguas y modernas.

Lo que distingue a unas de otras, más que su teoría, es la diferencia de concepciones políticas que sirven de base a unas y otras. En las democracias antiguas se considera que la actuación del ciudadano en el ejercicio de la función pública constituye simplemente la realización de un deber, tal como el de contribuir a la defensa del Estado por medio de las armas. El ciudadano ateniense de la época de Pericles, que es en la que culmina el sistema democrático griego, no se considera titular de un derecho subjetivo a la intervención en la gestión pública, sino más bien como obligado a cumplirla en retribución del servicio de seguridad que la "polis" (ciudad) le presta a cada uno de sus miembros. Por otro lado, la comunidad de los ciudadanos en este tipo antiguo de las repúblicas democráticas, goza de una autoridad tan ilimitada y absoluta como la del monarca absoluto, y las decisiones que toma la comunidad tienen el mismo carácter irrevocable e inapelable que las decisiones del príncipe. Podría decirse, usando una figura, que la república democrática antigua es una monarquía multicápita.

En cambio, en la república democrática moderna, las ideas políticas básicas difieren radicalmente de aquellas; se entiende que si los individuos que integran el grupo participan en el gobierno, no es a título del cumplimiento de un deber, sino en el ejercicio de un derecho natural; hay un derecho subjetivo al ejercicio del poder público, en el cual participan todos los ciudadanos. En cuanto al origen de esta ideología política, Jellinek lo coloca en el movimiento reformista; la iglesia disidente, y en manera especial la iglesia calvinista, en su reacción contra el centralismo universalista de Roma, reivindica para la comunidad el gobierno de la iglesia. No puede ser un centro único para todo el universo el que homologue la verdad religiosa y quien dé patente de verdad a la interpretación de los libros sagrados. En su reivindicación del principio de la libertad de examen, el movimiento disidente afirma el derecho individual a la interpretación de los libros sagrados, y en sus reivindicaciones de tipo político, a favor del nacionalismo político el movimiento disidente entra en conflicto con las tendencias fuertemente centralizadoras de Roma y afirma la necesidad de las iglesias nacionales frente a la iglesia ecuménica o universal. Desde que se quiebra la unidad de la iglesia, Calvino tiene necesidad de afirmar que cada iglesia nacional debe ser gobernada por los hombres que pertenecen a ella. Una vez afirmado este principio, es fácil transponerlo a la organización estatal. Así como se ha reconocido primero que el hombre es capaz de alcanzar la verdad divina por el ejercicio de su propia razón, así también será fácil, después, afirmar que el hombre es capaz de alcanzar las conveniencias públicas por el ejercicio de su propia razón. Y así como se

ha sostenido primero la conveniencia de un gobierno único para el cristianismo, así se podrá afirmar después la conveniencia de un gobierno nacional para cada grupo diferenciado de hombres; y ya sobre esta base es casi una necesidad lógica concluir en la conveniencia de un sistema democrático, en el cual todos los individuos participen de la gestión de los intereses comunes, no ya realizando con esto un deber para con la comunidad, sino como ejercicio de un derecho que dimana de la naturaleza misma del hombre.

Estas democracias modernas son todavía objeto de una subclasificación, distinguiéndose tres variantes:

I - Las democracias en las cuales la asamblea popular delibera y decide. El ejemplo histórico lo tendríamos en la organización cantonal suiza. En los cantones suizos, el pueblo se reúne en asambleas llamadas "Landsgemeinde", y allí delibera y decide acerca de los intereses públicos. Parecería posible asimilar este tipo de organización estatal a las democracias antiguas; sin embargo, las diferencias son claras. En primer término, las decisiones de las asambleas suizas no son inapelables; en todos los tipos de democracias modernas se entiende que el gobierno está siempre subordinado al Derecho, y las decisiones de las asambleas cantonales podrán ser revisadas a veces por órganos de carácter judicial, cuando ellas importen la lesión de algún derecho particular. Por consiguiente, este tipo de asamblea no es asimilable a un monarca absoluto, desde que por lo menos en algunos casos sus decisiones pueden ser revisadas.

II - El segundo tipo, que durante muchos años fue el más generalizado, es el de las democracias representativas puras; ellas se caracterizan por el hecho de que todas las funciones del Estado sean cumplidas, no ya directamente por la comunidad reunida en asamblea, sino por medio de representantes.

Todos estos organismos de carácter representativo son órganos secundarios de un mismo órgano primario. ¿Cuál será ese órgano primario? El cuerpo electoral, la masa de ciudadanos aptos para intervenir en la elección de representantes. Como expresión de este órgano primario y encadenados en último término a sus decisiones, aparecen los distintos órganos secundarios de carácter representativo, a los cuales se confiere por la Constitución el poder de decidir los negocios públicos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Serán el Presidente de la República, el Parlamento, los órganos encargados de cumplir las funciones jurisdiccionales, etc.

Se distingue claramente la democracia representativa pura de la monarquía constitucional, por el hecho de que en la monarquía constitucional hay siempre por lo menos dos órganos primarios, mientras que en la democracia representativa pura el órgano primario es siempre uno solo. Los dos órganos primarios de la monarquía constitucional son el cuerpo electoral y el monarca; y el órgano primario único de la democracia representativa pura es el cuerpo electoral.

La existencia de dos órganos primarios en la monarquía constitucional, se explica bien claramente en el hecho histórico de que el sistema constitucional de los países que poseen ese régimen, ha nacido generalmente de pactos celebrados

entre la comunidad y el rey. Un pacto de ese tipo, es, por ejemplo, la Magna Carta, base del sistema constitucional inglés. Los órganos primarios, por un lado, y los señores por otro, se oponen entre sí, y alcanzan un acuerdo sobre la base de ciertas normas jurídicas. Esto sería inconcebible en una democracia pura. Naturalmente que en estos sistemas representativos puros la separación de poderes se puede operar de un modo más firme y más claro que en las monarquías constitucionales; porque en las monarquías constitucionales actúan dentro del gobierno órganos de distinto grado; por una parte, el monarca, órgano primario, y por otro lado el Parlamento, los tribunales, órganos secundarios.

En cambio, en las democracias representativas puras, tanto el presidente de la república como el Parlamento, son dos órganos del mismo grado, los dos son secundarios con respecto al cuerpo electoral. Por eso que las monarquías constitucionales, no obstante los esfuerzos que se realicen por los técnicos o por los políticos, siempre aparece el monarca dotado de cierta predominancia jurídica, aunque no vaya acompañada de una efectiva predominancia política. El monarca es un órgano primario, de tal manera que está habilitado para filtrarse en el ejercicio de las funciones conferidas a órganos secundarios tales como el Parlamento o la judicatura. Sólo en países de una gran tradición, como Inglaterra, este sistema político, estructurado en base a órganos de distinto grado, ha podido funcionar armoniosamente. En cambio, obsérvese cuál fue la historia del imperio alemán.

El tipo clásico de la democracia representativa pura, en el cual el sistema de la separación de poderes cristaliza en su forma más perfecta, es el que presenta los Estados Unidos en el siglo XIX.

III- El tercer tipo de democracia moderna es el de la democracia representativa con instituciones propias de democracia inmediata o directa que se da en aquellos países en los cuales, concomitantemente con la actuación de órganos representativos, se admite, en algunas circunstancias, la actuación del cuerpo electoral directamente, no por intermedio de representantes. Este es el caso de nuestro país y el de muchos de los países cuyos regímenes constitucionales se organizaron en la postguerra, es decir, después de la primera guerra mundial.

Hay, sin embargo, una diferencia fundamental entre este tipo de democracia (que Jellinek llamara "representativa con instituciones propias de democracia inmediata" y que los autores contemporáneos llaman democracia semi-representativa o semi-directa) con las democracias en las cuales la asamblea popular delibera y decide.

La diferencia radica en que en estas democracias modernas semi-representativas, aún cuando se admita que ciertos poderes del gobierno puedan ser ejercidos directamente por el cuerpo electoral, no se da nunca el caso de que el cuerpo electoral se reúna efectivamente y delibere; ya sea que las Constituciones den intervención al régimen del referéndum, por el cual las leyes elaboradas por el cuerpo representativo recién entran en vigencia una vez que han sido aprobadas por el voto popular; ya sea que se dé intervención a la iniciativa popular, es decir, al derecho del pueblo de propugnar leyes, en ningún caso el pueblo se

reúne efectivamente en una asamblea y entra al examen de los proyectos de ley; lo único que hace es decidir por sí o por no; las deliberaciones son siempre confiadas al cuerpo representativo.

Dentro de esos sistemas semi-representativos, la intervención directa del cuerpo electoral tiene siempre un carácter excepcional.

En nuestro país, por ejemplo, la Constitución de la República reconoce a un porcentaje determinado de ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de reformas constitucionales y también confiere al pueblo la aprobación, en último término, de las reformas constitucionales. Hay aquí, pues, formas de intervención directa, pero que nunca se cumplen ni mediante la reunión efectiva de la asamblea, ni mediante deliberaciones.

Cabe todavía la posibilidad de establecer muchos otros distingos dentro de estos tipos modernos de democracia representativa.

Jellinek señala, como uno de los más interesantes, el que se puede establecer en consideración el modo de elegir el titular del Ejecutivo: según sea designado directamente por el pueblo o su nombramiento se libre a la representación popular. En el primer caso, se señala el ejemplo de los Estados Unidos y el de nuestro propio país, en donde el titular del Ejecutivo es designado por voto popular; en el segundo caso está el ejemplo de la Constitución francesa del Directorio, el de la Confederación suiza y la Constitución Oriental de 1830, caracterizados por conferir la elección del titular del Poder Ejecutivo a la asamblea.

Esta sub-división tiene un interés más político que jurídico; la calidad del órgano y su grado no varían. En cambio, desde el punto de vista político, la situación del titular del Poder Ejecutivo es muy diferente si es electo por el pueblo o si lo es por el cuerpo legislativo.

Comentando la Constitución alemana de Weimar de 1919, dice BUHLER que la oposición entre el Reichstag y el Presidente del Reich no podía resolverse sino a favor de este último, porque el Presidente del Reich, elegido directamente por la masa de los ciudadanos, gozaba del inmenso prestigio de tener detrás de sí 5 o 6 millones de votos; en cambio, cada uno de los miembros del Reichstag no tenían detrás de sí sino unos 60 o 70.000 voluntades individuales. La figura política del Presidente de la República se levanta de este modo por encima del carácter representativo del Parlamento.

En cambio, en Francia se ha señalado muchas veces que el hecho de que el Presidente de la República fuera elegido por la asamblea, representaba la mediatización del Presidente a la asamblea, sobre todo en un sistema constitucional que permite la reelección del presidente. Aspirando a la reelección, el Presidente se somete a la asamblea para seguir gozando de su benevolencia. Claro está que estos autores no visitaron la República Oriental en el siglo pasado, porque de haberlo hecho, habrían descubierto una variante insospechada: los Presidentes de la República se transformaban en electores de la asamblea, para asegurar, no ya su reelección, pero sí, al término de su mandato, la elección de uno de los hombres de su partido o de un servidor incondicional.

En los sistemas democráticos representativos, cualquiera sea el sistema de elección de Presidente de la República, éste es siempre un órgano secundario; mediatizado al cuerpo electoral; de aquí resulta la debilidad jurídica de los Presidentes de la República, comparada con las monarquías constitucionales; el monarca constitucional, cualquiera sea la limitación que a su poder imponga la existencia del Parlamento, es siempre un órgano primario del Estado, en tanto que, vuelvo a repetir, el Presidente de la República, cualquiera que sea la autoridad política de que pueda gozar es, como el Parlamento, un órgano secundario. De esta circunstancia resulta que el Presidente de la República puede estar en alguna medida contenido por el Parlamento; los modos de esta contención son variadísimos y resultan de los distintos sistemas constitucionales. En primer lugar, el Presidente de la República es siempre un órgano responsable; su responsabilidad podrá no ser política, pero por lo menos existe una responsabilidad de tipo político-penal y la institución inglesa y americana del juicio político revelan esta circunstancia. Por iniciativa de la Cámara de Representantes, el titular del Ejecutivo puede ser juzgado por la Cámara de Senadores.

Los casos en que pueda hacerse efectiva esta responsabilidad varían de texto a texto; serán unos en el régimen norteamericano, y otros en nuestra propia Carta Constitucional, pero el principio es universal. Por otro lado, para actos de importancia se le impone al titular del Ejecutivo la obligación de colaborar, bien con el Parlamento entero, o bien con algunos de sus cuerpos integrantes. Así, es característica la limitación impuesta al Presidente de la República de los Estados Unidos, en cuanto a la conducción de la política externa, la que debe resultar de un régimen de colaboración con el Senado.

Los Presidentes de la República no gozan nunca del poder ilimitado de disolver el Parlamento; aún en los regímenes parlamentarios más autoritarios generalmente el poder de disolución se tiene solo con respecto a la Cámara popular y muchas veces no puede ser ejercido sino cuando previamente se ha obtenido el asentimiento del Senado. Tipo clásico de esta fórmula fueron las leyes constitucionales francesas de 1875.

Además, los presidentes de la república nunca poseen un derecho absoluto de veto, como el que es propio de algunos monarcas constitucionales. El veto presidencial es limitado y superable por una mayoría parlamentaria especial; nunca puede tener por efecto la paralización definitiva de la iniciativa parlamentaria.

Por último, y esto es lo más importante, el titular del Poder Ejecutivo en un régimen democrático nunca puede oponerse por su sola voluntad a la reforma de la Constitución. En cambio, el monarca, aún en las monarquías limitadas, siempre puede oponerse a la reforma constitucional por su sola voluntad. Por eso es que Inglaterra, no obstante su régimen amplísimo de libertad, a pesar del prestigio político del Parlamento, sigue siendo, técnicamente, desde el punto de vista jurídico, una monarquía, porque, por lo menos en cuanto a la reforma de su organización constitucional, se reconoce en el Derecho la posibilidad de que una voluntad física, una voluntad real, la voluntad de un hombre, sea capaz de paralizar la reforma del sistema fundamental del Estado.

En una apreciación crítica de la clasificación de formas de gobierno que hace Jellinek, cabe subrayar que ella representa, desde el punto de vista de la técnica jurídica, un avance estimable.

El punto del cual parte para establecer la distinción, ya no está dado por un elemento contingente, accesorio, superficial; el autor atiende a algo que es realmente sustantivo desde el punto de vista jurídico. No interesa a Jellinek señalar solamente cuál es el número de los hombres que participan en la gestión del poder público, elemento accesorio, o cuál es la virtud dominante y que da el tono de cada uno de los sistemas, elemento extrajurídico, o bien cuál es el título por cuya virtud el gobernante ha adquirido el poder, elemento político o histórico; su clasificación se funda en el análisis jurídico de lo más saliente e importante de las constituciones, es decir, en los preceptos por los cuales se establece de qué modo se forma la voluntad de ese Estado.

Cabría preguntarnos cuál es el valor actual de esta clasificación formulada por Jellinek.

Debemos señalar, en primer término, que todas o casi todas las monarquías que hemos conocido en este siglo y en el pasado serían realmente repúblicas, en la acepción que da Jellinek al término. De los gobiernos de Suecia, de Gran Bretaña, de Noruega, Dinamarca, España y Bélgica, no puede decirse que sean sistemas de gobierno en los cuales la voluntad suprema sea una voluntad psicológica real; por el contrario, en estos Estados la voluntad suprema es, naturalmente, una voluntad artificial (para seguir usando la terminología de Jellinek), es decir, el resultado de la conjugación de un conjunto de voluntades reales a la cuales se da unidad por medio de una ficción del Derecho. Esta observación no bastaría, empero, para fundar el rechazo de la teoría de Jellinek en el punto; en primer lugar, porque el hecho de que el lenguaje práctico, vulgar o político de una acepción determinada a un término, no inhabilita a los teóricos para que den a ese mismo vocablo otra acepción; además cuando decimos que en los Estados que hemos enumerado el poder soberano no es ejercido por una voluntad psicológica real, lo que hacemos es atender más a la realidad política que a la preceptiva constitucional vigente en esos países. Así, por ejemplo, si examinamos la realidad inglesa, advertimos que quien gobierna es el Parlamento; que incluso la prerrogativa de la Corona no es ejercida efectivamente por el monarca, sino por el gabinete; que quien exalta los Gabinetes es el Parlamento y que hasta la selección del "Premier" es más el resultado del juego parlamentario que de la voluntad de esa persona real que se llama Monarca. Ello no obsta para que, si producimos sobre la realidad inglesa un análisis estrictamente jurídico, atendiendo a las disposiciones de su Derecho público fundamental, debemos estar conformes con Jellinek, admitiendo que basta la voluntad psicológica de ese hombre que se llama Monarca, para que toda reforma del sistema constitucional inglés se haga imposible. Basta el veto real para que la actividad decisiva del Parlamento quede detenida. Por consiguiente, es necesario conformarse con olvidar la realidad política, para que la clasificación de Jellinek adquiera verdadero sentido.

No se puede negar, en cambio, -y por estos mismos fundamentos- que la teoría de Jellinek es irreal; hay en ella un divorcio entre lo que existe como hecho

histórico y lo que se afirma como verdad técnica; se atiende más a una sombra que a una realidad poderosa. Buscando en viejos textos de Derecho inglés, puede seguirse afirmando que el rey es "cabeza, principio y fin" de la institución parlamentaria, por cuanto de su decisión individual depende que las elaboraciones parlamentarias lleguen a adquirir fuerza de norma jurídica y además, careciendo el Parlamento del derecho de auto-convocatoria, el comienzo y la terminación de su actividad depende teóricamente de la exclusiva voluntad real.

Esto no es un error de Jellinek, sino que es consecuencia necesaria de la posición metodológica en la que este autor se coloca. Toda teoría jurídica del Estado que trate de esterilizar los aspectos del ser real-Estado que no representen exclusivamente contenidos jurídicos, tendrá que chocar con la realidad, con los datos que nos ofrece la experiencia, y será insuficiente para explicar en su totalidad ese ser real.

Lo hemos dicho ya con respecto a Kelsen, en el cual la pureza del método alcanza su culminación.

J) DUGUIT

Teniendo en cuenta este divorcio entre la doctrina y la realidad, se han producido otros intentos para justificar las formas de Estados.

Debemos señalar el punto de vista de LEON DUGUIT, el realista por antonomasia, que se proponía analizar el Estado con la técnica del hombre de ciencia, como si los Estados pudieran ser colocados sobre la mesa del laboratorio para someterlos a un procedimiento de disección. León Duguit, partiendo de los datos de la realidad, sostiene que el criterio más profundo para operar una clasificación de las formas de gobierno, nos lo da la consideración del modo según el cual se designa la "cabeza de Estado". Desde este punto de vista, afirma que las dos grandes formas de gobierno son la monarquía y la república; coincide formalmente con Jellinek, en cuanto afirma una división bipartita del gobierno, pero los fundamentos son totalmente distintos.

Dice León Duguit que la monarquía es la forma de gobierno en la que existe una cabeza hereditaria del Estado. En cambio, la república es aquella en la que no existe tal cabeza, o, si existe, no hereda sus poderes.

Advirtamos que la discrepancia entre el lenguaje técnico y el vulgar se mantiene aquí, conforme a la clasificación de Duguit, en efecto, debemos entender que el Santo Imperio Romano es jurídicamente una república, porque el titular del Imperio no recibía su cargo por sucesión sino por elección; lo eligen los Grandes Electores. Siendo restricto el número de quienes participan en la elección de la cabeza de Estado, habría que concluir que el Santo Imperio Romano es una república aristocrática. Por las mismas circunstancias, hay que entender que son repúblicas Polonia en su forma histórica clásica de organización; la España visigótica, que alzaba su rey por elección; y todavía la Roma Imperial, ya que era la "lex curiata de Imperio", sancionada por el Senado, la que confería el poder al Emperador.

En la teoría de Duguit, la monarquía no aparece necesariamente como un órgano primario del Estado, vale decir, como un órgano que no ha sido instituido por otro que le es anterior; así, por ejemplo, en la monarquía electiva habría un órgano primario, que es el cuerpo electoral o el órgano electoral, y el monarca quedaría colocado en una situación de órgano secundario respecto de éste, aún cuando el órgano primario limite su actividad al simple acto de la elección, desapareciendo luego. De todas maneras, en estas monarquías electivas habría una mediatización del monarca con relación a la situación jurídica que le corresponde en las monarquías hereditarias.

Lo que por un lado gana esta teoría, lo pierde por otro; sobre todo, pierde en densidad jurídica, en precisión técnica.

La teoría de Duguit se ajusta mejor con la de Jellinek a las formas contemporáneas de gobierno; en cambio, las clasificaciones de Jellinek se ajustan mejor a las formas históricas. Nos conformamos bastante bien con el punto de vista de Duguit, cuando nos referimos a las formas políticas modernas; nos conformamos mucho mejor con el criterio de Jellinek, cuando nos referimos a las formas de organización política que nos da la Historia.

K) KELSEN

Esta insuficiencia de la doctrina ha suscitado nuevos esfuerzos de parte de los investigadores. Daré dos ejemplos de los puntos de vista más modernos: En primer término, el punto de vista de KELSEN: "La teoría antigua del Estado distinguía tres formas o constituciones, monarquía, aristocracia y democracia. El criterio decisivo para distinguir una de otra era la organización de la autoridad que ejercía el poder público o, como diría la doctrina moderna, la estructura del proceso formativo de la voluntad estatal. Pero la voluntad del Estado, cuyas distintas posibilidades de creación deciden en cada caso la forma estatal, no puede ser una voluntad psicológica, sino jurídica, pues la producción de un acto psíquico de voluntad es un problema psicológico ajeno por naturaleza a la teoría del Estado. Ya está suficientemente probado que el querer del Estado es el deber ser de su ordenamiento y que la voluntad estatal no es más que la imagen del sistema normativo unitario del orden estatal".

No puedo resistir el formalismo de Kelsen; y se me ocurre que en pocos casos su falla es tan visible como en este caso.

Decir que la voluntad del Estado no puede ser una voluntad psicológica, sino jurídica, equivale a desvalorizar un dato real solamente porque no se ajusta a la fórmula metodológica que el autor ha aplicado al conocimiento de esa realidad.

No es concebible que se pueda afirmar que la voluntad del Estado no es un acto psíquico por el hecho de que los actos psíquicos sean estudiados por la psicología y no por la teoría del Estado. Habría que empezar por establecer si la voluntad del Estado importa actos psíquicos, y entonces habría que reconocer que el problema de la voluntad del Estado debe ser estudiado por la psicología y no por el Derecho.

Esta esterilización consciente del Estado, para dejarlo reducido a su esqueleto jurídico y entretenerse luego en esa geometría de las formas, impregnan de un extremo a otro la teoría de Kelsen y la despoja de todo sentido de realidad y de humanidad. Por supuesto, si el Estado es sistema de normas; si la población no es más que la dimensión personal del poder del Estado; si el territorio no es más que la dimensión espacial de ese poder; si el gobierno no es sino el administrador del deber ser impuesto por el Estado, si la voluntad del Estado no es otra cosa que el deber ser contenido en las normas como el problema de la organización del gobierno y, sobre todo, el problema del hombre al decidirse entre las distintas formas de organización del gobierno no puede resolverse sino en función de ciertos valores, (tales como el de la libertad, que se ha colocado al margen de la investigación puramente jurídica), su resolución tiene que ser confiada a la política, a la historia o a la sociología.

Esto es lo que impone la limitación de Kelsen frente al problema de las formas de gobierno.

L) KOELLREUTER

Otro intento, mucho menos inteligente, es el de un autor que se ha distinguido por su adhesión a los principios del Nacional-Socialismo: KOELLREUTER. Su explicación es muy sencilla y tiene esa cosa de regocijante y de media lengua infantil que caracteriza las explicaciones teóricas de los nacional-socialistas.

Empieza por aceptar la clasificación dual de monarquía y república. Pero lo que interesa señalar es que la distinción fundamental entre monarquía y república resulta, para este autor, del hecho de que la monarquía se basa en el principio de la desigualdad y la república, en cambio, se asienta en el principio de la igualdad; la dinastía se mantiene políticamente por encima del pueblo; en la república, no es ningún hecho extrínseco el que coloca al jefe de Estado republicano en su situación de preeminencia, esta situación la debe exclusivamente al pueblo, que es quien lo habilita para actuar en esa situación particularmente elevada.

Este punto de vista es sumamente ingenuo. Si el monarca inglés ocupa una situación de preeminencia, no es sino porque el pueblo inglés consiente, tolera y admite que esa situación se mantenga; en último término, por lo menos en países que gozan de un régimen civilizado de libertad, la cabeza del Estado, sea esta una monarquía o una república, no tiene otro sustento que el consentimiento popular. Naturalmente que esta fórmula no sirve tan bien para explicar la situación de preeminencia que corresponde a los caudillos de los estados de tipo autoritario.

Koellreuter sostiene que en nuestro tiempo ha surgido una tercera forma de gobierno, que es precisamente el Estado de caudillo, el "Fuhrerstaat", frente al cual la clasificación anterior pierde realidad. El "Fuhrerstaat" no es un Estado dinástico, por consiguiente, no cabe situarlo entre las monarquías; pero tampoco es un Estado igualitario, y por ello no cabe incluirlo entre las repúblicas. Según Koellreuter, el "Fuhrerstaat" se basa en la noción de "autoridad estatal". A propósito de esto, dice:

"Vemos que el principio de igualdad no se aplica al "Fuhrerstaat", mientras que el de desigualdad sí. Pero, ¿cuál es, en principio, el fundamento de esa desigualdad atribuida al jefe y en cuya virtud "se mantiene políticamente por encima del pueblo?" ¿Se funda en la elección? Si es así, ¿es por elección del pueblo o de alguna institución pública oficial? En este caso, no podemos ver cuál sea la diferencia que pueda existir entre un jefe y un presidente del Estado republicano, cuya elección como presidente "parlamentario" o "presidente por plebiscito", fue citado por el autor con anterioridad como una prueba de la ausencia de cualquier cualidad intrínseca que lo eleve por encima del pueblo. Pero si la cuestión no depende de que haya sido elegido, ¿de qué depende entonces? Acaso del mero hecho de su poder en relación con el pueblo? Esto constituiría un desafío, una invitación a medir las fuerzas por la guerra civil. ¿O descansa en la voluntad de Dios? etc.

Los cargos que he señalado a Koellreuter no pueden extenderse a todos los teóricos del Nacional-Socialismo, porque algunos de ellos han realizado espléndidos esfuerzos intelectuales para justificar la autoridad del "Führer", aunque, claro está, no lo han hecho en términos de razón, porque para ellos la razón es una especie de "prejuicio burgués".

En la Revista de Derecho Público de 1926, Bonnard se refiere a los caracteres del poder personal del Führer, no haciendo sino transcribir y sintetizar las opiniones de los más autorizados juristas nazis. Explica cómo el Führer no es un ejecutor de autoridad sino simplemente un "conductor", que no haría más que traducir los designios del pueblo alemán que él sólo puede descubrir y revelar, porque está dotado de una especial aptitud mágica. Por esto es que el "Führer" no puede ser elegido; él surge como un producto natural de la transformación de la conciencia de la comunidad. Así, por esta virtud particularísima, un hombre llega a poder dirigir los destinos de toda una comunidad sin que nadie lo haya consagrado para tal función.

Esto es tan idiota como si Bossuet, después de haber escrito su "Política sacada de los Santos Evangelios", hubiera negado la existencia de Dios.

M) UN CRITERIO

Para terminar, a nuestro juicio se necesita una nueva clasificación de las formas de gobierno, que tenga un sentido actual. Las clasificaciones tienen un valor puramente instrumental; ellas son auxilios para la investigación, no son el final de las investigaciones. Se clasifican para ordenar una realidad que se trata de conocer; por consiguiente, no debe alarmar que se abandone viejas clasificaciones, cualquiera que sea el prestigio de su autoridad, para buscar métodos de investigación que se compadezca mejor con los datos sobre los cuales hay que trabajar actualmente.

Por otra parte, si Aristóteles, cuando clasificó formas de gobierno, no hizo más que disciplinar la realidad que le era contemporánea, si no fue otro el sentido de las clasificaciones de Maquiavelo o de Montesquieu, no se advierte por qué, cuando se ha producido una revolución en los principios fundamentales del De-

[illegible] como lo que estamos haciendo, no ha de buscar [illegible] un nuevo desafío político que vaya basado en la realidad y que nos permita [illegible] las diversas ayudas de administración del poder público [illegible]

[illegible] una clasificación de las formas de gobierno o de formas de Estado. Advertimos que los autores, para tratar el mismo tema, usan expresiones diversas. Aristóteles habla de formas de estado; Duguit, de formas de gobierno; [illegible] de formas de Estado, de la misma manera.

[illegible] el concepto de gobierno y el de Estado. [illegible] Estado es una realidad, el concepto de gobierno es simplemente un [illegible] a través de una [illegible] expresa el quehacer del Estado.

Sencillamente, cuando queremos clasificar las formas de organizar [illegible] no sabemos, no tenemos más remedio que ir más al fondo y [illegible] a las distintas formas de Estados que nos da la [illegible] política.

El problema consiste siempre, en su organización, en su funcionamiento, en [illegible] de los fines que el Estado se proponga cumplir. Estará [illegible] el concepto de Estado sobre el cual debe fundarse. Actualmente [illegible] concepciones antagónicas en cuanto al Estado: las que [illegible] consentimiento fundado en el consentimiento de los hombres y las que [illegible] como un mecanismo de poder aplicado a los hombres. Esta diferencia [illegible] entre estas maneras de concebir el Estado, da, por un lado, los regímenes [illegible] y, por otro, los regímenes de fuerza.

Es [illegible] de permitir establecer una distinción entre las [illegible] formas de gobierno: por una parte, los gobiernos que reposan en la opinión [illegible] y por otra, los que reposan en la fuerza.

[illegible] de "poder" y de "consentimiento" [illegible] permitirnos construir el esquema de este curso en dos [illegible]

Sostenemos que el gran tema de nuestro tiempo es la oposición radical [illegible] que exponen sus concepciones antagónicas respecto [illegible] de los hombres, de su vida derivan necesariamente dos [illegible] "ser" del Estado y del "deber ser" [illegible] organización gubernamental.

[illegible] Brunan, en un libro reciente [illegible] "Bosquejo del Estado Moderno", comienza [illegible] su investigación, sosteniendo que [illegible] del sistema de vida [illegible] Estados. Por [illegible] el alemán y un ruso [illegible] de hombres en relación [illegible]

[illegible] que el [illegible] que [illegible] de [illegible] genérica sobre todo [illegible]

organización social del mundo civilizado contemporáneo; una misma técnica de la producción, ordenando la vida de las grandes masas obreras en todos los países; una misma forma de organización de los servicios públicos, impuesta en todos los Estados de tipo nacional; la generalización de la moda, no sólo en lo que la moda puede tener de superficial, sino, incluso, en lo que ella tiene de profundo; el hecho, cuya enunciación podría parecer pueril, de que sean las mismas las diversiones con las que las masas llenan sus ocios en todas partes, -el cine, la radio, etc.-, todo ésto concurría a producir un tipo de hombre universal, intercambiable. De aquí resulta según este autor, parecidos básicos en cuanto a la organización política de los diversos estados contemporáneos.

Yo creo que está profundamente equivocado.

Es evidente que una serie de factores -y quizá los de orden material sean los más importantes- la intensidad del intercambio de ideas y noticias, idénticos procesos económicos de producción, de distribución y de consumo, han contribuido a universalizar ciertas formas externas de vida.

Pero sería miopía no advertir que, por debajo de esta universalización del tipo humano homogéneo desde el punto de vista externo, se ha cumplido un proceso profundo de diversificación cultural, que nos permite afirmar que hoy el mundo es dos y no uno.

Hay una oposición actual de concepciones de vida, que los alemanes han designado con la expresión "Weltanschauung". Y que es evidentemente el resultado de un conjunto de necesidades angustiosas, de dificultades que se han presentado en todas partes, pero que no han sido resueltas del mismo modo.

El desarrollo del maquinismo, el surgimiento de nuevas formas de esclavitud económica, la expansión industrial y la lucha por los mercados, el acceso de enormes masas de hombres a medios de cultura superior -las ciudades-, los movimientos de poblaciones a través de fronteras, la influencia -poderosa ahora como nunca- de la propaganda, que se cumple a través de nuevos medios de difícil contralor, todo ésto ha venido a crear un estado de incertidumbre universal, que hizo crisis después de la Guerra Mundial Nº 1.

Este nuevo tipo de vida, al que se puede llamar "civilización capitalista" o "edad del maquinismo" o "edad de la producción seriada", busca su filosofía política y su adecuada estructura de gobierno. En esa búsqueda, y por la gravitación de factores históricos o tradicionales, por particularidades de psicología social diferenciada por la influencia dominante de concepciones filosóficas opuestas o por la diferenciación de sus "standard" medios de vida, los pueblos se ven impulsados hacia soluciones distintas para un mismo problema.

Todas las comunidades humanas de nuestro siglo han padecido males semejantes, en todas ellas se ha desarrollado la explotación capitalista; en todas se ha planteado el problema pavoroso de la desocupación, la situación increíble de hombres que quieren trabajar y no pueden hacerlo porque no hay colocación para ellos; en todas se ha desarrollado una psicosis de temor frente al vecino; y, sobre todo, en todas ellas, cualquiera que sea el grado de su evolución, se ha desenvuelto un sentimiento de desesperanza en cuanto a la posibilidad de alcanzar un

mundo cuya paz pueda ser asegurada por el Derecho. Este complejo se llama "crisis de la seguridad". Pero no todos los pueblos, al elegir el camino de su salvación, han valorizado del mismo modo su propia libertad; por lo menos, no todos han sido igualmente capaces de salvar, en la misma medida, este bien del hombre.

De ahí que, en grueso, se haya llegado a configurar dos concepciones de la vida humana, opuestas entre sí, las que han engendrado dos tipos antagónicos de comunidades políticas: por un lado, la que aún admitiendo la necesidad de restringir los poderes de auto-determinación individual, como medio de mantener la paz y la armonía del grupo, reposan sin embargo, y en último análisis, en la afirmación de que el hombre es la medida de todas las cosas.

Frente a ella, otra tendencia, inspirada en una filosofía transpersonalista, no concibe otro modo de salvar esta contingencia histórica, de superar esta crisis de seguridad, que levantando por encima de todas las cabezas (aunque para ello sea necesario segar algunas) un ente místico, supra-individual, que podrá llamarse raza, nación, Estado o clase, a cuyas reducidas necesidades de fortalecimiento e imperio deben sacrificarse los destinos individuales.

No hay diferencia fundamental entre la actitud de estos hombres contemporáneos que admiten la disolución de su personalidad en un Estado que le asegura la supervivencia a cambio de la libertad y aquellos infelices vasallos de la Edad Media que, para evitar ser asaltados en los caminos, entregaban también su libertad al señor feudal, a cambio del privilegio de vivir sometidos dentro del recinto amurallado de las ciudades.

La primera tendencia, la de los que se aferran a la idea de que el hombre ha de seguir siendo la medida de todas las cosas, concibe la sociedad como una agregación de individuos, todo lo estrechamente ligados que se quiera por los vínculos más diversos, pero individuos, o, si se quiere, "personas", es decir, según la expresiva etimología aceptada por José Ortega y Gasset, "per se uno", vale decir, entidad diferenciada que existe por sí misma. Para esta misma tendencia, el Estado no es sino una estructura, un aparato, un instrumento, destinado a regular, por medio del Derecho, las relaciones entre estos individuos, "per se uno", defendiendo la libertad civil y la integridad de cada miembro. El gobierno mismo no es sino un sistema orgánico de autoridades al que se les confía la función de desenvolver y garantizar la vigencia de ese orden jurídico; y el Derecho, por fin, no es más que una convención establecida por los hombres para regular sus vidas y que extrae su autoridad del consentimiento de los hombres que lo soportan.

La otra tendencia concibe el grupo social como una unidad irreductible o, -segunda alternativa-, distingue en el conglomerado social un grupo dominante, la raza, la clase o el partido, que monopoliza el poder, y que consiste siempre en una entidad supra-individual, transpersonal, a la cual se subordinan y sacrifican los destinos individuales. El estado es para ellos, o bien un Leviatán como el que imaginara Hobbes, que termina la lucha entre los hombres aherrojándolos, o, segunda variante, el instrumento del poder mediante el cual, sin limitación de ninguna especie, se persigue los designios de esa entidad mítica a la cual los

hombres quedan radicalmente supeditados. El gobierno, por consecuencia, es el administrador de un poder que no tiene fronteras; y el derecho no consiste sino en la vestidura o en la apariencia formal bajo la cual se presente la violencia, la fuerza detentada por Leviatán o por grupos dominantes. Ni el consentimiento está en la base del sistema, ni la libertad individual es el límite o la medida del poder.

Se me ocurre que ésta es la real oposición que hoy contemplamos; se me ocurre que si Aristóteles hubiera vivido en el siglo XX, no se habría sentido inclinado a distinguir los sistemas de gobierno en función del número de los individuos que participan en la gestión pública; habría considerado que otras cosas más profundas, más sustantivas, son las que deben determinar hoy el criterio de clasificación. Es natural que puede afirmarse que esta distinción no es radicalísima; que si se investiga con un sentido realista las características particulares de cada uno de los Estados contemporáneos, en todos ellos se advierte que hay algo de consentimiento en la base del sistema y algo de poder en la actuación del mismo.

Heller admite que pueda sostenerse esta afirmación. En la más perfecta de las democracias contemporáneas hay elementos de poder y de consentimiento. No es siempre un consentimiento consciente (aunque pueda parecer una paradoja); no es siempre un consentimiento expreso; no es, todavía, siempre un consentimiento racionalmente prestado; y en la base de las más brutales dictaduras contemporáneas, no todo es violencia, sino que hay también una cuota de consentimiento. De consentimiento a veces expreso a favor del sistema; no se me oculta, por ejemplo, que Goering y Rosemberg hayan prestado un efectivo consentimiento a un régimen tiránico como el alemán. Pero todavía hay una cierta medida de consentimiento por el temor, consentimiento tácito o vergonzoso de parte de quienes soportan el sistema, y esta aquiescencia se traduce solamente en la no-rebeldía, en el acatamiento.

No obstante admitir que hay una cuestión de grado en la base de estas clasificaciones, no tendríamos ninguna dificultad para ubicar en una u otra categoría a las formas políticas actualmente existentes en el mundo.

Para Heller, el rasgo diferencial está dado por el hecho de que en todos los Estados que reposan en el consentimiento, se ha localizado la soberanía en el pueblo. Aceptamos que pueda ser éste el rasgo distintivo, pero a condición de que no se busque la localización de la soberanía en el pueblo, en la letra de los textos constitucionales, sino en una apreciación realista y objetiva de las circunstancias políticas en que cada pueblo vive. No nos conformaríamos con saber que la Constitución de determinado Estado reconoce el principio de la soberanía del pueblo, cuando esa fórmula escrita no responde, en realidad, a una realidad. No nos conformamos, por ejemplo, con admitir que el régimen soviético sea de consentimiento y de libertad, por el mero hecho de que en la Constitución de 1936 (que es uno de los más formidables instrumentos de propaganda política de nuestra época, pero que encierra también una de las más grandes falsedades políticas), se afirma que todos los ciudadanos gozan de la verdadera libertad de opinión, de libertad religiosa y de reunión. Queremos saber más; queremos sa-

ber quiénes son los ciudadanos; queremos saber si para ser ciudadano es necesario que se haga previamente una profesión de fe comunista; queremos saber si también son ciudadanos los que se oponen a la dictadura del proletariado o los que sosteniendo un principio de libertad religiosa, puedan afirmar dogmas que no se compadezcan con los designios del sistema soviético.

Hecha la investigación, ya resulta claro en qué grupo debe catalogarse a Rusia Soviética.

Partiendo de esta base, la posibilidad de seguir creyendo en una teoría general del Estado o en una teoría general de gobierno, se desvanece. No puede ser la misma la teoría del Estado totalitario, para el que nada de "lo social" es exterior a sí mismo, que la teoría del Estado limitado, contenido en un ámbito de acción más estrecho; no puede ser tampoco la misma la teoría de gobierno del Estado de fuerza, que no necesita probar su legalidad o la prueba simplemente demostrando que manda, que la teoría del gobierno del Estado fundado en el consentimiento de la opinión pública, obligado, por consiguiente, a seguir sus movimientos, sus cambios, sus transformaciones y a conformarse a los dictados de esta opinión pública. Lo sentimos por la teoría general del Estado y por la teoría general del Gobierno, pero nos parece que mientras el mundo sea dos y no uno, resulta torpe ocultar la realidad para que la teoría general siga siendo uno y no dos.

Esta es la base de la clasificación de formas de gobierno que hemos adoptado. Por supuesto, cabe establecer subdivisiones, y las establecemos; dentro de los gobiernos de fuerza, vamos a señalar tres formas típicas que se corresponden con las existentes en Alemania y en Rusia y con la que existió en Italia.

Al examinar cada una de ellas, señalaremos cuáles son las particularidades que permiten elevarlas a la categoría de subtipo distinto.

Dentro del rubro general de los gobiernos de opinión, la clasificación será varia, atendiendo a distintos criterios básicos. En primer lugar, y según el grado de inmediatez con el que se reconozca a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en el gobierno, señalaremos tres categorías: la de los gobiernos directos, la de los representativos y la de los semi-representativos. Por ser la forma más generalizada, nos referiremos de un modo particular al gobierno representativo, dentro del cual estableceremos nuevos sub-distingos en función de diversos criterios. En primer término y según se haya resuelto el problema de las relaciones recíprocas entre los poderes del Estado, distinguimos los sistemas de gobierno presidencial, parlamentario y convencional. Después, atendiendo al modo de organización de los poderes, haremos una nueva clasificación: por el modo de organizarse el Poder Legislativo, estableceremos dos grupos: el primero, según el modo de elección de los integrantes del cuerpo Legislativo -representación política y representación de intereses-; y otro grupo, según la estructura de los órganos que integran el Poder Legislativo, estudiando los sistemas unicamerales y pluricamerales. Más tarde en función de los modos de organización del Poder Ejecutivo, examinaremos la Monarquía Constitucional, los Sistemas Presidenciales y las fórmulas de Gobierno Colegiado.