

LA DEMOCRACIA ACTUAL: CONCEPTO Y FORMAS

INTRODUCCION

La democracia como idea y como realización tiene una historia suficientemente larga, si bien es verdad que en nuestro momento actual se da una intensificación del interés por esta realidad y por su teorización personal. A pesar de tratarse de un concepto heredado, ha provocado en nuestros días y en cuantos se acercan a esta idea y a su realización histórica y actual una expectación exultante unas veces, ingenua otras y desesperanzada muchas. Esta misma disposición impregna de un peculiar interés la consideración en torno a la democracia.

La ambigüedad del concepto de democracia se inicia en su nombre mismo, ya que ofrece una interesante variante considerado como sustantivo y utilizado como abjetivo. Como nombre sustantivo expresa una forma determinada política, y consecuentemente tiene una concreción suficientemente clara. Como adjetivo, por el contrario, el término *democrático* adquiere una insospechada variedad y hasta una desconcertante aplicación a realidades que difieren y que hasta se excluyen. Prácticamente casi todas las formas políticas son susceptibles, con ligeras modificaciones, de recibir el término democrático. Esta situación pone de manifiesto la complejidad de este concepto y sus posibilidades.

Nosotros iniciamos nuestro análisis sobre la base del hecho de la democracia existente en su problemática actual, de la mano de tres obras que muestran las diferentes perspectivas de la democracia y que se complementan entre sí. La reflexión que nos proponemos es inicial y general, lo cual nos libra de comprometidas determinaciones, siempre arriesgadas en el campo de la ciencia política, y nos permite, por otra parte, permanecer en el terreno abierto de las sugerencias fundamentadas en las realizaciones democráticas.

1.—LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA DEMOCRACIA (1)

La estructura, el valor, la eficacia y el alcance de la democracia se ha hecho problema. Surgen las preguntas impacientes en torno a su realización, a las posibilidades de supervivencia en una sociedad tecnocrática, a sus riesgos en una realización social de poder personal, y se pregunta hoy con angustiosa incertidumbre sobre la posibilidad y oportunidad de su *exportación* a los países que inician su desenvolvimiento social y económico. La democracia, más que cualquier otra forma política, ha hecho surgir en su derredor una inquietante interrogación que la abarca y la acosa con insistencia, reclamando una seguridad y una garantía definitiva.

La ventaja de nuestro momento consiste en la actitud de sinceridad sin paliativos con que nos enfrentamos con esta realidad. Las realizaciones democráticas o las democracias que funcionan en el momento actual no son capaces de acallar —aunque pretendan amortiguar— el clamor inquisitivo que ha suscitado con sus pretensiones absolutas.

La posición atemporal, pero no por ello menos consciente y comprometida del político y del filósofo, permite una valoración desapasionada y objetiva del fenómeno con la finalidad de un enjuiciamiento científico certero.

La democracia tiene su primera delimitación al presentarse como una forma concreta de gobierno. Por lo tanto, aunque puede presuponer una ideología, en realidad ella no es ideología que lo incluya todo, sino una concreción política. Esto es en un principio, pero, como veremos, por la fuerza de su misma dinámica interna, termina extendiendo su acción y su influencia a todas las manifestaciones de la vida humana.

En su generosidad se presenta como expresión del poder, que, si bien siempre es personal, no siempre es legítimo. Esta legitimación del poder ofrece la posibilidad de un tránsito teórico del poder personal al poder socializado o *democratizado*. El paso del poder personal al poder democrático mediante unas leyes o reglas legitimadoras tiene un eficaz efecto justificante de la democracia y en este sentido será posible hablar de las *razones de la democracia*. Es, por lo tanto, imprescindible estudiar este proceso, que se mueve desde el poder personal al poder democrático (2).

El concepto de democracia presupone la idea del poder y su problemática; por ello, al acercarnos al concepto en cuestión, es nece-

(1) VARIOS: *Démocratie aujourd'hui*. Bibliothèque de la Recherche sociale (Spes, Paris, 1963, 188 pp.).

(2) PIERRE ANTOINE: "Du pouvoir personnel á la démocratie", en *Démocratie aujourd'hui*, p. 9. Citaremos siempre al autor correspondiente con el título de su colaboración y nos referimos a la obra general mediante las siglas O. C. y la página correspondiente.

sario tener presente e incluso partir de la idea clara del poder y de sus implicaciones. De lo contrario nos encontraríamos en una insuficiencia radical para la comprensión del concepto de democracia.

1) *Presupuestos sociológicos del poder.*

El poder se da en toda sociedad, si bien en la sociedad primitiva reviste una forma elemental e incipiente. Surge, paradójicamente, en el conflicto que sigue a la toma de conciencia del individuo como tal frente a la sociedad. La primera manifestación del *poder personal* tiene, según nuestro autor, un cierto carácter de independización y ruptura con el ambiente-contorno social y humano. Se fundamenta en las cualidades físicas e intelectuales —fuerza, valor, iniciativa— del individuo. Lógicamente esta superioridad tendrá como consecuencia un reconocimiento espontáneo o impuesto por parte de los demás miembros del grupo social y con ello tenemos ya el *poder personal* en todo su interesante grafismo primitivo. Ha nacido el jefe y su poder tendrá características concretas entre las que destacan el *prestigio* y la *seguridad* frente al futuro. De este modo surge la relación nueva y definitiva del mando y de la obediencia. Así, pues, la *personalización* del poder aparece como un primer "factor de progreso" (3). Este primer paso plantea los problemas de la obediencia y del *reconocimiento libre* del poder y de la *sumisión libre* como forma de colaboración.

¿En qué sentido y en nombre de qué ley puede el hombre someterse al hombre? La respuesta a esta pregunta ha sido muy diversa y se ha recurrido unas veces al condicionamiento religioso para su explicación, o ha sido interpretado otras veces como una violación de la libertad e imposición de una forma de servidumbre. En consecuencia, será necesario buscar una justificación histórica y racional. La historia enseña la existencia de la autoridad o del poder y su permanencia en las más diferentes formas y modalidades, pero siempre como pretensión ordenadora. La razón por su parte descubre en el poder en sus formas iniciales y concretas —poder de enseñanza y poder paternal— una función pedagógica. En este sentido el poder es interpretado como "pedagogo". En el orden político este poder está presente y es necesario mientras la sociedad o la comunidad política se encuentra en progreso y en estado educacional. Consecuentemente, el poder político como tal se da siempre. El que el progreso social y político influya de tal modo que el poder "deje de ser opresivo", o por lo menos hirientemente impositivo, es un problema de susceptibilidad personal y en gran parte de organización y propaganda política. Históricamente y racionalmente el poder no puede ser suprimido a no ser que se niegue la necesidad del progreso social (4). Una con-

(3) PIERRE ANTOINE: "Du pouvoir personnel à la démocratie", en O. C., p. 13.

(4) *Ibid.*, p. 19.

cepción social y política sin poder no es histórica. La supresión del poder e idealización de la convivencia humana en absoluta *libertad* no se da más que en la *utopía* y esta concepción es claramente mítica.

El momento inmediato en este proceso que se da en la instauración del poder, es la legitimación del mismo mediante su inscripción en un derecho que respalde y asegure la continuidad. De este modo el poder, inicialmente personal, se prolonga y se modifica en una formalidad jurídica que permite muchas variantes. A partir de aquí el poder podrá ser, de nuevo, personal o recibido en una persona, podrá ser participado con plenitud, pero a partir de una situación jurídica o de derecho. Esta *legitimación* del poder significa una transcendental abertura con múltiples posibles realizaciones. Con esto ha surgido "el derecho que se impone al poder mismo" (5).

Un problema fundamental en torno al poder y a su proceso racional e histórico es el de la relación, permanencia y límite, de su legitimidad y de su legalidad (6). El derecho legitima el poder, pero con ello no limita su necesaria e intrínseca dinámica. Se darán circunstancias de muy diferente naturaleza que pueden ocasionar el final de un poder y provocar el nacimiento de otro que a su vez puede llegar a ser plenamente legítimo. En consecuencia, hay que pensar que la base última y definitiva de una justificación del poder, de sus formas y de su evolución es de carácter ético y no solamente jurídico. Aquí nos encontramos con uno de los momentos más apasionados del proceso político: la legitimación del poder y el límite de su legalidad. Es necesario dejar abierta la posibilidad de cambios y la conveniencia de una participación en el poder en virtud de una eficiencia y de una justicia que es la más alta justificación del poder mismo. La pregunta definitiva se la formula el autor con todo realismo: ¿"cómo debe ser el poder para que sea justo, es decir, conforme a la naturaleza y a la vocación del hombre"? (7).

2) *El poder como servicio.*

La fundamentación ética del poder como último determinante justificativo, le comunica una perspectiva nueva. De este modo el poder se proyecta necesariamente en el orden social y se ejerce en función de este mismo orden. Es decir, el poder se hace acto de servicio en virtud de una obligatoriedad moral enraizada en algo trascendente y que representa al bien absoluto de la sociedad. Nos encontramos ya con el primer gesto *socializador* del poder. Para los cristianos este absoluto radical al que se refiere el poder y en el que se justifica, es

(5) *Ibid.*, p. 21.

(6) HASSO HOFMANN: *Legitimität gegen Legalität* (Verlag Luchterhand, Neuwied, 1964, 304 pp.).

(7) PIERRE ANTOINE: "Du pouvoir personnel á la démocratie", en O. C. p. 23.

Dios. A partir de aquí será posible una interpretación sacral del poder y en la línea paulina el jefe será "ministro" de Dios. Esta realidad superior a la que el mismo poder personal hace referencia necesaria puede también estar representada genéricamente por un ideal que posea suficiente transcendencia para constituir fuerza justificadora del mismo poder y de la acción del jefe.

Es por lo tanto, de un extraordinario alcance esta interpretación del *poder como servicio*, al mismo tiempo que es la primera exigencia eficaz hacia una *democratización* del poder como expresión de su propia dinámica.

A pesar de este condicionamiento y de esta dependencia, el poder puede revestir muy diversas formas y adquirir un sorprendente carácter absolutista. De todos modos será necesario —y su proceso evolutivo lo exige— que desaparezca o disminuya su aspecto particularista. Las notas definitorias del poder en este momento son las de *responsabilidad* y *ministerialidad* (8). Esta responsabilidad indica y exige la sumisión del mismo portador del poder a la transcendencia que legitima su acción.

Las exigencias de la justicia y el riesgo que implica todo poder personal de ser transformado en *arbitrariedad* (por la misma inercia del personalismo del jefe, empujan al establecimiento de "un control institucional" que puede ser interpretado como una forma de colaboración en el ejercicio del poder y un medio de evitar el *absolutismo* radical. Con ello, por otra parte, nos adentramos en la democratización del poder que reside en una persona como *tutor*, pero que en cierto modo se extiende a los demás en un orden de responsabilidad proporcional. Naturalmente esta responsabilización supone un alto grado cívico y de nivel moral, que exige tiempo y acción a veces absolutista del poder. En virtud de este progreso y desarrollo es posible que el poder se establezca bajo la forma de relaciones recíprocas de personas libres y responsables y es igualmente alcanzable el sistema de diálogo entre el poder y el pueblo en una interacción que superará los límites nacionales hacia una fórmula de colaboración internacional.

La democratización del poder viene exigida por el mismo proceso general de socialización. El poder se ejerce para el bien de la sociedad; de ahí que la sociedad será quien determinará la acción del poder mismo. La acción recíproca de la sociedad sobre el poder y del poder sobre la sociedad comunican a éste la auténtica dimensión personal —no individual—, de manera que todo ciudadano miembro de la sociedad se hace responsable de sus funciones propias y está llamado a un posible ejercicio del poder. El autor encuentra la razón de esto en el fundamento de la sociedad misma entendida como una "relación recíproca de personas". De ahí que la democracia exija "un diálogo constante con la sociedad". Pero el presupuesto más necesi-

(8) *Ibid.* p. 27.

rio para la permanencia de la democracia es el ambiente general creado por las virtudes morales que son a su vez virtudes políticas.

3) *La democracia como participación del poder y de la responsabilidad.*

La misma importancia y transcendencia del gobierno político dificulta e incluso impide la determinación definitiva y dogmática de la *mejor forma de gobierno*. Es sorprendente y al mismo tiempo altamente significativo que a esta pregunta y a esta preocupación humana se haya contestado implícitamente y explícitamente siempre con lo que se ha llamado la "indiferencia relativa de las formas de gobierno" (9).

Desde la filosofía clásica se mantiene esta cierta indiferencia, aunque es verdad que teóricamente son señaladas unas formas de gobierno como buenas o mejores mientras que otras son presentadas como rechazables. Pero el mismo Aristóteles acepta un condicionamiento histórico y concreto que determina en gran parte su juego respecto de los sistemas de gobierno. Más adelante en los grandes teóricos de la ciencia política, Bodin, Maquiavelo, Montesquieu, Hobbes, etc., se mantiene esta misma indiferencia, si bien ellos mismos señalan conveniencias o aconsejan, dadas las circunstancias, la necesidad de un sistema concreto. Por lo tanto, son muchas veces las condiciones circunstanciales, históricas y hasta climáticas y geográficas —según Montesquieu— las que dictan o aconsejan las formas de gobierno y consecuentemente las que obligarán a suprimirlas, cambiarlas o modificarlas. Ya en Aristóteles encontramos la mezcla de sistemas de gobierno en busca de un equilibrio satisfactorio a los diferentes grupos sociales.

En los clásicos de la doctrina política encontramos referencias a la democracia, pero es Rousseau en el *Contrato social* quien por primera vez afirma la conveniencia de la democracia como la *mejor forma de gobierno* (10). Pero el mismo Rousseau restringe su aplicabilidad casi únicamente a sociedades pequeñas. Esta condición limita la validez genérica de la democracia como forma universal *preferible* de gobierno. Igualmente reconoce que se trata de una fórmula ideal aplicable en el *gobierno de un pueblo de dioses y no de hombres* (11).

El atractivo de la democracia y el pensamiento que ha despertado y despierta reside, en gran parte, en la pretensión halagadora y verdadera desde el punto de vista teórico de hacer participar a todos los ciudadanos en los derechos cívicos y de mantener, como valoración suprema, las libertades personales. Este ideal y este programa lo hallamos formulado en la afirmación clásica que define a la democracia

(9) J. Y. CALVEZ: "Démocratie et Participation", en O. C. p. 37 ss.

(10) *Ibid.*, p. 41 ss.

(11) *Ibid.*, p. 42.

como la forma de gobierno *del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo*. Es fácilmente comprensible el eco satisfactorio y entusiasta que esta formulación puede alcanzar. La realidad es a veces mucho más limitada, pero siempre conserva la preocupación por estos valores. El que se acentúe como principio fundamental de la democracia el valor supremo de la personalidad, ha hecho pensar y se ha querido encontrar en el cristianismo uno de los factores decisivos en la creación de esta exigencia democrática como expresión y reflejo de la doctrina cristiana de la personalidad (12).

En esta línea de valoración de la democracia se le comunica un contenido y una influencia más allá de la realidad política que en principio representaba. La democracia, según esta dimensión, abarca al hombre en toda su complejidad y en todas sus realizaciones. G. Burdeau la interpreta como "una filosofía, una manera de vivir, una religión" (13).

La justificación más convincente de la democracia es su interpretación del poder como participable, junto con la misma dignidad humana, de tal manera que la sumisión del hombre al hombre, necesaria en toda forma de gobierno y problemática debido a la transcendencia de la persona, se realiza mediante un *poder humano* sobre el hombre compatible con su dignidad y en función del bien común. En este sentido nuestro autor considera la democracia como "una exigencia de la razón y de la filosofía social". Pero también se nos asegura que esta "exigencia no implica una forma de gobierno determinada". La fórmula completa de gobierno, según esto, será la de la *participación en el poder* mediante la constitución de una vida social verdaderamente humana (14). Pero es necesario tener presente que la puesta en práctica de esta *participación* presupone una educación, por lo que la primera fase de toda democracia comprende un proceso educativo, e incluso esta educación del pueblo será la primera forma de participación del poder y de la responsabilidad que se prolongará hasta alcanzar la aptitud que haga eficaz la participación directa en el gobierno. Vemos, por lo tanto, que la democracia desborda toda forma de gobierno concreto en el sentido tradicional definido por los clásicos.

La democracia es una realidad en progreso o por lo menos en movimiento. En su idealidad no se ha dado nunca. La afirmación de que en ella el poder reside en el pueblo no es verdadera más que en cierto modo. En realidad y en un primer momento la democracia nace como enfrentamiento al poder personal-individual y como necesidad de participación en el mismo. Solamente en la llamada *democracia popular*

(12) *Ibid.*, p. 47.

(13) G. BURDEAU: *La Démocratie* (Editions La Baconnière, 1956, p. 5), citado por J. Y. CALVEZ en O. C. p. 48; ABEL JEANNIERE: "Liberté et Pouvoir", en O. C. p. 63 ss.

(14) J. Y. CALVEZ: "Démocratie et Participation", en O. C. p. 52-53.

se hace real la presencia del pueblo en toda su verdad de cantidad de individuos concretos o, como el autor dice, de "hombres situados", condicionados por las circunstancias de ambiente y de contorno. Pero esto mismo exige que se considere las diferencias sociales que los mismos ambientes producen. De ahí que la misma democracia se ve obligada a la aceptación de estas diferencias de niveles de vida, de cultura y de necesidades sin que sea posible una *igualación* total.

La *democracia popular* en toda su verdad, si es que se logra, sería la impuesta por la voluntad del pueblo sin más valoración ni referencia a realidades superiores que el número y la cantidad. Así es posible descubrir realizaciones democráticas en una considerable variedad no exenta de problematicidad a causa de su fidelidad o no fidelidad a la pretensión radical que es exhibida siempre como justificante (15).

La democracia tiene muy diversas realizaciones y lleva en su misma naturaleza tensiones y diferencias nacidas de los intereses de las instituciones que como expresión de sí misma surgen en la sociedad. La multiplicación de las instituciones y de las asociaciones está en proporción directa con la extensión y densidad de la sociedad. Más adelante veremos algunas características propias de ciertas realizaciones democráticas como la de América del Norte, que permitirá constatar esta floración de asociaciones, fuerzas e intereses que se oponen, se dificultan, se limitan y se favorecen, pero todas en nombre de una misma preocupación democrática que es la realización de las *libertades*. Tal multiplicidad de asociaciones que colaboran y se complementan, ha sido interpretada como el resultado necesario de "una sociedad razonable". De todos modos se es consciente de los peligros que significa y encierra. La tiranía económica o el monopolio ideológico logrado por los poderosos medios de presión popular puede establecer un falseamiento de la democracia en nombre de ella misma. Para ello, para lograr el apoyo numérico, es suficiente hallagar a la masa y descubrirle lo que considera como útil (16).

La realización democrática por antonomasia pretende ser la de los Estados Unidos de América del Norte y, no obstante, es también la más compleja y contradictoria. Su problema fundamental consiste en mantener un equilibrio fiel a la idea democrática en medio de una creciente marea de fuerzas con pretensiones absolutas. En tales sociedades los partidos buscan el modo de interesar a los individuos en la vida pública y lograr la estrategia más eficaz para alcanzar la mayoría que significará el poder. El problema aquí es, por lo tanto, una cuestión de equilibrio.

Un problema central y claramente agudizado en el momento actual es el de la relación entre economía y democracia. La situación

(15) GEORGES BURDEAU: "Destin de l'idee democratique", en O. C. p. 80 ss.; JEAN LOUIS QUERMONNE: "Democratiser la Republique", en O. C. p. 94 ss.

(16) FRANCOIS BOURRICAUD: "La Polyarchie ou la Société Raisonnable", en O. C. p. 120 ss.

económica es un factor definitivo en la estructuración y evolución de la democracia. Hoy se habla con insistencia del poder económico como factor de presión decisivo en el orden político. De ahí que ya no sea posible disociar ambos poderes, sino que por el contrario es imprescindible mantenerlos en armonía. La *aristocracia económica* ha sido sustituida por la *tecnocracia* interpretada como nueva aristocracia que se funda en la *capacidad* y no en la fortuna heredada. La democracia debe contar con este nuevo poder (17). El autor presenta con brillante intuición la interacción creciente de lo económico y de lo técnico en el mundo actual hasta el punto de que puede poner en peligro lo político. Será necesario, por consiguiente, lograr una colaboración entre los técnicos y los políticos porque también es necesario tener presente que la exterioridad política puede perjudicar y hasta impedir la eficacia técnica. La presión de estas realidades empujan necesariamente en la dirección progresiva y perfeccionadora de la misma democracia. Este progreso exige un esfuerzo de formación y de información. Lo mismo las realidades económicas, como los problemas políticos, deben ser conocidos por todos y deben llegar a todos y tener por lo menos la participación primera y elemental que significa su conocimiento. Esto hace pensar que la democracia en su sentido más eficaz es una acción pedagógica y solamente después de lograr esta formación será posible la colaboración activa. No obstante, conviene tener presentes las limitaciones propias de la democracia y la no fácil realización del plan propuesto. La medida más potente en esta forma política será la revisión exigente y periódica de las situaciones y de las instituciones en busca de una mayor eficiencia.

La ambigüedad de la idea de democracia, su ductibilidad o flexibilidad, permite una diversidad desconcertante de realizaciones. Incluso es posible descubrir motivos distintos de los que en un principio fueron proclamados en el nacer de la democracia. En muchas de las realizaciones democráticas actuales ya no son los abstractos *derechos* y *libertades* del hombre los que mueven o mantienen la forma política, sino fórmulas nuevas que sugieren una mixtificación de realidades y exigencias y que, en verdad, encubren los derechos fundamentales, aunque ya no estén situados en una perspectiva tan inmediata. Estos motivos son de carácter concreto y práctico: la *negociación*, la *satisfacción* de exigencias, la *eficiencia*, el *funcionamiento*, las *soluciones* y los *resultados*. Todo ello implica un mundo de realidades con terminología y técnica nuevas, en las que está implicada la persona humana con sus exigencias, derechos y libertades.

El *buen funcionamiento*, en toda su calculada y pragmática verdad, es igualmente uno de los principios decisivos en la democracia

(17) FRANCOIS BLOCH-LAINE: "Pouvoir économique et démocratie", en O. C. p. 150.

actual (18). La democracia al igual que las demás formas políticas es una pregunta abierta medida por la eficacia y por el margen —todavía irrealizados— en su pretensión dignificadora del hombre. Este proyecto sincero y un poco ingenuo en principio, pero hoy en vías de realización, es la garantía de su permanencia.

2.—FORMAS DE LA DEMOCRACIA (19).

A la altura histórica en la que nos encontramos la realidad democrática y su permanencia es un hecho no libre de limitaciones, pero que se presenta como la más eficaz forma política capaz de llevar adelante y con acierto la reestructuración social en la línea de una justicia social y económica. En este sentido Rafael Calvo Serer resume el pensamiento de Yves Simón diciendo "que la democracia es necesaria en nuestra época porque, dadas las condiciones de vida en la sociedad industrial, el sufragio es el arma más eficaz que los obreros tienen para no ser explotados por las minorías económicamente fuertes. Y por otra parte el sistema democrático funciona de manera correcta y creadora cuando está basado en unos principios que no se discuten y ese funcionamiento está controlado por una minoría responsable" (20). Esto es verdad, pero los presupuestos enunciados no son siempre realizados, porque la tentación, también en la democracia, es la tiranía y el absolutismo implícito en los intereses de partido o de grupo. De todos modos ahí están los principios que harán posible un equilibrio y que en muchas partes son ya una realidad satisfactoria.

A pesar del entusiasmo primero con que se presenta la democracia hoy y de la proclamación optimista de sus logros y progresos, la realidad es que su situación no es de hegemonía fácil y decidida. Después de un proceso político y social acelerado y poco coherente, que abarca casi dos siglos, nos encontramos en una situación mundial dividida en dos poderosos bloques que corresponden al comunismo totalitario y a la democracia multiforme. De ahí que el problema de la democracia siga como preocupación frente a un futuro incierto. El autor se pregunta con toda radicalidad sobre la situación y porvenir de la democracia: "¿Responde el sistema democrático-liberal a las necesidades de la época?"; y frente al despertar de los estados asiáticos y africanos: "¿Cuál es su concepción de la democracia?"; y frente a la presión comunista totalitaria: "¿De qué modo es posible una "coexistencia" y rivalidad pacífica entre ellos"? Esta es la pro-

(18) GEORGES LAVAU: "Des Démocraties qui "fontionnent", en O. C. p. 160 ss.

(19) RAFAEL CALVO SERER: *Las Nuevas Democracias* (Ediciones Rialp. Madrid, 1964, 249 pp).

(20) O. C., p. 19-20.

blemática pendiente y a la que podemos acercarnos de la mano del autor.

La primera manifestación que se observa al enfrentarse con la democracia es la diversidad de sus realizaciones con diferentes alternativas en el éxito de sus proposiciones. El recuento de la democracia cristiana en Europa con las características liberales o conservadoras son un testimonio de la variedad de matices y de resultados que los mismos principios fundamentales pueden producir. El autor presenta la fluctuante situación de Francia y de Italia junto con la continuidad y seguridad de Inglaterra y Alemania. En el nuevo mundo se da un contraste mucho más hiriente entre el éxito estridente de la democracia en América del Norte y las alternativas de dictaduras y democracias inciertas en los países de la América española. Aparecen como novedades peculiares el sistema democrático equilibrado de México y de Turquía, que son consideradas como "democracias en evolución" (21). Lo sorprendente y aleccionador, por otra parte, es que en unas formas democráticas ha sido necesaria una actitud renovadora absoluta, casi revolucionaria, mientras que en otros casos se ha mantenido con extraordinaria eficacia la línea de una tradición fuerte. Tal es el caso de Inglaterra, países del Norte de Europa y del Japón. Esto hace pensar en que sobre la base de unos principios comunes es posible una adaptación muy variable de la democracia. Quizá ahí resida precisamente su posibilidad y su conveniencia.

1) *Debilidad y renovación de la democracia.*

Tenemos ya la suficiente experiencia democrática para poder establecer un juicio prudente sobre sus posibilidades. Al margen de todo entusiasmo propagandístico se puede admitir la democracia como fórmula inicialmente eficaz de gobierno a la que va unida un claro progreso industrial y social debido en gran parte a las posibilidades de adaptación y de independencia técnica y administrativa, que puede ofrecer. Por otra parte, exige ciertos presupuestos ordenadores sin los cuales no puede darse el mínimo de garantía y de eficacia. Normalmente estos presupuestos reclaman, en un primer estadio, formas de gobierno más radicales y quizá no tan democráticas; tales presupuestos son los de establecer una reforma agraria y administrativa que ofrezca un cierto equilibrio económico. Este es el caso de los países suramericanos, africanos y orientales. Todos ellos necesitan un saneamiento de las estructuras primarias —cultura y economía—, para que sus democracias sean eficaces.

Vemos por lo tanto que no es aceptable ni real el entusiasmo democrático y la ejemplificación mediante naciones en las que la de-

(21) O. C., p. 35 ss.

mocracia es un éxito debido no solamente a la forma política. Esta apreciación es parcial y peligrosa. Junto a los aciertos innegables es necesario reconocer una insatisfacción radical más apreciable paradójicamente en las sociedades democráticas. Esto es un síntoma de limitación y, todavía más, es una debilidad radical. "La debilidad de las democracias liberales tiene su última razón en la situación espiritual y religiosa del hombre occidental. La curación debe arrancar desde aquí. Todo otro intento de reconstrucción y fortalecimiento sería edificar sobre arena" (22).

Como solución se habla del "tercer camino" basado en una concepción económico-social justa a partir de la realidad humana. Es decir que el orden económico social estará en función de la persona. Se ha hecho notar la proximidad y más aún coincidencia de esta idea con el pensamiento económico y social de la Iglesia Católica. Esta organización política y económica fundada sobre una doctrina humanística cristiana, se presenta como solución dentro de las pretensiones democráticas para evitar el recurso a la "revolución", siempre disgregante y a las presiones totalitarias, que fácilmente hieren la dignidad humana. El éxito considerable en el terreno económico y social del "tercer camino" hace pensar en la urgencia y posible eficacia de un "tercer camino político" particularmente para los países en vías de desarrollo, en los que el sistema parlamentario y democrático tradicional ha resultado un estrepitoso fracaso. Tales son los casos repetidos de los países asiáticos que se debaten entre la dictadura militar y los regímenes parlamentarios corrompidos e ineficaces. La causa de este fracaso ha sido la pretensión de querer aplicar el parlamentarismo inglés cargado de experiencia y pleno de madurez, a los pueblos que han irrumpido, casi violentamente, en el momento histórico actual. Con ello se ha olvidado que tal sistema democrático exige una madurez social y un nivel económico de vida a la vez que una homogeneidad cultural que no se encuentran en estos países (23).

El autor deduce como actitud renovadora y liberadora frente a la presión comunista una vuelta a las fuentes cristianas occidentales y un progreso en esa línea. De ahí nacerá la convicción en la superioridad occidental y cristiana de la concepción del mundo y del hombre. Se exige por lo tanto la renovación en la doble esfera espiritual y cultural como fuerzas creadoras del occidente.

2) *Los grandes ejemplos de la democracia.*

La democracia no es solamente una doctrina política realizable, sino que ha conquistado aproximadamente la mitad del mundo en realizaciones diferentes, que son encuadradas dentro de sus principios

(22) O. C., p. 51.

(23) O. C., p. 65.

fundamentales. Como ejemplos supremos de esta práctica democrática Rafael Calvo Serer describe y analiza con objetividad y conocimiento directo los incidentes y el proceso histórico y también ideológico de la política norteamericana. El ejemplo democrático más perfecto es también el más complejo y el resultado positivo que se puede señalar se explica por su equilibrada Constitución y por el alto grado de civilización alcanzado que tiene como resultado una uniformidad social general dentro de una geografía física y humana profundamente diversa.

Esta convicción democrática como única fórmula de convivencia política empuja a los norteamericanos hacia una expansión de estos ideales en todo el mundo como única garantía frente al comunismo. No obstante, se aprecia un cambio considerable en esta pretensión. Los políticos norteamericanos han comprendido que esta democracia debe adaptarse y acomodarse a las características de cada país. Para ellos es suficiente que los países se rijan por gobiernos libremente elegidos y que se respete la libertad de asociación y de expresión y comunicación. La entusiasta exposición del profesor Calvo Serer permite descubrir muchos factores que han hecho posible y han condicionado el éxito de la democracia y que no se encuentran en otros países. Igualmente se deduce la dinámica interna necesaria en la democracia en una situación de adaptabilidad fundamental y en progreso permanente dentro de un cuadro básico. Sin duda la democracia norteamericana es un éxito condicionado y no fácilmente transplantable, aunque se pueda presentar como una forma razonable y posible (24).

Europa es otro ejemplo democrático que el autor analiza. En verdad la geografía europea se encuentra cruzada por democracias, cuasi-democracias y democracias populares. Junto al ejemplo de perfección democrática que ofrece Inglaterra y el éxito brillante, aunque problemático de Alemania, tenemos los cambios demasiado frecuentes que indican inseguridad de Francia y de Italia. En cada uno de los países la democracia ha sufrido modificaciones importantes que quizá pudieran ser interpretadas como claras falsificaciones. No obstante, han sido afirmadas y son reconocidas como democracias. Las repetidas incertidumbres y hasta los fracasos son interpretados y explicados por el autor con el notorio sentido de justificación y hasta de excusa. De todos modos, el cuadro histórico de estas democracias y sus vicisitudes ponen de manifiesto una permanente inseguridad en las realizaciones democráticas europeas, que de ningún modo pueden presentarse como fórmulas de eficacia automática y definitiva. No en vano esta confusión democrática europea con sus ruidosos fracasos y sus desconcertantes variaciones apareció como una decepcionante proposición y un ejemplo desilusionante para las sociedades nuevas de Africa y Asia que ensayaban sistemas y formas políticas. En consecuencia, la "geografía democrática" de Europa es una cla-

(24) O. C., p. 83 ss. y 120.

ra expresión de la ambigüedad de la idea de democracia. La mayor parte de sus realizaciones nacionales presentan una configuración inquietante frente al futuro y una peligrosa ausencia de continuidad. Concretamente en Francia y en Alemania estas formas democráticas están o han estado ligadas a personas concretas y fuertes sin la suficiente institucionalización (25).

El contexto histórico nos parece mucho menos sugeridor de optimismo en torno a la democracia que el manifestado por Calvo Serer. En todo caso es aconsejable una prudente e interesada observación libre de entusiasmos y consciente de la inexistencia de la *fórmula mágica* en el orden político. Las presiones totalitarias y sus avances obligan a la democracia a una revisión constante y a una "modificación que la perfecciona". Según nuestro autor estas modificaciones son principalmente tres y consisten "en el fortalecimiento del Ejecutivo, la planificación económica unida a una redistribución de la renta nacional y la regularización de las libertades de expresión y asociación" (26).

La evolución de la democracia ha enseñado que el equilibrio exige una libertad de expresión y de asociación sobre la base de un sistema electivo y de partidos limitados o incluso de partido único con una fuerza opositiva suficiente para ejercer un efecto de advertencia, de vigilancia y de corrección. Esta es la característica de las democracias más acertadas en Europa y en los países africanos. Un ejemplo aleccionador en este sentido lo representan, según el autor, Turquía y México en un proceso claramente progresivo mediante un sistema democrático de partido único que asegura una continuidad y ofrece una variedad relativa representada en la sucesión de presidentes.

En las descripciones del panorama político de Europa con sus variantes y contrastes, Calvo Serer evita intencionadamente y con notable prudencia el análisis y enjuiciamiento de la situación política de España, si bien puede ser comprendida en las referencias expresas que hace respecto de situaciones y países en posición cercana a la de España. De modo directo, pero sin detenerse, se inclina por una restauración de la Monarquía. Es necesario conceder que la situación política de España en una creciente democratización y con unas limitaciones muy significativas, es un caso de verdadero interés político, pero difícil y delicado de abordar desde una perspectiva nacional. De todos modos creemos que la posición política de España es conocida y también estudiada con interés científico por los teóricos políticos y por los observadores interesados (27).

La experiencia de las democracias con sus alternativas de éxitos y fracasos aconsejan una prudente reserva sin acogerse ingenuamente a fórmulas y sistemas rubricados por el éxito en países cuyos pre-

(25) O. C., p. 147 ss.

(26) O. C., p. 156.

(27) O. C., p. 175 ss.

supuestos sociales y económicos han facilitado este resultado positivo. Parece ser que la democracia ofrece oportunidades dentro de un margen de adaptación a las condiciones históricas y sociales de cada país. Por otra parte, es necesario aceptar el valor insustituible del tiempo en la maduración de la democracia y en la búsqueda de las modificaciones complementarias exigidas por las características de cada país. Un mero trasplante de fórmulas es ingenuo, ineficaz y peligroso.

3.—LAS FUERZAS DE PRESION EN LAS DEMOCRACIAS (28).

Si la realidad política es algo vivo y responde a una dinámica que le impulsa en un movimiento constante es debido en gran parte a las presiones que se ejercen en todos los sectores de su estructura. En consecuencia, es necesario admitir una serie de fuerzas de presión que organizadas y catalogadas constituyen los llamados "grupos de presión". Esta acción influyente capaz de modificar o de condicionar la realidad social y política ha existido siempre, si bien, en el momento actual de intensa politización de la sociedad, son más notorios y sobre todo de más urgente consideración.

Se puede distinguir los *grupos de interés* y los *grupos de presión*. El grupo de interés "es un elemento de la estructura social, mientras que el grupo de presión se integra en el armazón político" (29). Aquí tenemos una primera definición del grupo de presión considerado no como elemento externo, sino como parte integral en la realidad política. Esta precisión es importante para su valoración y control.

La actitud decididamente negativa de Manuel Jiménez de Parga en el prólogo a esta obra es orientadora y quizá también excesivamente absoluta. Su afirmación de que los grupos de presión "son siempre factores desintegradores" y de que "una democracia de grupos de presión es seguramente, la menos orgánica, la peor articulada de las democracias", nos parece excesiva y parcial. Si el grupo de presión es considerado como factor integrante es a causa de su necesidad y su eficacia dependerá de una ordenación equilibrada y de un control que oriente su acción. Es comprensible que una acción anárquica de los grupos de presión puede ser desintegradora, pero esto no será debido a la naturaleza misma del grupo de presión, sino a su exceso de autonomía, de pretensión o de sectarismo ideológico. Igualmente Manuel Jiménez de Parga considera la "irresponsabilidad política" como reproche que puede hacerse al grupo de presión. Insistimos por nuestra parte en que esto es posible en una acción unilatera del grupo de presión y sobre todo en una acción incontrolada. Otra acusación contra el grupo de presión es la de su *anonimato*; es-

(28) JACQUELINE B. DE CELIS: Los Grupos de presión en las Democracias contemporáneas (Editorial Tecnos. Madrid, 1963, 220 pp.).

(29) MANUEL JIMENEZ DE PARGA, en el prólogo a O. C. p. 16.

ta situación dicen "favorece el uso de malos medios" (30). Creemos, no obstante, que es necesario establecer una distinción que ponga a salvo la acción positiva de los *grupos de presión* frente a los que tienen una misión implícita o explícita desintegradora.

Una determinación negativa de los grupos de presión y su aceptación, por otra parte, como algo necesario en el orden social y político supondría una cierta contradicción. Es posible que la reacción desconfiada que algunos manifiestan provenga del mismo nombre de *grupo de presión*. Si la realidad y la acción de estos grupos fuese calificada de modo diferente, es posible que se aceptara con más unanimidad. Podrían ser llamados "grupos de orientación" o "grupos de modificación". De todos modos, el término *grupo de presión* manifiesta gráficamente la complejidad y la ambigüedad de estas fuerzas como prolongación de la ambigüedad del mismo concepto de democracia.

1) *La naturaleza del grupo de presión.*

Una primera presentación del grupo de presión nos lo muestra como "una politización de intereses o valores", lo cual amplía considerablemente el margen de acción del grupo de presión. Según esta consideración casi ninguna acción organizada, oficial o extraoficial dentro de la sociedad política dejaría de poseer ciertas características de grupo de presión. No obstante, los autores se esfuerzan por especificar y limitar el campo de actividad del grupo de presión (31). Al parecer, el grupo de presión frente al grupo de interés se caracteriza por una mayor —casi exclusiva— carga política hasta el punto de llegar a ser condicionado y depender del régimen.

Tenemos que prácticamente los grupos de presión se hacen necesarios puesto que su generalización responde a cierta necesidad social y política. En consecuencia, el problema consistirá en saber controlar estos grupos y lograr su integración *positiva* en la sociedad técnica e industrial de hoy. Por otra parte, si el *grupo de interés* con un carácter originario meramente social se inclina cada vez más hacia lo político, será conveniente pensar en una absorción de ambos grupos en grupos de colaboración que se aúnen y equilibren. En un orden democrático la pretensión lógica es la de integración constructiva y de ahí que sea preciso controlar y utilizar, mejor que suprimir, estas fuerzas sociales y políticas. El hecho de sociedades *presionadas* excesivamente por estos grupos pone en peligro su conveniencia y legalidad y empujan a una supresión de los mismos, pero debemos tener en cuenta que en estos casos de presión excesiva por parte de los grupos se da una verdadera *deformidad política* por lo que será re-

(30) *Ibid.*, p. 22.

(31) JACQUELINE B. DE CELIS: O. C., p. 28 ss.

comendable una enérgica terapéutica que debe poner en práctica el gobierno instituido. En esta situación se encuentra, por ejemplo, la democracia de los Estados Unidos de Norteamérica, avasallada por los grupos cada vez más crecientes de interés y de presión.

El cierto tono peyorativo con que se nos presenta el término "grupo de presión" se debe en gran parte al carácter extralegal con que fue considerado en un principio. La diferencia inicial entre grupos de interés y grupos de presión parece que ha disminuido hasta llegar prácticamente a una identificación, lo cual favorece una cierta legitimación del grupo de presión. No obstante este acercamiento, se desea mantener una distinción que salve las características propias del grupo de presión que viene definido por su carácter *político* y su naturaleza *dinámica*, si bien es necesario reconocer en su base un *interés* que puede ser de muy diferente signo (32).

El hecho de que ciertas organizaciones gubernamentales puedan ser interpretadas por su acción y sus características como grupos de presión utilizados por el gobierno nos confirma en la idea de que no pueden ser enjuiciados sin más como *factores disgregantes*. La realidad muestra que cada vez más estos grupos van formando parte del sistema administrativo y ordenador de los diferentes gobiernos si bien es verdad que en este caso son modificados, pero sin que con ello pierdan sus características fundamentales. Igualmente es necesario no perder de vista la movilidad que afecta a las agrupaciones de todo tipo dentro de la realidad política y que unas veces los acerca y otras los distancia. En este sentido es de interés considerar las coincidencias y diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos y el camino recorrido y las variantes de tales elementos en la estructura política. Dentro de un orden político establecido en el que deben ser encuadrados los grupos de presión, es donde adquieren relieve e importancia y es también donde se hacen inteligibles.

Teniendo en cuenta la generalización de los grupos de presión, su acercamiento a los partidos políticos e incluso la utilización que de ellos hacen, al mismo tiempo que la positiva evolución que han experimentado, es necesario considerarlos en sus posibilidades. En consecuencia, cada vez menos es conveniente interpretarlos como factores negativos. Su independencia oficial y su carácter extralegal no significa necesariamente ilegalidad u oposición. Simplemente son fuerzas que surgen dentro de la estructura político-social y que responden a exigencias muy diversas, pero muy fundamentales de los hombres agrupados. Se hace notar que estos grupos han proliferado en los regímenes democráticos y que su necesidad e influencia está en proporción directa con las libertades y facilidades democráticas de los diferentes países. En este sentido la sociedad amplia y compleja, pero con cierta sorprendente homogeneidad, de los Estados Unidos de

(32) O. C., p. 46 ss.

Norteamérica es el terreno más propicio para esta floración de grupos de interés y de presión (33).

Se ha intentado clasificar los grupos de presión con el fin de facilitar su estudio y su utilización, pero su tipología sociológica es infinitamente variada y abierta a múltiples modificaciones y posibilidades, lo que obliga a clasificaciones arbitrarias, provisionales e insuficientes. Todo ello hace pensar en una situación todavía inicial y de tanteo en torno al fenómeno de los grupos de presión. Suele señalarse como referencias tipológicas para una clasificación los diferentes intereses económicos e incluso los distintos sectores de la producción y las variadas motivaciones ideológicas. Toda clasificación puede aparecer como parcial y ser reemplazada por otras y esto en virtud de la misma inestabilidad de las circunstancias. Quizá sea posible señalar tres grandes sectores con capacidad de ser subdivididos en todas las direcciones exigibles. Estos tres sectores serían: 1.º Grupos económicos; 2.º Grupos ideológicos; 3.º Grupos políticos. Es fácil comprobar que en todos ellos se dan implicaciones y correspondencias de los grupos de interés y de los grupos de presión (34). Estas clasificaciones que se extienden en todas las direcciones de la vida social, cultural y política nos enfrentan con la realidad de una multiplicación necesaria de los grupos con sus intereses y presiones más o menos específicas y que constituyen la verdadera estructura social. Es claro que cada vez más las relaciones sociales y políticas son relaciones de grupos representativos de derechos, de obligaciones, de intereses y de posibilidades, de ahí que no puedan ser rechazados sin que se afecte seriamente a la misma sociedad. Es necesario aceptarlos como resultado de la dinámica interna de la sociedad.

Una clasificación de los grupos de presión desde la perspectiva política exige un análisis previo de la situación político-social del país y de la comunidad en que se encuadran. En consecuencia, los principios clasificadores o mejor aún los elementos determinantes de esta clasificación son diferentes para las distintas comunidades y están condicionados por la estructura de cada sociedad. Naturalmente existe ya toda una *técnica* de acción y de presión y que se extiende desde la influencia hasta la coacción amenazante, sin olvidar las diversas formas de *corrupción*. Todo esto puede llevar a conflictos graves con el gobierno instituido que puede considerar estas presiones como perjudiciales y llegar a suprimir los mismos grupos. Pero no es necesario pensar que toda acción de los grupos de presión sea de esta naturaleza (35).

La influencia y las características de estos grupos y su alcance en las democracias más representativas es diferente y constituye el objeto de un análisis positivo del acontecer político a la vez que es una

(33) O. C., p. 76 ss.

(34) O. C., p. 91 ss.

(35) O. C., p. 115 y 132 ss.

experiencia importante para el saber científico de la política. El conocimiento de esta acción y el contar con ella es imprescindible hoy para el ejercicio acertado del poder.

2) Integración de los grupos de presión en las democracias.

El hecho insoslayable de la existencia de los grupos de presión y orden de progresión creciente en proporción con la perfección democrática, obliga a un esfuerzo de integración de estos grupos en la ordenación política. No es posible ni una ignorancia de su fuerza, ni un menosprecio de su eficacia que no debe ser prejuzgada a la luz de su origen circunstancial y quizá confuso. El juicio valorativo de estos grupos depende inicialmente de su posición y actitud frente al sistema jurídico y político de la sociedad en la que se encuentran encuadrados y, en consecuencia, será posible una integración provechosa en la medida en que respondan a esta *legalidad y legitimidad*.

De hecho, los grupos de presión están ya plenamente integrados en las grandes democracias hasta el punto de ser considerados necesarios y buscar su colaboración para mantener el mecanismo político y social (36). Se les señala una función complementaria en relación con los partidos políticos, pero de gran importancia puesto que muchas veces son fundamentales en las decisiones de los partidos.

Esta intervención creciente ha hecho que la integración de los grupos de presión en el ordenamiento político revista el carácter de una verdadera institucionalización. La peligrosidad de la acción e intervención de los grupos de presión es notoria y la experiencia de sus abusos provoca una natural desconfianza ante la posibilidad de que la libertad de acción del gobierno sea mediatizada y *presionada* en favor de intereses concretos e inferiores. Sin menospreciar tales peligros, es necesario admitir el riesgo como una cierta condición del progreso en orden a una integración equilibrada y superadora.

La pregunta permanente y fundamental en una estructura democrática será la de la proporción en que estos grupos pueden afectar a la integridad y autenticidad de la democracia y la forma de su integración sin que se debilite la libertad necesaria para subsistir y desarrollarse. Por otra parte, no es posible olvidar que tales grupos tienen su origen en la misma posibilidad de la democracia y hasta se presentan como expresión natural de ella (37).

* * *

La democracia ha sido interpretada como realidad dinámica caracterizada por su flexibilidad y una extraordinaria capacidad de adap-

(36) O. C., p. 186 ss.

(37) O. C., p. 195 ss.

tación. Naturalmente esta capacidad de adaptación exige un equilibrio que ponga a salvo los valores propios de toda democracia. Su movilidad progresiva permite la aceptación de nuevos elementos que se integran en el esquema político y que pueden llegar a ser fundamentales. A este orden pertenecen los grupos de presión con toda su problematicidad.

En la ciencia política y en cualquiera de sus concreciones, como puede ser la democracia, es aconsejable evitar la generalización y el apresuramiento definitorio que puede resultar prematuramente des-
acertado por falta de perspectiva histórica. La democracia tiene una legitimidad y una justificación dentro de la ciencia política y su pretensión es igualmente respetable, pero es necesaria una actitud de expectación interesada y prudente, puesto que se trata de un orden dinámico en el que se debe salvar la continuidad de lo permanente y las innovaciones que son manifestaciones de su vitalidad.

JORGE RIEZU, O . P.