

Derecho Constitucional

“LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA” (*)

por ALEJANDRO SILVA BASCUNAN

(Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile)

1. Cuando el Comité Organizador de esta Tercera Conferencia de Facultades de Derecho Latinoamericanas decidió incluir en el temario materia tan candente como la democracia representativa apreció por supuesto su índole polémica, pero consideró que la Universidad tiene, como una de sus misiones más altas en el servicio colectivo, suministrar tribuna en que puedan debatirse más altas en el servicio colectivo, sumitíficos, dentro de las formas de la cultura, del respeto y de la deferencia tradicionales en su ambiente, los problemas que inquietan a la sociedad.

La esperanza de satisfacer en forma cumplida objetivo de esa especie se acrecienta cuando el tema por dilucidar es precisamente la democracia, puesto que quien pretende adentrarse en la consideración de su problemática con seriedad y ánimo constructivo, si pretende ser lógico al propugnarla —y extraño sería hallar quien la rechace—, no puede menos de abrigar fe en el hombre, en cada uno de ellos, en el hombre común, en la naturaleza humana con sus ansias de progreso y de mejoramiento, pero también con sus limitaciones y debilidades; con su capacidad de goce y, asimismo, de sacrificio y de superación; con la vibración de sus sentimientos y las riquezas de su corazón; ser débil, pero apto para admirar la fortaleza; falible aunque dispuesto a admitir su error y a corregirse; a veces incomprensivo y

otras abierto a las grandes percepciones; de ordinario egoísta y con frecuencia también inclinado a emocionantes generosidades.

Por otra parte, la experiencia demuestra que, en el combate ideológico que gira en torno de las cuestiones mayores de la condición colectiva, la realidad impone soluciones casi nunca del todo coincidentes con la postura de determinado sector, pero que reflejan la porción de fundada crítica y de acertada inspiración que contenían los idearios discrepantes.

Tal comprobación acredita tanto el provecho del diálogo entre doctrinas y tendencias como la viabilidad de sendas intermedias en que se encuentran a menudo las soluciones más felices y durables, cabalmente porque han tomado en consideración la diversidad de los puntos de vista.

Esbozar los contornos del tema, sin propósito de erudición, es el objeto de las páginas que siguen.

2. Quien historie esta época del humano devenir admitirá como una de sus notas más salientes la unanimidad con que los pueblos expresan su adhesión a la democracia como forma aparentemente ineludible de dirección de la sociedad política. En medio de la armonía con que se expresa dicha aspiración, graves desacuerdos recaen, es cierto, sobre el contenido de la fórmula y el modo de la fórmula y el modo de realizarla, pero jamás alcanzan al principio esencial, en cuanto éste rechaza que el poder

(*) Trabajo presentado a la III Conferencia de Facultades de Derecho Latinoamericanas. Santiago, 1963.

imperativo de dirección se reserve a la exclusividad de un hombre o de un grupo y su manejo pueda realizarse completamente al margen de toda intervención de la colectividad en relación a la cual se ejerce.

Si no bastara recordar un hecho tan patente y palpable, recordemos algunas de sus expresiones.

En la Carta de Organización de los Estados Americanos, convenida en Bogotá en la IX Conferencia Interamericana de Abril de 1948, se sustenta que "la solidaridad de ellos y los altos fines que con ella se persiguen requieren de la organización política de los mismos sobre bases del ejercicio efectivo de la democracia representativa". (Art. 5 D). Dentro de tales fundamentos se aprueba en esa oportunidad la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, cuyo art. 20 establece que "toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres".

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, proclama igualmente que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro que garantice la libertad del voto". (Art. 21 incs. 1 y 3).

Al organizarse, en 1946 y en 1958, la República Francesa establece que "su principio es gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"; al hacerlo la de Italia en 1947 se proclama "democrática, fundada en el trabajo" sobre la base de que "la soberanía pertenece al pueblo"; y en forma unánime se expresan constituciones contemporáneas como las

de Alemania (1949), Japón (1947), Dinamarca (1953), etc.

Semejante homenaje rinden, con reforzada expresión verbal, las que se denominan democracias populares, según expondremos más adelante.

3. Estimamos que, para centrar un debate en torno del presente y porvenir de la democracia en nuestras naciones, ha de comenzar por admitirse, en clima de sinceridad constructiva, que no puede identificarse del todo el régimen representativo de hoy con el de hace un siglo. Aunque perduren algunos de sus rasgos en este país o en el otro, la perspectiva y conformación general del sistema se han alterado profundamente, tanto en virtud de las nuevas orientaciones del ideario político predominante como en razón de los cambios producidos en el cuadro organizativo a lo largo de una evolución que se acentúa desde el término de la primera guerra mundial.

Para admitir la premisa que enunciamos parece provechoso recordar las bases principales de lo que conviene llamar el sistema representativo clásico y compararlas luego con las que hoy predominan en los Estados que se encuentran en la avanzada del progreso cumplido a lo largo de la evolución a que nos referimos.

I. LA DEMOCRACIA CLASICA

4: Pudiera calificarse de gravemente erróneo ignorar la diversidad de los aportes ideológicos que contribuyen a cimentar el edificio del gobierno representativo moderno, tal como desdiría de la realidad histórica sostener la uniformidad absoluta de sus formas prácticas en diferentes naciones, épocas y continentes. Además, antes de anotar puntos de convergencia, conviene confesar que, grosso modo, en aspectos de relevante importancia, se separan, tanto en el pensamiento político como en la práctica institucional, las democracias anglosajonas de las latinas en que formamos, influidas más vivamente por la especulación y por la experiencia francesas.

a) Soberanía nacional

5. Recuérdese, en primer término, que el país actor de la Revolución de 1789 pronto abandonó su idea-fuerza del predominio popular y sustenta luego el principio de que la efectividad del poder político pertenece a la Nación, y no a cada uno de los miembros asociados, tenedores de una parte alicuota de soberanía, cuyo querer debe concurrir a la formación del pacto político constitutivo y a su manejo por la voluntad general, según la explicación de Rousseau. En la uniformidad completa de un hombre y otro, tomado como referencia dialéctica tan sólo en lo esencial de su naturaleza, se preparó el camino para diseñar otro concepto, ajeno también a una concreción comprometedora, el de la soberanía nacional, que sirve para frenar la anarquía multitudinaria y dar paso al predominio político de la burguesía económica, fortalecida con la transformación industrial. Esta categoría de raíz especulativa elevada a postulado fundamental no penetra en la convicción política sajona, que traduce más bien la soberanía democrática en la necesidad de permitir que la opinión pública sea escuchada en el curso de los asuntos generales y de respetar las garantías tradicionales.

b) La representación

6. Como, formando parte del pueblo o de la nación, los gobernados no pueden actuar por sí mismos en los muchos aspectos de la dirección colectiva, por razones prácticas que se impusieron con fuerza a pesar de los discursos de Rousseau en favor del gobierno directo, debieron hacerlo sus representantes. Son éstos, dentro del concepto de la soberanía nacional, los intérpretes que manifiestan la voluntad de la nación, potencialidad de realización y de destino del grupo, voluntad colectiva, que ellos precisan, declaran e interpretan; inexistente, por falta de definición y objeto, antes de su expresión o separada o en divorcio con ésta, de modo que el representante no está obligado a respetar el que-

rer individual de los ciudadanos que con sus votos le han exaltado al cargo electivo. En la democracia inglesa se impone, por su lado, en la época clásica que describimos, el postulado de la completa soberanía del Parlamento, y en ella ni siquiera se concibe la hipótesis de que sus miembros deben obedecer las instrucciones de los electores, base que se admitió, como reflejo de la teorización rousseauniana, al inicio de las jornadas revolucionarias francesas.

La garantía de ejercicio democrático de la función representativa se halla exclusivamente en emanar del electorado el título que legitima la representación y ese título ha de renovarse con periódica frecuencia, renovación que permite premiar con indefinida reelegibilidad un desempeño apreciado o sancionar con la derrota cívica un comportamiento en divorcio con el sentir del núcleo ciudadano de la respectiva circunscripción.

c) El cuerpo electoral

Confundiéndose con la voluntad nacional, los sectores sociales que predominan en la dirección colectiva señalan las calidades prescritas para elegir o ser elegido; y por su medio reducen la consulta electoral a la intervención de una parte, al principio escasisima, de la población adulta que tiende, es cierto, constantemente a ensancharse liberalizando las franquicias, sentido de paulatino progreso que calza exactamente, no lo olvidemos, con la línea zigzagante del suceder galo. Se sostenía entonces, por los más influyentes políticos, el sufragio como función de confianza colectiva, no como derecho que pudiera ser inherente al existir racional.

d) El principio mayoritario

8. El principio de la mayoría, por su prestigio como recurso práctico o como forma de concretar la voluntad general, determina tanto los acuerdos de los órganos colegiados, como los métodos de selección de los representantes o por el electorado; mayoría absoluta predomi-

nante en el logicismo latino, mayoría relativa en el empirismo sajón.

e) La separación de poderes

9. El presupuesto organizativo fundamental del clasicismo se halla en la separación de tres poderes públicos que Montesquieu, observando la realidad inglesa, proclamara como la máxima garantía de libertad política. Sabemos que antes de él la había descrito Locke y la influencia de ambos repercute cuando las colonias inglesas de América trazan la primera y más antigua de las constituciones escritas en vigencia. La forma en que se discurren o practican las relaciones entre los departamentos legislativos y ejecutivos del gobierno se convierte en el principal criterio clasificador de los regímenes políticos.

La supremacía del Parlamento como vocero de la voluntad nacional se traduce en la superioridad de la ley en relación a las demás normas jurídicas y en el predominio de las Cámaras electivas sobre el Gobierno.

f) Los derechos individuales

10. La organización de las instituciones tiene un objetivo preciso, sustentado también por Locke y que admitieran solemnemente las declaraciones y los documentos preceptivos desde el siglo XVIII: defender los derechos de los gobernados. Porque "todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en sociedad, no pueden privarse por ningún pacto" (Declaración de Virginia, 1776). "Sostenemos estas verdades como evidentes por sí mismas, que todos los hombres son creados iguales, que están dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables" (Declaración de Independencia de Estados Unidos, 1776).

Esta doctrina de los derechos innatos y el principio de la separación de los poderes son los dos postulados más importantes de la nueva era política según lo confiesa el art. 16 de la Declaración de 1789: "Toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución".

Inglaterra, reacia a otorgarse una carta escrita y a trabarse con formulaciones abstractas, lo es también a registrar catálogo de libertades, igualdades y derechos, no tiene tampoco la obsesión de reflexionar en torno de sus justificaciones racionales y se contenta simplemente con sostener las garantías y beneficios que tradicionalmente han sido reconocidos a los súbditos ingleses, ya testimoniados en los estatutos, ya convertidos en precedentes del common law.

Pero en Inglaterra, en Estados Unidos, en Francia, en todos los pueblos que van siendo conquistados a las diversas fórmulas de la democracia representativa a lo largo del siglo XIX, los derechos individuales se conciben como seguridades que amparan en contra de la acción del poder público, cuyo movimiento se mira con recelo, y de él se espera, a la inversa, que deje libre más bien la actividad de los gobernados en la cual se cifran fundamentalmente las posibilidades y expectativas de progreso.

Prevalece la convicción de que el convivir en el seno de la sociedad consiste en mera coexistencia de individuos, débilmente coartados por la acción estatal de la que están habituados a defenderse, libres de todo grupo intermediario que limite, según se temía, la espontaneidad del movimiento de sus componentes. A quienes su debilidad o las circunstancias privan de los medios necesarios para aprovechar las posibilidades favorables que se consagran en el sistema, se les sacrifica indefensos en una lucha que para ellos se vuelve dura e injusta.

El ámbito de la intervención de la potestad estatal se reduce, pues, en la lógica de la democracia liberal, al mínimo requerido para el resguardo de la tranquilidad exterior indispensable al uso pacífico de la libertad de que debe disponer cada individuo en cuanto tienda a la realización de sus particulares propósitos.

g) La libertad política

11. De todas esas garantías hay una que facilita el ejercicio de las otras y cuya efectividad se vincula íntimamente a

la esencia del sistema gubernativo: la libertad política.

Tiene ésta diversas manifestaciones y se concreta en la posibilidad de expresar sin trabas la opinión que merece el curso de la dirección colectiva; de juntarse, para hacerlo, en reuniones de cualquier clase; de asociarse para influir en la gestión pública; de hacer la propaganda por ideas y personas; de emitir sin presiones el voto en las urnas.

Las libertades políticas no son privilegios tan sólo de los ciudadanos que apoyan la actuación de aquellos que en determinado momento realizan el mando, sino también de quienes la combaten, y precisamente la facultad de disentir se convierte en derecho de oposición que se robustece en la medida de la afirmación de la autenticidad democrática.

En la práctica, sin embargo, la influencia, en apoyo o contradicción, sobre el curso de la vida pública pertenece a un sector escaso de los componentes de la colectividad.

II. "LA MODERNA ORIENTACION DEMOCRATICA"

12. Los caracteres de la democracia representativa que se acaban de sintetizar no coinciden de lleno con la idea que sobre ella prevalece en esta hora del mundo. Podrán, sin duda, conservarse muchos de esos rasgos, por lo menos en la letra de las constituciones que han perdurado inmodificadas, tal vez se mantengan, como realidad indudable, en grado mayor o menor, en la existencia de nuestras naciones, pero todo ello no destruye el hecho también evidente de que la visión inspiradora del ideal democrático que tiende a moldear la actual conducción, y, con mayor fuerza aún, el futuro destino de los pueblos se aparta profundamente de la que animaba el pensamiento político en el período que puede llamarse clásico del constitucionalismo.

En otras palabras, si con seriedad quiere combatirse en los días que corren la democracia representativa practica en nuestras naciones, no debe con-

fundirse en el mismo juicio el ideario actualmente predominante, y su actual cristalización institucional en los países más progresistas y prósperos que continúan su evolución pacífica, con las convicciones generalizadas y realizaciones que hace un siglo —para hacer más patente la comparación— conformaban los sistemas de gobierno popular indirecto en los Estados que entonces los encarnaban más fielmente.

No en balde la experiencia, en tanta parte dolorosa, de los pueblos puso de relieve el punto hasta el cual la filosofía política en boga cuando se propagara el constitucionalismo encerraba, en su extremismo y exageraciones, una especulación equivocada sobre la sociedad, sobre el hombre y tocante a la índole de sus recíprocos vínculos. Junto a ventajas y potencialidades que el liberalismo institucional puso al alcance por lo menos de una minoría, traducidas en progresos innegables para la humanidad toda, se convirtió en causa de debilidades e injusticias que aquejaron a vastos sectores de las colectividades nacionales.

No corresponde repetir aquí la vigorosa y merecida crítica formulada al liberalismo político y económico de la pasada centuria, en sus diversos aspectos y a la luz de numerosas y opuestas filosofías; ni dar cuenta, aunque somera, de las variadas escuelas que han pretendido pesar sobre bases diferentes la convivencia democrática; ni recordar siquiera las etapas de la evolución cumplida, marcada por etapas jaladas con hondos sufrimientos callados y espectaculares combates cruentos, desarrollados ya en el plano internacional, ya en el interior de las comunidades políticas.

Todo ello, los mismos progresos experimentados en el mejor conocimiento de las leyes de la naturaleza, los poderosos medios de producción industrial, puestos consecuentemente a disposición del hombre, la rapidez de los medios de transporte, la facilidad de las nuevas insospechadas formas de comunicación del pensamiento, de la voz, de la figura, y numerosísimos otros factores han convergido a producir una nueva realidad,

traducida en la presente concepción de la democracia representativa imperante en países que los nuestros han admirado tradicionalmente en orden a la teoría y práctica políticas.

a) Sufragio, derecho inherente a la persona

13. ¿Cómo puede negarse, en primer término, que en dos siglos se ha robustecido de tal manera el ideal democrático que hoy, al margen de toda discrepancia sobre su contenido y estructura técnica, restringido como mínimo institucional a la intervención misma del electorado —con sentido, es cierto, también objeto de debate— se ha como incorporado indestructiblemente a la mentalidad humana la convicción de que, en principio, toda persona, por el hecho de ser tal, a menos de hallarse en una situación que razonablemente explique su privación, debe estar en la posibilidad de emitir su boletín de voto?

Sufragio igual para todos es el término a que han llegado muchos ordenamientos jurídicos o es idea-fuerza que tiende ineluctablemente a concretarse en todos. Nadie niega esta aspiración y a lo sumo se disiente aquí o allá, como recordaremos, en cuanto a la oportunidad de cumplir alguna nueva fase que acerque a la inevitable meta.

b) Los derechos sociales

14. Los vínculos entre los gobernados y el poder estatal no se conciben ahora reducidos a la obligación de éste de reconocer y respetar los derechos individuales que se proclaman en elocuentes tablas declarativas o se precisan en preceptos articulados, y de presenciar impasible el uso por los miembros de la sociedad política de las garantías que se les asegura.

En la sociedad contemporánea son poquisimos los que se satisfacen con una posición pasiva del Estado, y, al contrario, piden precisamente esa actitud estática quienes desean aprovechar las facilidades de acción que les crean sus propias individualidades.

Los términos de la relación política en la convivencia democrática se han modificado sustancialmente. La inmensa mayoría de los gobernados no teme ahora la actividad del poder sino que la reclama angustiosamente cuando carece de los medios indispensables para progresar hacia una vida digna, y comprende que, en tal situación, resulta vacía la proclamación de beneficios de libertad solemnemente definidos, pero, por dicha razón, sin realidad ni eficacia.

El espléndido aislamiento de cada hombre, en particular búsqueda de su propio afán, ajeno a toda vinculación fuera de la que le une directa y débilmente al Estado, mostró que resultaba nefasto para el común de los miembros de la sociedad política, porque el individuo necesita de las ayudas, de las defensas, de las ventajas que le proporcionan las sociedades y comunidades en que se ve colocado, de las que participa naturalmente o a las que con espontaneidad ingresa o constituye, de modo que, en lugar de ignorar el Estado estos grupos menores, ha de protegerlos. Se comprende hoy, por ejemplo, que infinidad de gentes sufrieron las máximas privaciones de la condición proletaria, porque, abolidos los gremios, se careció de insustituible amparo, de modo que el restablecimiento de la vida profesional y sindical es conquista que no puede de nuevo sacrificarse. No basta reconocer los derechos del hombre como individuo, sino, según dice felizmente la constitución italiana (1947), "en las formaciones sociales en que se ejerce su personalidad". Se explica así que los grupos familiares, profesionales, sindicales, locales, culturales, etc., en lugar de ser ignorados, como lo eran en el clasicismo constitucional, sean objeto hoy de especial preocupación del constituyente y del legislador.

El hombre desarrolla su existencia en los grupos a que pertenece y normalmente en ellos espera encontrar las posibilidades de su progreso: eso se garantiza mediante los llamados derechos sociales, sin cuyo reconocimiento la vieja tabla de libertades individuales se muestra incompleta e ineficaz.

Reclamada constantemente la intervención del poder público para resolver los problemas colectivos, reparar injusticias, emprender tareas de magnitud que escapan a las posibilidades de los particulares, etc., y ampliada así notablemente la esfera de acción del Estado, ya nadie sostiene seriamente que la autoridad pueda mantenerse en la actitud pasiva que se soñaba como ideal, sino que predomina la convicción de que debe estar dispuesta a enfrentarse con eficiencia y dinamismo al remedio de los males sociales y a la creación de las condiciones que requiere en sus diversos aspectos la comunidad ciudadana.

c) El principio pluralista.

15. La complejidad de los asuntos comprendidos en la administración del interés general, la variedad de las indicaciones técnicas recomendables para su mejor conducción, la discrepancia de criterio en cuanto al orden de prelación de los requerimientos colectivos, tantos otros motivos, y, en lugar primordial, sobre todo en los pueblos latinos, las distintas escuelas doctrinarias que pretenden explicar el destino del hombre y la misión de la potestad estatal, dan origen a concepciones diferentes acerca del bien común deseable para la sociedad política y realizable por ella. La pluralidad de tales visiones del progreso nacional inspira, anima, enriquece y da vida a su turno al juego democrático. La versión del futuro colectivo que se impone, orienta la acción que ejerce el aparato estatal; las otras, preparan, en libre debate, la eventual orientación posterior.

Los partidos políticos se organizan explícitamente para congregar a los adherentes de una u otra de esas visiones generales de bien público; y cuando proponen metas precisas y factibles, se disciplinan para propagar sus propósitos y luchan por su realización en el ejercicio del mando, prestan incalculables servicios a la causa democrática.

Cuando el genio nacional, la cultura política, la historia, la idiosincrasia colectiva, la misma estructura institucional y otros sinnúmeros factores encau-

san espontáneamente la pugna cívica en torno de dos grandes partidos políticos, se facilita y organiza la marcha de los poderes públicos y la práctica de los regímenes gubernamentales, al tiempo que el planteamiento de las consultas electorales se vuelve expedito y bastan en estas el principio de la mayoría que, en tal caso, por su propia mecánica, tiende a ser absoluta y, cuando sólo relativa, resulta apreciable.

No es esa la situación más corriente, principalmente en los países latino americanos donde generalmente se forman múltiples partidos que dificultan el funcionamiento de los resortes gubernamentales. Desde luego se crea el problema de los sistemas de votación. Las fórmulas de repartición proporcional pretenden hacer justicia electoral, buscando que el resultado de las urnas refleje, hasta el máximo posible de fidelidad, la real distribución de las corrientes ciudadanas, logrando, consecuentemente, que en el seno de los cuerpos representativos se expresen esas diversas tendencias al tiempo de la liberación y de las decisiones.

Sin embargo, después de alcanzar inmenso prestigio, los sistemas de votación proporcional son objeto hoy de apreciaciones contradictorias que giran no sólo en cuanto a si ellos reflejan simplemente el desmenuzamiento existente de las fuerzas políticas, o, al contrario, lo provocan y agudizan, sino, principalmente, en torno del objetivo mismo de la consulta electoral. ¿Se busca con ella, en sustancia, la reproducción exacta de la correlación de las fuerzas que dividen la opinión nacional, a fin de que su equivalencia siga manifestándose en la conformación de los órganos fundamentales del poder político, o se le confía la misión de que, por su medio, se revela una voluntad nacional capaz de inspirar y orientar la acción de la potestad estatal, una por naturaleza y llamada por esencia a actuar con sentido claro, vigoroso?

Se plantea de tal modo trascendental dilema porque si se busca, por un lado, la fidelidad de proyección de los disentimientos en la estructura de los cuerpos públicos, dando base a la tacha de impo-

tencia del sistema, se paraliza la acción de éstos o se la hace débil, insegura, discontinua, contradictoria, a menos de producirse el caso poco frecuente de una fuerza política mayoritaria capaz por sí sola de imprimir rumbos al movimiento del poder; mientras tanto sí, por otra parte, se construye demasiado artificialmente una voluntad que pudiera no corresponder a un auténtico sentir nacional, se arriesga la base misma del gobierno democrático. Piénsese, en este último aspecto, en los poco favorables resultados, incluso desde el punto de vista de los propósitos perseguidos, obtenidos por las leyes electorales que forzaron combinaciones y sistemas de votación y dieron primas a las alianzas, promulgadas en 1951 en Francia y en 1953 en Italia.

d) El cambio de concepto de soberanía.

16. El dogma de la soberanía nacional, aún allí donde se admite su principio, no se impone ya uniformemente en el sentido que la democracia clásica le diera.

Se confundieron en esa expresión dos conceptos que ahora se distinguen, apreciándose el error y la exageración que en uno y otro aspecto contenía.

Se buscaba, en efecto, cuando se afirmaba la soberanía nacional, subrayar el carácter extenso, universal, contundente y supremo del poder estatal, suficiente para imponerse sobre cualquier otro que con él pretendiera rivalizar en el seno de la sociedad política. Sin embargo, al entregarse tan formidable poder a la voluntad general expresada por la mayoría ciudadana, se le atribuyó semejante absolutismo, parecida ilimitación, a la que para sí sostenía el poderío regio que venía a destruirse. Tamaña omnipotencia resultaba contradictoria con la proclamación de los derechos individuales, fuera de que más tarde la realidad puso de manifiesto, además, la necesidad de respetar también los derechos sociales. Tampoco mantuvo su prestigio la idea de la soberanía ilimitada en el orden de los vínculos externos, puesto

que cada día estrechase más estos en la convivencia internacional que marcha hacia su perfección en una sociedad mundial de los pueblos todos de la tierra, y causa innumerables y crecientes restricciones a la autonomía de los Estados.

No puede olvidarse, sin embargo, que la soberanía nacional no importaba tan sólo una definición de los caracteres del poder estatal cuanto, conjuntamente, una precisión de su depositario, del titular habilitado para cursar la dirección de la sociedad política y, en este sentido sustancial, la doctrina clásica sostenía que, en la amplitud e intensidad admitidas, competía el eficaz principio orientador de la vida pública a la Nación. Estimada ésta no tanto como realidad identificada con el pueblo concreto, es decir, con los miembros de la comunidad política, sino como categoría conceptual llamada a expresar los valores del grupo con su historia, sus potencialidades presentes y su vocación colectiva. Tal como se había pensado a cada hombre exclusivamente con un ente abstracto, con igualdad de derechos derivados de la misma naturaleza y que en nada dependían de la situación en que se encontraba, del mismo modo se especuló en torno de la nación como una entidad abstracta, completamente separada y distinta de sus miembros y, por lo tanto, con una voluntad propia diferente y ajena al querer individual de determinado componente de la sociedad.

Sobre tales premisas, los representantes de la nación, especialmente quienes habían sido elegidos por los ciudadanos para integrar los órganos del poder estatal, debían, como decíamos, cristalizar y definir la voluntad nacional y, al hacerlo, no se sentían de modo alguno forzados a actuar en concordancia ni menos en obediencia a los propósitos, intereses e instrucciones de los electores cuyos votos les creaban el título de la representación.

Tal idea de la sustancia de la relación política no tiene ya plena vigencia. El llamado, cada vez más amplio, a participar del sufragio y la presión hecha por los gobernados que reclaman la actuación constante del poder político en de-

fensa de su interés individual o de los grupos a que pertenecen, han contribuido a modificar notablemente la manera de pensar, comprendiéndose que el depositario del poder directivo en la sociedad política no es un ente abstracto sino la comunidad viva de sus miembros, en forma que al actuar los órganos de la potestad estatal deben respetar y considerar la voluntad específica de la comunidad nacional, tomando en cuenta sus diversas expresiones, entre ellas las que se manifiestan de modo impreciso a través de la opinión pública y en forma más sólida y firme en los pronunciamientos del órgano electoral.

Diversas instituciones y hábitos revelan este cambio en la doctrina política. Recuérdense el frecuente recurso a la disolución de las Cámaras como manera de auscultar el sentir colectivo en las formas de democracia semirepresentativa, al estilo de la inglesa, o los métodos de gobierno semidirecto, que incluyen las facultades de iniciativa, veto, referéndum de diverso alcance; e incluso el mandato imperativo, que extrema esta orientación y le da sentido diverso, según recordaremos más adelante.

Clara muestra de la evolución que destacamos presentan los textos recientes. En la constitución de 1946 Francia estableció: "La soberanía **nacional** pertenece al **pueblo** francés". En 1958 dicho país insiste en esta aparente incongruencia: "La soberanía **nacional** pertenece al **pueblo** quien la ejerce por sus representantes y por la vía del referéndum. Ninguna porción del pueblo ni individuo alguno pueden atribuirse su ejercicio". "La **soberanía** pertenece al **pueblo**, quien la ejerce en la forma y límites de la Constitución —dice la Carta Italiana de 1947, pero— agrega, "todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin mandato imperativo". "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público", declara la Constitución de Venezuela de 1961.

Es más fácil, indiscutiblemente, dirigir la sociedad política cuando se la supone unificada en una categoría abs-

tracta y se crea, imputándole a la nación, una voluntad colectiva que, en el hecho, se confunde con la intención personal del titular del órgano estatal, actuando sin traba determinante que provenga del querer específico dado a conocer por los individuos y grupos que la componen. Pero, admitido que es el pueblo mismo quien tiene la facultad de regir su propia dirección, surgen los problemas trascendentales que presenta hoy la democracia representativa y de cuya decisión depende su futuro.

Porque el pueblo que tiene derecho a hacerse oír y cuya voluntad debe respetarse, no se simplifica en la serie uniformada de individuos regimentados por la especulación del siglo XVIII, pero inexistentes en la realidad. Esta presenta, al contrario, pluralidad de personas inconfundibles y únicas, cada una de las cuales constituye un universo propio, con un estatuto de derechos y deberes incanjeables con el de otra alguna, con sus particulares opiniones, sus íntimas aspiraciones, sus legítimos o inconfesables intereses, padre o madre, cónyuge, hijo o hermano en una familia, habitante en una localidad, ejerciendo una profesión, trabajando en una empresa, aprovechando de la enseñanza de un establecimiento cultural, etc. No es la persona abstracta quien es miembro de la sociedad política; es el hombre concreto, el "hombre situado", en la terminología de Burdeau. La realidad fuerza admitir también que la sociedad mayor que es el Estado se integra por la infinidad de grupos y sociedades menores que tienen sus específicos objetivos, individuos asociados, intereses perseguidos, etc.

¿Cómo deducir un sentido de dirección cierto, firme, responsable, de esta inmensa variedad de sentires individuales y colectivos que se expresan en el seno de la comunidad nacional, cada uno con sus peculiares propósitos y finalidades?

Aún si se parte del supuesto de una devoción unánime de todos por el porvenir nacional y de la noble generosidad reinante en el espíritu público, es razonablemente posible, y en la práctica, experiencia constante, que se aniden intereses distintos y se prefieran diferentes

marcos organizativos destinados a encauzar y orientar el progreso general, ¿cómo deducir un querer colectivo claro y eficaz respetando y defendiendo, no obstante, esa pluralidad como incluíble y fecunda?

He aquí, nos parece, el tema substancial de la problemática de la democracia representativa contemporánea.

17. Reiteramos, pues, por lo dicho, que no es lo mismo la forma que tuvo su esplendor en el siglo XIX, estrictamente representativa, basada en el dogma de la soberanía nacional, obsesionada puramente con los derechos individuales, expresión lógica del liberalismo político y económico en esa época dominante, que la democracia no necesariamente del todo representativa, respetuosa también de los derechos individuales, inclinada a reconocer la soberanía popular, que hoy trata de concretarse en las instituciones y predomina en el pensamiento político de las democracias no comprometidas con el marxismo.

A la primera, o a la que de ella se conserva aún, se la moteja con razón de **formal** cuando mantiene una apariencia satisfactoria en el texto de la tabla de derechos, pero, en verdad, éstos sin contenido substantivo, si una realidad infortunada demuestra en efecto que gran número de sus ciudadanos carece de los medios necesarios para una vida digna que les permite aprovechar los beneficios que con tanta solemnidad se les reconoce. La libertad puramente política y la facultad de emitir periódicamente un boletín en las urnas no son suficientes, es cierto, para responder a la etiqueta democrática que se atribuyen regímenes políticos de esa índole.

Georges Burdeau ha llamado democracia **governada** a la que se ajuste al molde clásico ya descrito, explicable en la época en que se propagó, cuando predominaba según hemos recordado, la ideología liberal en la filosofía, en la política, en la economía y se propugnaba el mínimo de intervención de parte de los órganos estatales, es decir, en una sociedad en que el poder público se movía en limitado radio de acción, cuando eran por eso mismo escasos y fáciles de resolver los problemas. En esos moldes, los

representantes elegidos y demás autoridades, gobiernan a la nación, pero no se dejan gobernar por el pueblo.

Tienden, mientras tanto, a realizarse en la actualidad formas de democracia que, sometidas a las nuevas bases ya descritas, pueden catalogarse de **sociales**, en oposición a las del individualismo; y **pluralistas** tanto en el sentido de que admitan la variedad de las concepciones de derecho que se acojan en su seno, cuanto diversidad de los poderes o fuerzas dentro de la colectividad.

En un gobierno popular pretenden influir en las determinaciones estatales, no sólo cada uno de los partidos políticos, que confiesan precisamente esa misión orgánica e insustituible, sino los grupos menores de que el Estado se constituye, grupos naturales o de intereses, muchos de los cuales se convierten en grupos de presión cuando no trepidan en obtener por cauces ajenos al desempeño normal inherente a sus propias tareas no tanto que la acción del poder se realice de modo concordante con sus sanas aspiraciones, sino con torcidas o exageradas posturas de provecho egoísta.

Oyéndolos a todos, suministrando los medios para que cada persona o grupo sostenga su doctrina, su apreciación, su interés, y, al contrario, proclamando que permitirlo es la base misma del sistema, ¿cómo lograr, sin embargo, que, en definitiva, prime por sobre todo la conveniencia nacional, y que las decisiones estatales se encaminen a hacer justicia a unos y otros, sin sacrificar el imperio de una jerarquía en las necesidades colectivas, de modo que el poder público realice una misión activa de gestión del interés general, coordinada y orientada al bien común y eficaz para conducir la sociedad política a metas de progreso, propuestas con pleno conocimiento de las realidades y potencialidades, y admitidas con libre convicción y realizadas con fervor?

Un sistema como el descrito lo califica Burdeau como **democracia gobernante**, tiende a hacerse efectiva en los tiempos que corren dentro de la evolución normal del pensamiento político y es una realidad indiscutible de progreso y bien-

estar en algunos pueblos en esta hora del mundo. Considera tal sistema político al poder supremo estatal, dentro de su unidad, **abierto** a todos los poderes que viven, se agitan y buscan hacerse presente y prevalecen en la actividad de la autoridad superior.

III. "LA DEMOCRACIA MARXISTA"

18. El problema democrático se presenta en términos profundamente distintos dentro del ideario marxista, ambicioso también de encaminar las sociedades hacia formas de vida que considera, por su parte, democráticas conforme a versiones, según él, perfectas porque se habrían superado en su seno todas las contradicciones que hoy caracterizan a las que califica de burgueses.

No cabe formular aquí una exposición profunda y documentada de la doctrina marxista-leninista, sino recordar en breves rasgos sus proyecciones en el debate que nos preocupa.

Si la Revolución de 1789 advino para liberar al hombre del yugo del absolutismo político de la monarquía moderna, la Revolución rusa tiene como bandera llegar a liberarlo de la servidumbre económica que ha descargado sobre él la burguesía capitalista.

Como para el socialismo científico la realidad consiste en la evolución de la materia en proceso incesante de afirmación, negación y superación y, consecuentemente, toda relación humana es de índole productiva, incluyendo la que en apariencia no reviste tal calidad, las instituciones, las creencias, los sentimientos son nada más que superestructuras condicionales a la forma de la relación productiva, que constituye la infraestructura económica.

Así ocurre con el Estado moderno, simple consecuencia del predominio de la burguesía en el campo económico, generador de la condición proletaria, en que se ha sumido tanta proporción de los miembros de las colectividades nacionales. El Estado es, pues, el aparato coactivo que hace posible a la burguesía que lo sostiene continuar en el ejercicio y aprovechamiento de los privilegios logrados.

Sobre tales planteamientos, la clase proletaria, en que forma la inmensa mayoría de los hombres, debe sacudir el yugo que la oprime para llegar a establecer una sociedad sin clases, que será, indudablemente, una sociedad sin Estado, puesto que éste refleja una situación de combate en el seno de toda comunidad en que una clase explota a las que le están sometidas.

Producida la revolución que lleve al poder a la clase proletaria, se impondrá una etapa intermedia de dictadura del proletariado, en que se hará todavía indispensable la subsistencia del Estado, a fin de dominar las últimas resistencias de la clase explotadora provenientes ya del frente interno, ya de los enemigos exteriores que pretenden todavía impedir el advenimiento universal de una clase y el triunfo de una idea que sea la clase y la causa de los explotados del mundo entero.

Estas ideas han tratado de aplicarse desde 1917 bajo el liderazgo ruso, seguido por numerosos pueblos de diversos continentes y con caracteres de emulación en la Yugoslavia de Tito y más recientemente en la República Popular China. En el ámbito de las naciones latinoamericanas tenemos ya la Cuba de Fidel Castro.

19. Los Estados que proclaman su adhesión al ideario del marxismo reconocen reiteradamente el gobierno del pueblo y se califican, después de la última gran guerra, como "**democracias populares**". Recordemos algunas de estas solemnes proclamaciones. La Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado socialista de obreros y campesinos en que todo el poder pertenece a los trabajadores de la ciudad y del campo representados por los Soviets de los diputados de los trabajadores. (arts. 1, 2 y 3 de la Constitución de 1936). Yugoslavia se dice Estado socialista democrático "en que todo el poder pertenece al pueblo trabajador que lo ejerce y administra los negocios sociales" (arts. 1 y 2 de la Constitución de 1953). La República Popular China "es un Estado de democracia popular dirigido por la clase

obrero y basado en la alianza entre los obreros y los campesinos"; en ella "todo el poder pertenece al pueblo; todos los órganos públicos deben apoyarse en las masas populares, mantener un contacto estrecho y permanente con ellas, atender su opinión y aceptar su control" (arts. 1, 2 y 17 de la Constitución de 20 Septiembre de 1954). Cuba en su Ley Fundamental de 7 de Febrero de 1959, dictada por Fidel Castro, reproduce los arts. 1 y 2 de la Constitución de 1940, que califican la república como democrática y reconoce que la soberanía reside en el pueblo y de éste dimanar todos los poderes públicos.

20. En los textos transcritos se revelan las diferencias que distancian tan profundamente estas llamadas democracias populares de aquellas que no siguen su molde.

Hay en ellas una **doctrina oficial** que inspira el poder estatal. "La base económica de la U. R. S. S., está constituida por el sistema socialista de la economía y por la propiedad socialista de los instrumentos y medios de producción" (art. 4 de la Constitución de 1936). "La propiedad social de los medios de producción, la gestión de la economía por los productores y el Gobierno del pueblo trabajador por el pueblo mismo en la comuna, la ciudad y el distrito son el fundamento de la organización social y política del país", dice la Constitución yugoeslava. (art. 4).

Una clase. Conforme a tal doctrina, el poder político no pertenece a toda la comunidad que la habita sino a la porción de ella que constituye la **clase trabajadora**: quienes no la integran o no la sirven están desprovistos de toda influencia en la dirección de la colectividad y deben ser perseguidos por la organización estatal. "La República Popular China —dice la Constitución de 1954— "aplasta toda actividad traidora y contrarrevolucionaria y castiga a todos los traidores y contrarrevolucionarios"; "el Estado, de acuerdo con la ley, priva de los derechos políticos por determinado plazo a los terratenientes feudales y a los poseedores del capital burocrático" (art. 19).

Existe un único partido oficial. Su misión está definida, por ejemplo, en el art. 126 de la Constitución rusa, que transcribimos según la redacción del XIX Congreso de esa colectividad: "los ciudadanos más activos y más conscientes pertenecientes a la clase obrera se unen libremente en el seno del Partido comunista de la Unión Soviética, vanguardia de los trabajadores en su lucha por la construcción de una sociedad comunista, y núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto de las organizaciones como de las del Estado". Debe advertirse que en los sistemas que impuso la victoria soviética especialmente en las naciones de la Europa oriental se toleró la existencia de otros partidos, pero fue una situación transitoria y sin descuidar el predominio indiscutido del Partido Comunista.

La posibilidad de manifestar discrepancia en debate contradictorio sólo se asegura como **autocrítica**, en el seno mismo de la colectividad que controla la potestad estatal, pero dentro de ciertos límites. Este principio básico del comunismo se explica con claridad, por ejemplo, en el estatuto del partido soviético que dice así desde 1952: "La discusión libre y concreta de los problemas de política del Partido en las diversas organizaciones, o del Partido en conjunto, es derecho innegable de cada miembro del Partido, derecho que deriva de la democracia interior del Partido. No es sino sobre la base de esta democracia interna como puede desarrollarse la autocrítica bolchevique y afirmarse la disciplina del Partido, que debe ser consciente y no mecánica. Pero toda discusión general, en particular la discusión a la escala de toda la Unión de las cuestiones de política del Partido, debe organizarse de manera de no permitir a una minoría insignificante tratar de imponer su voluntad a la mayoría del Partido, de posibilitar la formación de grupos dirigentes que rompan la unidad del Partido, de no dar oportunidad a tentativas de división susceptibles de quebrantar la fuerza y la estabilidad del régimen socialista". El art. 28 continúa precisando los únicos casos en que se reconoce indis-

pensable un debate amplio en la escala de la Unión entera: si se admite tal necesidad por varias organizaciones locales; si no existe mayoría bastante fuerte dentro del Comité Central en las cuestiones más importantes de la política del Partido; y, si existiendo ella en un punto determinado, dicho Comité estima, no obstante, necesario controlar el fundamento de su política. "No es sino en caso de llenarse estas condiciones como el Partido puede ser protegido contra los abusos de la democracia interior por elementos hostiles al Partido y como su empleo no perjudica al Partido ni a la clase obrera".

El Partido y el Estado se vinculan íntimamente, de modo que éste se halla inspirado, orientado, dirigido por aquel; los titulares de los órganos estatales sólo pueden ser escogidos dentro de los miembros del partido o gozar de su confianza y deben servir la política de éste.

21. La trascendencia que se atribuye a la filosofía del régimen, y al Partido que la interpreta y aplica, explican la importancia secundaria que se atribuye a las formas estatales y gubernativas, carentes de originalidad y ajustadas en general a los moldes clásicos.

Porque, como dice Lenin en "El Estado y la Revolución", "no es sino en la sociedad comunista, cuando la resistencia de los capitalistas se destruya definitivamente, cuando hayan desaparecido los capitalistas y no haya ya clases (es decir, cuando no haya distinción entre los miembros de la sociedad según su relación con los medios sociales de producción) entonces solamente el Estado cesa de existir y se puede hablar de libertad. Entonces solamente se hace posible y se aplicará una democracia realmente completa, realmente sin ninguna excepción" (cit. por Desroches "Signification du marxisme", p. 125).

Dentro de la unidad monolítica de inspiración y de propósitos existentes entre la doctrina, el partido y el pueblo, el cuadro oficial del sistema democrático marxista puede ajustarse indiferentemente a las reglas del gobierno directo o del representativo, tendiéndose a adop-

tar las fórmulas de la democracia semi-directa e incluso el mandato imperativo. La constitución yugoeslava, por ejemplo, luego de establecer que el pueblo administra los negocios sociales por medio de los representantes que enumera, añade que lo hace también "directamente por la elección, la revocación, el referéndum, las reuniones de electores, los Consejos de Ciudadanos, la participación de los ciudadanos en la administración y en la justicia, y por medio de otras formas de participación directa en el poder" (art. 2).

Pero, como dice Georges Vedel, en el marxismo "el problema de escoger entre democracia representativa y democracia semidirecta no se presenta. El pueblo debe ser el amo de sus elegidos, que no son sino sus comisionados y, en este sentido, la preferencia recae en favor de las formas más cercanas posibles a la democracia directa. Pero el propio método de reclutamiento de los elegidos, en el seno mismo del pueblo, con la aprobación del Partido que tiene la confianza del pueblo, crea lazos de confianza estrechísimos entre electores y elegidos. Estos son una representación muy fiel de aquellos y pueden consentirles amplísimos poderes sin temor de que abusen de ellos y sin los controles automáticos del referéndum. En este aspecto, pues, la democracia marxista se considera así, más fielmente representativa que las democracias liberales". ("Manuel de Droit Constitutionnel", ed. 1949, p. 231).

La estructura gubernamental se funda, en general, en una sucesiva delegación del poder de la base a la cúspide dentro de la lógica rousseauiana y, si el órgano superior puede ser revocado por el inferior y responde ante él, a su turno el superior ejerce grandísimo poder que le permite imponerse sobre el que le ha dado su confianza. Ese es el sistema a que se ajustan, por ejemplo, las relaciones del Soviet Supremo y del Presidium en Rusia o el que rige los poderes de la Asamblea Nacional Popular China, cuyos miembros pueden ser reemplazados en cualquier momento por los órganos que los han elegido. No hay

entre las distintas autoridades separación de poderes sino división del trabajo directivo; cada órgano desempeña funciones propias de los tres poderes clásicos y otras muchas.

Esta desestimación de la estructura jurídica llega a extremos en casos como el del actual régimen cubano, ya que el Consejo de Ministros no sólo reúne en sí la plenitud de la función gubernamental, legislativa y ejecutiva, sino incluso la constituyente. Según el art. 257 de su Ley Fundamental, ésta "podrá reformarse por el Consejo de Ministros, en votación nominal, con la conformidad de las dos terceras partes de sus componentes" (cit. en "El imperio de la ley en Cuba", Comisión Internacional de Juristas, 1962, p. 105). Ciertamente es que no obstante la confesión explícita del gobierno del Sr. Castro de seguir el ideario marxista no ha podido aún rubricar su poderío mediante intervención del electorado realizada dentro de los moldes que concuerdan con esa doctrina.

El marxismo no admite la tesis de los derechos naturales innatos y, si sus textos recogen la tabla de las clásicas formulaciones e insisten en los derechos sociales, unos y otros sólo tienen sentido en cuanto significan medios de perfeccionamiento dados por el poder público y sólo pueden ejercerse en cuanto concuerden y desarrollan la filosofía del sistema. No hay derechos de la persona humana con fuerza para oponerse a lo que exige la liberación futura.

La creencia en derechos humanos que impidan la marcha ineludible de la sociedad en el sentido que el marxismo propugna, tiene que ser, pues, sacrificada. "Al comienzo —explica Georges Burdeau— se comprueba la separación que existe entre la mentalidad de la masa y los objetivos que el marxismo asigna a los gobernantes. Tomando en cuenta esta grieta, se ofrece una alternativa, ninguno de cuyos términos es satisfactorio: o bien el poder será dejado a los hombres tales como son, pero entonces se sacrificará el socialismo, porque, abandonados a sus reacciones espontáneas, serán tanto menos capaces de sujetarse a las necesarias disciplinas cuan-

to las fuerzas de la reacción estarán al acecho de los desfallecimientos proletarios; o bien, un equipo gubernamental animado del espíritu revolucionario impondrá unilateralmente sus decisiones, pero entonces se sacrificará la democracia. El único medio de evitar el dilema, es **cambiar al hombre** para que su voluntad coincida con la de los gobernantes" ("La Democratie", p. 79).

En espera de esta transformación del hombre, que hará posible el advenimiento de la sociedad ideal del porvenir, la democracia marxista se aleja sustancialmente del principio de una democracia abierta a la posibilidad de que concurren en emulación varias posibles concepciones del bien común nacional y se cierra a admitir toda inspiración y organización que no sea la suya. Las que se le opongan no tienen derecho de existir y manifiestan por su existencia misma las resistencias de una sociedad aún no unificada en la clase proletaria. Es el sistema del **poder cerrado** en la terminología de Burdeau.

Se trata, pues, de una forma democrática en que no se acepta la libertad política, no se autoriza la oposición, se rehúsan derechos a la minoría y en cuyas elecciones el ciudadano no tiene otra opción que la de pronunciarse sobre la lista única preparada por el partido o combinación oficial de partidos.

22. No cabe aquí formular una crítica al contenido de la filosofía del marxismo, ni desconocer progresos cumplidos, principalmente en el orden material, por pueblos sometidos a su disciplina. Sería esto último tan inútil como negar los adelantos notables logrados, en la elevación del standard de vida de sus poblaciones y en la promoción de los diversos sectores sociales, aceptables condiciones de existencia, por naciones que han evolucionado dentro de formas democráticas ajenas a la doctrina del socialismo científico.

Es también indiscutible que, próximo al medio siglo de la revolución bolchevique, no existe nación alguna que haya alcanzado la meta propuesta como término de la evolución anunciada, en que

se viva la idílica sociedad comunista predicha. La existencia de una sola clase en Rusia no parece efectiva si se considera que no se confunde con la masa trabajadora aquella porción que integra la burocracia privilegiada de los cuadros dirigentes del partido comunista; probar que se ha creado con ésta una "nueva clase" es el argumento de la obra de Milovan Djilas (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1957). La desaparición del Estado no se ve próxima en ningún país comunista y, al contrario, ya mantenidos dentro de la época inicial de la dictadura del proletario o franqueando una etapa posterior de las fases profetizadas, es también patente que en todas las naciones que oficialmente se reconocen animadas del ideal marxista se ejerce una de las formas del poder estatal más vigorosas y totalitarias conocidas por la historia. El manejo de la economía tampoco ha conducido hasta ahora a realizar en país alguno la sociedad perfecta que se busca, en que cada ciudadano va a recibir según su necesidad, y la propia constitución de la U. R. S. S. de 1936 admite explícitamente todavía el principio: "de cada uno según sus capacidades, a cada uno según su trabajo" (art. 2). Ni aún desde el punto de vista de su propio encaminamiento hacia el ideal soñado, la identidad pueblo-clase-partido-Estado, ha demostrado su eficacia. El Estado soviético, en efecto, ha obligado a su pueblo a seguir de modo fiel la política impuesta férreamente por el partido Comunista, con todas las variaciones estratégicas y tácticas destinadas a combatir sus enemigos exteriores e internos, política cuyas contradicciones no deben extrañar a quien sigue su doctrina. Lo que debiera haber sorprendido a las mentes inflamadas por sus ideales, es el explícito y oficial reconocimiento de que la dirección política ejercida por Stalin durante cerca de treinta años, con el respaldo de su partido y a la cabeza del comunismo mundial, estaba equivocada. En otras palabras, el circuito cerrado entre esos términos al margen de toda libre expresión de la voluntad popular, fue impotente para evitar el caudillismo de

un hombre que se endiosó haciendo que tan poderosa nación durante decenios le rindiera el culto más servil a su propia personalidad, culto de que ahora se avergüenza el equipo de sus actuales máximos dirigentes.

Para explicar la inmensa distancia que todavía, después de cincuenta años de ensayos, separa la realidad, aún en aquellas comunidades marxistas en que es más favorable, con la meta final soñada pueden darse ciertamente, numerosas razones, algunas indudablemente de gran fuerza persuasiva, provenientes ya de circunstancias internas de cada pueblo, ya de los sucesos producidos a la escala mundial.

Sin embargo, no creemos que deje de surgir en innumerables inteligencias la hipótesis de sí, en lugar de todas esas justificaciones, no tendría mayor base otra más profunda: que la visión de la historia animada por el marxismo es equivocada y que parece más probable que el suceder humano siga evolucionando, sin sujetarse al marco en que se pretende encuadrarlo, por caminos análogos a aquellos por los cuales ha discurrecido durante milenios, y que están también jalonados por diversas utopías que han conquistado las inteligencias de muchos.

Se promete la liberación del hombre en la sociedad idílica del porvenir pero, entre tanto, los derechos de toda persona de esta generación pueden ser sacrificados en cuanto pugnen con la interpretación que impere acerca de la marcha que deba seguirse tras tal finalidad, dentro de la ciega observancia de una doctrina manejada por un partido que entrega todo poder a su jefe. Contra las desviaciones de la línea oficial y el personalismo, no hay otra garantía que la facultad de autocrítica reservada a los miembros del partido oficial en el seno de los órganos de éste. Tal seguridad no puede bastar ni a sus militantes ni al común del pueblo que forma la masa de los gobernados y pareciera que, en el hecho, como debía ocurrir, dicha garantía se ha mostrado ineficaz.

Lo cierto es que no sólo en las democracias que en esta hora, al margen de

la confesión marxista, aprovechan de los beneficios del progreso, sino también en aquellas que se sostienen débilmente por las condiciones de subdesarrollo económico agravadas por injusticias en sus estructuras sociales, no se tiene fe en la redención humana prometida por tal filosofía y se teme correr el riesgo de sacrificar, por lo que pudiera ser una quimera, derechos que cada hombre juzga en lo más íntimo como irrenunciables.

IV. "LA DEMOCRACIA DEL FUTURO"

23. Los Estados de nuestro continente, con una sola excepción que no ha sido rubricada por una demostración de su electorado, han manifestado repetida y solemnemente el propósito de mantenerse dentro de formas de democracia ajenas al ideal marxista. Discutir si esa proclamación oficial de sus ordenamientos jurídicos provenientes de sus ciudadanos, Parlamentos y Gobiernos corresponde al sentir mayoritario de sus pueblos o analizar, desde ese punto de vista, la situación especial de ésta o aquélla nación conduciría a un debate político más que científico. Sin embargo, allí donde no quepa la hipótesis de tiranías conculcadoras de derechos fundamentales debe presumirse que la estructura colectiva oficial derivada de sus órganos electorales, legislativos y ejecutivos guarda armonía con las voluntades nacionales, y es excesivamente audaz concebir tan sólo una veintena de naciones de un mismo continente soportar situación de esa naturaleza. Debemos tomar como base, pues, el hecho de que actualmente nuestra América no se decide en favor del socialismo científico interpretado por los partidos comunistas y quiere continuar viviendo, aunque perfeccionándola, una democracia alejada de su inspiración.

Debemos partir del supuesto ineludible de que la democracia, como cualquier otro sistema político tolerable, no desea violentar sino que, al contrario, quiere respetar y favorecer la dignidad de la personalidad humana, la cual no está construida por el Estado para sí, sino que, a la inversa, espera de éste defensa y ayuda.

Pues bien, si la democracia define la forma gubernativa en que la sociedad política participa en las tareas de su propia dirección, la tenderá a fortalecer todo aquello en que asegure una intervención cierta y eficaz.

a) Sufragio, libertad electoral

24. La forma más específica, orgánica y cierta de mantener la relación entre el curso de la vida pública y el sentir de la comunidad nacional es la consulta a la ciudadanía. Toda persona normal que haya adquirido su pleno desarrollo y se encuentre en condiciones de comprender los términos de su acto, debe gozar de la facultad de sufragar, si su comportamiento ha guardado un mínimo de dignidad. Debe cuidarse establecer las condiciones adecuadas a que el derecho de sufragio se reconozca y se ejercite en formas expeditas que permitan a todos los ciudadanos concurrir a las urnas, sin presiones de ninguna índole.

Las consultas populares periódicas han de ser libres y sinceras. Tales requisitos deben rodear el acto mismo electoral y todo lo que se vincule a su preparación y consecuencia. Ha de ser realmente una posibilidad de pronunciarse o escoger, y ello supone la posibilidad de previa información de los antecedentes y un campo cierto de espontánea determinación del elector. En otras palabras, la libertad electoral no es cualidad susceptible de dictarse para el momento mismo de la jornada sino un conjunto de circunstancias que guardan relación con la forma de discurrir de la vida pública. Si las modalidades que a ésta caracterizan están encauzadas a poner al ciudadano en la disyuntiva de tener que realizar una formalidad con sentido predeterminado para escapar de sanciones o de efectos comprometedores, el llamado al órgano electoral se convierte en resorte sin verdad sustantiva.

b) Libertad política

25. La libertad electoral es, por lo tanto, inseparable de la libertad políti-

ca. Es en el fondo esta última la que da mérito al contenido de aquélla, tan sólo una de sus muchas manifestaciones. En este sentido han de repugnarse los diversos métodos que coartan la expresión de la opinión ciudadana, ya que es absurdo llamar democracia a sociedades políticas en que las jornadas electorarias no están precedidas, acompañadas y seguidas de amplia y espontánea discusión, que posibiliten manifestar su sentir a todas las personas y grupos integrantes de la nacionalidad, incluso a través de los numerosos y potentes medios de expresión que el avance técnico permite, ya en el seno de los mismos órganos del poder político y al margen de ellos. Así, pues, si con fundamento se critica como **formal** la sociedad democrática en que prácticamente existe libertad política tan sólo para una reducida minoría privilegiada, tampoco puede hablarse de democracia si no reina la libertad política en todas sus formas, y entendemos por tal el ejercicio, entre otros, de las más amplias libertades de opinión, de asociación, de petición, etc. Ha de ser preocupación primordial del poder público velar justamente porque el uso de tales garantías quede libre tanto de la opresión del aparato gubernamental como del monopolio de hecho de ciertos grupos que controlan poderosos intereses. Favores oficiales especiales concedidos a determinados órganos de expresión impresa, radial, etc., son tan destructores de la libertad de que hablamos como lo es el control directo y absorbente de ellos ejercido prácticamente por grupos o personas particulares en condiciones que impidan en el hecho su empleo adecuado por toda persona que tiene derecho a hacerse oír. Estimamos extraordinariamente importante que se aseguren las diversas posibilidades de manifestación del sentir cívico mediante una legislación apropiada, referente a los nuevos canales de difusión que tome en cuenta las modalidades del progreso técnico y los justos intereses que deban respetarse.

c) Vigor de los partidos políticos

26. Si en el régimen que se busca

perfeccionar todos tienen facultad de intervenir en la gestión pública del modo que lo juzguen conveniente, debe reconocerse como el mejor camino para que la comunidad nacional oriente sus destinos en armonía con el querer de su pueblo, que la opinión de los gobernados en orden al manejo del interés colectivo tienda a precisarse, estructurarse y disciplinarse mediante la formación y vitalidad de los partidos políticos, llamados por esencia a convertirse en voceros de las distintas concepciones, de un futuro mejor para la comunidad nacional.

En ausencia de tales conglomerados, o cuando éstos son excesivamente numerosos o de débil disciplina, la democracia no puede marchar eficientemente, por perfecta que sean las instituciones, según la letra de sus textos, ya que fracasarán en la pulverización de las opiniones discrepantes y en la presión de los egoísmos de individuos y de grupos, incapaces de sustentar una dirección sólida, sostenida y justiciera.

El sistema de partido único impuesto es, por otra parte, la antítesis del gobierno democrático y sólo vive en las dictaduras, cuando no en los totalitarismos que lo convierten en una de las piezas fundamentales que aseguran el completo control ejercido por el régimen imperante. El partido único oficial transforma lógicamente las votaciones del pueblo en las farsas que, por desgracia, conocen los pueblos en que impera.

El vacío dejado por los partidos no puede llenarse adecuadamente por otras fuerzas en el juego democrático. Los caudillos personalistas los atacan para triunfar en sus ambiciones, a veces sinceras de bien público, pero aún cuando los pueblos encabezados por ellos logren ciertos progresos, al día siguiente de que, por cualquiera circunstancia, abandonan el mando, ni siquiera tales avances tienen expectativa de mantenerse, en razón de la ausencia de fuerzas organizadas para que los continúen y, al contrario, las naciones se sumen en anarquías anunciadoras de nuevos retrocesos.

d) Políticos y técnicos

27. Se achaca a los políticos profesionales incapacidad para conducir la vida colectiva y, en una época en que la acción del poder público se ve solicitada en tantos aspectos que requieren la especialización científica y técnicas complejas, se cree por algunos encontrar la panacea dando las llaves del poder a quienes poseen el dominio de la técnica, especialmente de la economía, aunque hayan carecido de la posibilidad de ir conquistando la adhesión popular.

La experiencia demuestra también el error de tal planteamiento. La profundización en determinado aspecto del progreso científico suministra una preparación que no sirve por sí sola para estar en condiciones de ejercer acertadamente la dirección de la cosa pública; aunque ésta debe recurrir al auxilio de gente especializada en determinadas materias, su gobierno constituye una forma de actividad que requiere cualidades profundamente diversas, que se relacionan con la percepción de la psicología de los hombres y de las reacciones sociales, con el dominio de la historia de la comunidad nacional, con la visión en conjunto de las urgencias y potencialidades de la comunidad nacional, sentido de las posibilidades, apreciación de la jerarquía de los valores, etc. Todo esto, que en mucha parte se obtiene con la práctica misma del mando sobre los hombres, no lo puede resolver el técnico y, por prestigiado que esté en su campo de estudio y de realización de su especialidad, a menos de ser un genio excepcional, se halla de ordinario desprovisto de las condiciones que supone la eficiente actuación en la regencia colectiva.

e) Aumento de la cultura y del civismo

28. El más eficaz medio para propender al perfeccionamiento democrático lo proporciona, no hay duda, el aumento de la cultura en la colectividad nacional, el avance en su educación. Cuando ella se acrecienta, los individuos

y sobre todo los dirigentes de las formaciones sociales se hallan mejor dotados e inclinados a apreciar con exactitud los problemas de la existencia colectiva y a dar a conocer sus reacciones frente a los actos del poder con mayor fundamento, lo cual contribuirá directamente a una intervención más acertada y efectiva de la colectividad en el orden de su propia dirección. Además, esta tarea es tanto de inteligencia y percepción del bien común como, sobre todo, de disposición a favorecerla. Sin la virtud del civismo, sin el hábito en hombres y grupos de dar siempre paso preferente al interés general, con holocausto, si es necesario, de su conveniencia exclusiva y egoísta, será imposible que aquel prevalezca y se atribuirá con ligereza a las instituciones lo que es fracaso de la misma comunidad que rige. Como resultado del crecimiento del nivel cultural y principalmente de la fortaleza cívica de un país, espontáneamente surgen generosas vocaciones de dirigentes inflamados de espíritu público, capaces de entregarse sin reservas a la causa que necesita servidores y defensores entusiastas y abnegados, que es la de la colectividad entera.

Porque si, para calificar como de verdadera democracia determinada sociedad, ningún individuo, grupo o sector ha de estar privado de la oportunidad de hacer oír su juicio y todos pueden abrigar legítima esperanza de que se respeten sus derechos, todos deben simultáneamente también rivalizar no tanto en hacer que triunfe su inmoderada pretensión cuanto en que se impongan en todo momento las exigencias del bien colectivo y de la justicia distributiva.

De otro modo, los indefinidos, innumerables y con frecuencia vigorosos "poderes de hecho", según la terminología de Bourdieu, ahogarán, en su puja incesante por subordinárselo al poder supremo de la comunidad estatal y se hará imposible que camine hacia el progreso una sociedad en que así suceda, porque llegará a debilitarse en la rivalidad de aquellos mismos que en definitiva presenciarán su destrucción y su ruina.

f) **Afirmación del pluralismo**

29. Sobre tales bases, debe cimentarse la orientación general de una sociedad democrática que sea cada día menos formalista, más social, firmemente pluralista, abierta a la convivencia de varias concepciones del bien común y que haga posible a un mismo tiempo la realización de la idea de derecho que cuente con el actual apoyo de la mayoría de la opinión nacional, cuanto la propagación de las ideas concurrentes que eventualmente pudieran sustituirla.

Ello supone tanto la aceptación del pluripartidismo como el respeto de los derechos de la oposición, para apelar constantemente al sentir nacional, que está en aptitud de hacerse presente en las diversas expresiones de la vida colectiva e incluso en el seno mismo de los órganos públicos que manejan la potestad estatal. En este último aspecto, por excepción, es discutible si conviene que la discrepancia llegue a hacerse orgánicamente representar también en los cuerpos encargados específicamente de la función ejecutiva, al extremo que tratan de realizarlo los uruguayos en interesante experiencia que sus hombres de estudio y estadistas están llamados especialmente a dar a conocer. Pudiera temerse, en doctrina, que tal integración condujera a paralizar el movimiento de un tipo de función que se define, en virtud de su naturaleza, por su actuación, expedita, responsable, concordante, tesonera y continua en el sentido en que corresponda proyectarla.

Una democracia pluralista es, por otra parte, aquella en que el poder estatal en lugar de pretender identificarse, busca, al contrario, distinguirse de toda fuerza o elemento que se mueva en su seno; razas, clases sociales, fuerzas armadas, grupos de cualquiera índole, porque se mantiene libre para apoyar o reprimir a todos según corresponda al interés nacional.

g) **Las tendencias al gobierno directo**

30. La democracia que se propugna en nada se contradice y, al revés, se com-

pleta mediante la introducción de fórmulas de democracias semidirectas, principalmente en cuanto éstas convocan a los ciudadanos a concurrir, más allá de la selección del personal gobernante, a la formulación misma de las reglas de derecho, cuando se les otorga la facultad de iniciativa o de veto o se recurre al referéndum; o en la precisión de la política general, cuando se le consulta en torno de los grandes problemas que jalonan etapas trascendentales del suceso cívico.

Sin embargo, algunas reservas deben formularse, a nuestro juicio, en esta orientación.

La primera de ella se vincula al mandato imperativo. Estimamos, como resultado consagrado en modernas constituciones, que no se convierte en consecuencia necesaria del abandono del clásico concepto de la soberanía nacional y de su reemplazo por el de la soberanía popular, aceptar el principio del mandato imperativo, porque viene a consagrar una parcelación nefasta de la colectividad nacional. Si todo hombre o grupo tiene derecho a participar en la dirección de su Estado no es la comunidad gobernada tan sólo una categoría puramente conceptual. Sostiene al Estado el pueblo, realidad sociológica concreta configurada en la unidad propia de sus caracteres ontológicos y del fin a que se encamine. Tal visión es incongruente con la del mandato imperativo que viene a consagrar tan dañina y contradictoria división y dificulta los necesarios desprendimientos y generosidades con que debe hacerse representar y oír cada porción de la colectividad en los órganos del poder supremo estatal.

No puede sorprender, entre tanto, que, a medida que se estructura orgánica y responsablemente la función electoral de los partidos políticos, que representan las diversas concepciones del bien común sometidas al electorado, se tienda a considerar ciertas repercusiones en el ejercicio y término del cargo electivo, de los vínculos del mandatario elegido con la colectividad ciudadana que oficialmente lo patrocinó.

En segundo término, la experiencia

demuestra, a nuestro juicio, como contraindicada la consulta directa al electorado cuando se persigue afirmar por ella el personalismo de un líder que, mediante tal recurso, procura incrementar un poderío personal que construye presentándose, con deliberada exageración, en pugna con otros órganos de poder público, aun de aquellos cuyo título emana de la misma fuente electiva, y con los partidos políticos, a los que atribuye siempre, con fundamento o sin él, las responsabilidades mayores en la desacertada conducción colectiva. Con frecuencia, de tales recursos se sirven estadistas que no están a la altura de sus funciones o sienten sinceramente con tal fuerza su misión como coincidente con el bien nacional que identifican su particular manera de pensar como dogma de la conveniencia colectiva. Hemos visto repetidamente en la historia de pueblos que lo experimentaron en épocas y circunstancias diferentes, que estos mesianismos, en que creen instintivamente las masas ansiosas de buena dirección, producen a la larga regresión cívica y escepticismos colectivos, que se evitan siempre a través de la evolución del poder impersonal institucional. Ha sido éste, a nuestro juicio, el gran factor de debilidad de la vida política latinoamericana.

h) La organización de la democracia pluralista

31. “Una sociedad democrática —escribe B. C. Roberts— es, conceptualmente, una sociedad en que el poder no está entera o esencialmente concentrado en manos del gobierno. Esto significa, en lengua moderna, que el poder está repartido a través de una pluralidad de sectores”. (Trade Union and a Free Society”, 1959, cit. p. Johannes Messner en “La Table Ronde”, Dic. 1962, p. 50).

El dilema de la sociedad pluralista se halla en que, organizada a base de los distintos grupos que tienen derecho a ser escuchados, debe imponerse en ella la justicia social; es ésta su razón, su justificación. En la democracia pluralista —según el decir de Johannes Mess-

ner— ella “se ha visto así dotada de un nuevo objetivo: la realización del bienestar común, asegurando la justicia a todos los grupos sociales” (“Au tableau du commande de la démocratie pluraliste”, “La Table Ronde”, Dic. 1962, p. 54).

Encontrar las fórmulas institucionales adecuadas no es fácil; se muestra, sin embargo, imperioso. La simple estructuración del poder político a base gremial o corporativa no satisface ni desde el punto de vista doctrinario ni del empírico, porque la buena dirección de la cosa pública requiere el predominio del bien general diverso por naturaleza del interés de cada sector y de la mera agregación de las conveniencias particulares de todos ellos. Sin embargo, la sociedad pluralista debe favorecer la estructuración disciplinada de los diversos grupos para escucharlos y para que puedan luego responder a las decisiones colectivas.

El robustecimiento cívico de una nación se revela cuando exalta a la dirección de sus grupos a quienes, conociendo cabalmente sus necesidades y justas aspiraciones, son capaces también de percibir el interés general y de jugar su prestigio en imponer las exigencias de éste. Todas las fórmulas que permitan los enfrentamientos de los distintos sectores y hagan posible los compromisos y transacciones requeridas por el bien común cimentarán la sociedad pluralista.

En cuanto a la repartición de las funciones públicas, la nueva democracia representativa no tiene por qué verse cohibida con el dogma de la división tripartita, aún cuando, por otro lado, ningún régimen puede ser más opuesto a la excesiva concentración de las atribuciones.

Debe confesarse que hoy son seguros y fáciles recursos demagógicos tanto pedir nuevas atribuciones en favor de los Jefes de Gobierno como abogar por la supresión de las facultades de las Cámaras electivas.

Sin embargo, por uno y otro medio se puede sacrificar la democracia. Robustecer acertadamente las facultades de los órganos ejecutivos, sin dar curso a los mesianismos personalistas; quitar a los Parlamentos las funciones que no está

en condiciones apropiadas de cumplir debidamente, para fortalecer aquellas que deben convertirlos en el baluarte de la democracia, es la vía media que indica las soluciones felices.

Cierto es que la acción de los Parlamentos se ha mostrado en muchas partes deficiente, ya por no satisfacer en buena forma. En estudio particularmente profundo de Fritz Gygi, profesor de la Universidad de Berna, sobre "El ordenamiento político y social contemporáneo", se describen agudamente los contornos de la crisis mencionada. (v. Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Primavera 1962, Ginebra, págs. 3-42).

Subraya el autor "las discrepancias esenciales en cuanto a las exigencias a que tiene que hacer frente la ley que controla las cuestiones económico-sociales en comparación con la ley destinada a mantener el orden". "Si el Estado moderno intervencionista se propusiera le-

galizar en toda su extensión su propio campo de actividades en forma tal que la Administración apareciese como una derivación infalible de ciertas paráfrasis definidoras de situaciones de hecho preestablecidas, habría que comenzar por crear la ley del género adecuado a estos fines. Lo que interesa, empero, no es poner en tela de juicio la necesidad de la intervención del Estado, sino encontrar el medio de adaptarla a las exigencias del imperio de la ley". (ob. cit. pág. 5-6).

Tal es una de las muchas cuestiones difíciles que plantea la organización democrática. Nunca ha sido sencilla la tarea confiada a los hombres que dirigen la sociedad política hacia el bien común. Es muy importante que ellos se vean ilustrados por los estudios de la gente de ley y con mayor razón de los que con inspiración científica realizan los maestros de las futuras generaciones de juristas.

JURISPRUDENCIA

DISCUSION DE OBSERVACIONES EN LEGISLATURA EXTRAORDINARIA CONVOCADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

por JORGE TAPIA VALDES

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, aprobado por la Sala el 3 de noviembre de 1953 e informe de Comisión Mixta de Senadores y Diputados, aprobado por ambas Cámaras en noviembre de 1962.

Fuentes de los Informes.—Artículos 53, 55 y 57 de la Constitución Política de 1925; Art. 40 de la Constitución de 1833; "Actas de las sesiones de las Subcomisiones de Reforma Constitucional de 1925"; opiniones de Guerra, Amunátegui y Bernaschina.

Doctrina.—"Es procedente considerar en una legislatura extraordinaria convo-

cada por el Presidente de la República, las observaciones del Ejecutivo a proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional en una legislatura anterior y no incluidas expresamente en esta convocatoria, sea que ellas se recibieren en Secretaría antes o en el transcurso de la legislatura extraordinaria".

Comentario.—Hasta noviembre de 1962 subsistió en nuestro Congreso Nacional la paradójal situación de que, mientras el Senado estimaba que las observaciones formuladas por el Presidente de la República en conformidad a lo dispuesto por los artículos 53 y 55 de la Constitución Política del Estado, debían entenderse incluidas entre los asuntos