

NOTAS

HACIA UNA PALINGENESIA DEL CONCEPTO TOPICO DE ESTADO

Autonomía y federalismo *versus* soberanía e imperialismo *

Por JUAN BENEYTO

Al ordenamiento político lo llamamos Estado desde los tiempos de Maquiavelo. Pero antes y después han existido y existen formas de agrupación humana que se pueden homologar al mismo sin que realmente respondan a la identidad que aquel concepto ha venido a adquirir. Importa, pues, para juzgar de la crisis del Estado preguntarse qué es lo que su definición permite asimilar.

Son asimilables al Estado según la sugerencia de Del Vecchio, aquellas agrupaciones humanas que logran establecer regímenes ordenados y estables constituidos con carácter autónomo sobre los elementos individuales que las componen. No hubo Estado en la Antigüedad ni en la Edad Media, aunque ya existiese allí, con nombre de *politeia* o de *res publica*, una cierta concordia de los ciudadanos en el mando y en la obediencia según testimoniaba san Agustín (1). El trato de hombre a hombre se rige pronto por la ley y más tarde la influencia romanista liga al rey con el derecho hasta el punto de abocarnos a considerar el sistema político como un producto recurrente del orden jurídico. El Estado será así en la teorización de Kelsen el portador de la legalidad, desdoblando —a la inversa— aquel proceso; no derivación de la ley sino creador de ésta: el Estado de Derecho se funde con el

(*) Aportación al I Congreso Internacional de Teoría y Práctica del Estado contemporáneo, convocado por la Universidad Autónoma de México. Texto leído en la sesión del 10 de abril, aquí completado con notas.

(1) BENEYTO: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, pág. 3.

Derecho del Estado. Un mando y una obediencia sin mediación armada exigían detrás de la ley una doctrina. Los filósofos contemporáneos siguieron buscando ese basamento, mientras nuevas imágenes, como la soviética, eran discutidas por los estudiosos (2). En los regímenes fascistas, presentados como contrapunto, la ley dejaba de estar ligada al pueblo y era obra de una jefatura jerarquizada que decía representarle (3). En otras zonas, como esta próxima nuestra del cono Sur, habrá leyes de las fuerzas armadas, como las del Perú de Velasco Alvarado, actas institucionales en el Brasil, y aun leyes secretas —contradicción conceptual de la ley misma— en la Argentina de los generales (4): se trata evidentemente de las consecuencias de la inadecuación de la idea de Estado al ordenamiento político que rige la convivencia ciudadana. Y aun donde se mantiene el esquema clásico. ¡Qué mayor muestra de este contraste que la apelación continua a los regímenes de excepción, o la larga estadía de los paréntesis constitucionales! Y es que siendo el Estado «lo humano por excelencia», en la justa expresión de Aurora Arnaiz, precisamente por pender de los hombres —y de las mujeres— tal ordenación, la idea conceptual congruente con este hecho ha tenido que cambiar —y aun yo diría ser por esencia cambiante— para poderse acomodar a las comunes y nuevas exigencias (5).

1

La transformación del Estado en cuanto sistema destinado a regular la convivencia política es explicada ante todo por el cambio social, con el que contrastan los mecanismos de acción creados por las antiguas monarquías, tras el triunfo de la corriente democrática que, en vez de agilizar, ha endurecido el sistema. Y en este sentido se puede hablar de crisis y aun de sucesión de momentos y de etapas críticas. El poder del rey ha pasado a la Administración y las proclamaciones de derechos han ampliado las zonas cubiertas por los gobernantes. Por eso, para enfrentarnos con la crisis y con ánimo no sólo de abordarla, sino de comprenderla, importa volver al replanteo de la ordenación política que venimos llamando Estado para imponer

(2) G. Menotti di Francesco se preguntaba si era propiamente un Estado, calificándolo de Estado-objeto, *Lo stato sovietico nella dottrina generale dello Stato*, Padua, 1932, págs. 16-17.

(3) BENEYTO: *Nacionalsocialismo*, Colección Labor, 350, Barcelona, 1934, páginas 75-76.

(4) NÉSTOR P. SAGÜES: *Las leyes secretas*, Buenos Aires, 1977.

(5) AURORA ARNAIZ: *Ética y Estado*, México, 1975, pág. 159.

en su tratamiento módulos históricos que la hagan actual y no sólo actualizable, abandonando todos los dogmatismos de consecuencias regresivistas y retrospectivistas.

El Estado no se debe entender sino como entidad constituida históricamente. Partiendo de tal constatación podrá advertirse si estamos en la culminación del proceso, y ante su deterioro haya que intentar su regeneración, pues de otra manera la disfunción resulta evidente. También es importante que dejemos de considerar al Estado —moderno y occidental— como una estructura aplicable universalmente. El Estado de que solemos hablar los politólogos es, en efecto, un producto europeo madurado a partir del siglo XVI. No se da —y acaso no pueda darse— fuera de los países nacidos del tronco grecorromano, bajo la tiara de los pontífices y el cetro de los reyes. Ni la América precolombina, ni el Asia ni el Africa conocieron mecanismos semejantes (6). Y no debemos olvidar que mientras el mundo del siglo XVI, época natalicia del Estado moderno, se centraba en Europa, nuestro actual orden político se ha derramado fuera de aquella área y se ha visto afectado por ordenaciones convivenciales de distinta raíz y desde luego de muy distinto desarrollo. Sin tener en cuenta esta realidad cualquier interpretación del hecho será pura utopía.

Más aún. Dentro de Europa la patria del Estado moderno, como realización, éste se encuentra en zonas muy concretas, en las repúblicas italianas, en la breve España de Fernando el Católico, en la España amplísima de Carlos el Emperador. Para estos dos monarcas las fuentes de producción, los mecanismos mercantiles y el poder político se entrecruzan por bajo de la protección castrense. Ejército y Hacienda son así los ramos decisivos en esta primera administración pública. Frente a las milicias urbanas y señoriales ambos reyes mantienen batallones de mercenarios, para pagar cuyas soldadas urgen dinero, que logran con impuestos o con préstamos (7). El Estado se afirma como proyección del mando sobre un pueblo, al que se sujeta a un territorio en formas a menudo próximas a la ocupación, según se deja ver en el siglo XVIII, gracias al sistema de independencias, complementario del peso de la burocracia central (8).

Tal mando fue posible porque el pueblo aceptaba que el titular de la corona era un dios, o al menos un enviado o un delegado de Dios. A principios del siglo XVI todavía nadie discutía la taumaturgia de algunos reyes.

(6) FERNAND BRAUDEL: *Le monde actuel, histoire et civilisations*, París, 1956.

(7) BENEYTO: *Historia de la Administración*, págs. 396-405.

(8) BENEYTO: *La conciencia y los medios del Estado en la España moderna*, en «Revista Estudios Políticos», 96, 1957.

Y cuando se producían alteraciones, generalmente bastaba exhibir un crucifijo para que se calmasen los ánimos. Si las cosas empeoraban —como ante los virreyes castellanos en Sicilia— había que interponer un sacerdote con un ostensorio... (9). Cuando fallan estas creencias, el poder que todavía no ha sabido legitimarse democráticamente ha de acudir a las armas: la violencia sustituye al amor. Es preciso contar con el pueblo, y el príncipe se ha de decidir sobre si le conviene más ser temido que amado.

En general es más fácil ser temido. La conformidad de las gentes sin armas las ha sometido a los poderosos con la conciencia de su impotencia. Los mecanismos atractivos fueron excepción; si se advierten en la Edad Media, faltan casi en absoluto en la Moderna. Los príncipes del Renacimiento eran lectores de historias romanas, y recordaban de entre sus lecturas la conveniencia de la milicia propia, no fuese que los jefes castrenses —renacidos con los *condottieri* y con las compañías blancas, azules o amarillas— se impusieran a la Corte. Se explica así que el Estado moderno se realizase por obra de ciertos hombres como Guillermo de Orange, Cromwell u Olivares. Guillermo de Orange, conde de Nassau, había sido preparado por Carlos V para la acción política. Frustrado su programa, al servicio del Emperador, aprovechó la lección en propio provecho. Cromwell utiliza una milicia personal y Olivares ofrece a su rey el primer ejército propiamente español.

Vistas así las cosas, no parece que sea el esquema o la estructura lo que haya ido fallando. Lo que falló, según me parece, fue la autoridad. La soberanía tan concretamente teorizada tenía pies de arcilla: sin mecanismos de coacción, el poder carecía de presencia. Desde el siglo XVIII apenas se ha hablado de otra cosa: la soberanía ha sido calificada de imprescriptible, de inalienable... Y, sin embargo, hoy ¿dónde están los Estados soberanos? Excepto las potencias dotadas del veto societario, prescribieron unas soberanías y otras fueron diplomáticamente enajenadas. Vivimos en un mundo de dependencia y no tanto como se dice de interdependencia. En consecuencia, habría que preguntarse si sigue siendo válido teorizar sobre la soberanía.

Cuando quienes dominan el mundo carecen de la devoción de sus secuaces, también la violencia sitúa hoy a los poquísimos soberanos que quedan. Ante el nuevo mapa del universo puede repetirse que si la historia de los pueblos no es la historia de las batallas, ésta es exactamente la historia

(9) Sobre la taumaturgia, MARC BLOCH: *Les rois thaumaturges*, Estrasburgo, 1929. Sobre el crucifijo en las alteraciones de las germanías, JERÓNIMO SORIA: *Dietari*, ed. Montblanch, Valencia, 1960. Ejemplo de utilización del Santísimo Sacramento por virreyes castellanos, C. GIARDINA: *L'Istituto del Vicerè di Sicilia*, Palermo, 1930.

de los Estados. Porque el Estado-nación resulta constitucionalmente beligeró. La conclusión sería apocalíptica: la soberanía no conduce a la democracia sino a la estratocracia. Por doloroso que se nos antoje, eso es justamente lo que tenemos delante a los cuatro siglos de Bodino. ¡Acaso no andaba desencaminada la Inquisición al prohibir los *Seis libros de la República!*

La política que nació sobre la ciudad y sobre la vida «civil», que es la del ciudadano, ha acabado por imponer la vida militar. La adjetivización del poder político como civil nace como enfrentamiento a la belicosidad. En la España del siglo XIX el poder civil aparece sin embargo como residual: recoge lo que dejan los militares y los eclesiásticos. Sin control sobre las almas ni sobre las armas, apoyado en la acción retórica, el poder civil es minimizado. Lo que espacialmente domina es la estratocracia. El verdadero poder lo tienen como árbitros quienes usan estamentalmente las armas. Los militares sustituyen a los ciudadanos y no sólo a la gente civil, ocupándose de la convivencia como totalidad sujeta a su ordenación (10).

Esa era, fatalmente, la culminación del proceso iniciado por la teoría de Bodino: «Solamente es soberano —escribió— aquel que después de Dios no debe las cosas sino a la espada» (11). «Gracias a ella —insiste— legisla sin depender de otros; da —y no recibe— la ley... (12).

Pero es que, además, si la consecuencia quiere edulcorarse no hay otro recurso que el de centralizar: es decir, someter de modo directo el pueblo a los que detentan el poder. El proceso histórico español es sobremano interesante: el Conde-Duque logra la unión de Armas, es decir, un ejército dependiente del soberano, y luego, tras haber suscitado un alboroto, ocupará el territorio rebelde. Así, en 1640 y con la oposición de Cataluña, de Aragón, de Andalucía... y la secesión de Portugal. En un segundo empeño, la guerra de sucesión reafirma el mecanismo estratocrático. La ocupación militar se perpetúa transformando en intendencias de provincias las intendencias de ejército. Y Fernando VII, repuesto por un ejército francés, lo mantiene de guarnición cinco años.

(10) Cf. textos de las Escuelas de guerra de Río, de Lima, etc., especialmente los de Golbery de Silva. Una breve referencia y su relación con la España actual, BENEYTO: *La identidad del franquismo*, Madrid, 1979, págs. 248-267.

(11) BODINO: *Les six livres*, I. 9 «Celuy est absolument souverain qui ne tient rien après Dieu que de l'espee».

(12) BODINO: *O. c.*, I. 10.

El servicio de la idea de soberanía fue oportunísimo en la hora natalicia del Estado. Porque los reyes medievales conseguían poderes trabajosamente y ahora ya disponían de título para exigirlos. De ser caudillos al modo germánico pasaron a árbitros y jueces, pero sólo en lucha con la Iglesia lograron intervenir en la enseñanza y en la beneficencia. Llevan a su séquito capitanes y cronistas, y la gloria que queda en los relatos es la de las batallas. El Estado se configura también beligerante frente al saber hecho público en los libros y frente a las noticias difundidas por las gacetas; logra suceder a la Iglesia en la censura, impidiendo la difusión de las doctrinas que juzga peligrosas, y en el adoctrinamiento y aun en la información.

Contemplemos la situación presente y comparémosla: no sólo el poder de la coacción, sino el de la exhortación están en las manos del Estado. El monopolio de la predicación, propio de la Iglesia medieval, es ahora servicio suyo gracias a sofisticadas tecnologías que le permiten invadir nuestro domicilio al través de instrumentos audiovisuales (13).

Las competencias que el Estado tiene en nuestros días eran inimaginables para Bodino, pero son consecuencia de las tesis que expuso. La reglamentación del orden público incide en la estructura misma del Estado; pende más de los policías que de los jueces. La intervención estatal acerca al poder del Estado materias que nunca se imaginaron alejadas de la propia persona. Las decisiones individuales se reducen: al abreviarse la jornada laboral resultará el Estado competente en regular el ocio, y ni siquiera seremos libres para utilizar el tiempo decorado con tal adjetivo. La ordenación de servicios como aplicación de derechos exige mayor actividad administrativa, mayores expensas y consecuentes presiones en el orden fiscal, con obligado crecimiento de burocracia. (Recordemos lo sucedido en la Revolución francesa, que se negó a formular el derecho al trabajo vistas las consecuencias burocráticas y asistenciales que iba a llevar consigo...) Importa estudiar a fondo, ante la crisis del Estado de que venimos ocupándonos, este grave tema del crecimiento de las competencias, para buscar una *communis opinio* que la concrete. Hay que preguntarse —y responder— ¿qué es lo que los hombres que mandan como gerentes de la sociedad civil deben mantener en su órbita y qué es lo que debe dejarse a la actividad personal, individual o grupal?

(13) BENEYTO: *Conocimiento de la información*, Madrid, 1973, Alianza, Col. Bolsillo, 480.

Nadie objeta que la legislación deba ser obra del Estado, bien que no de los órganos de gobierno, sino de aquellos en que la comunidad anda representada. Las relaciones interestatales —que mal llamamos internacionales— constituyen tarea privativa de esa misma representación y deben conducirse por los órganos previstos en ley fundamental, porque la paz y la guerra son bien y mal comunes. Y es claro que la justicia, tan vinculada a la legislación, y por ello también adiafórica, es tarea indiscutida, así como el tópico orden público, el cuidado de la subordinación del ciudadano a la ley y la vieja *tranquillitas* o pacífica convivencia. La moneda, medida de las cosas venales y símbolo del trato mercantil; los impuestos, la obtención regulada por ley de las contribuciones para cubrir los gastos derivados del funcionamiento de la Administración; los medios personales, esto es, los funcionarios, así como, en fin, las tareas derivadas del concepto de gracia (complementario en cierta tradición española con la justicia), pues no solamente hay que pensar en esta última ni mucho menos ligarla al hecho de ajusticiar... (14).

Sobre la preeminencia del concepto de soberanía, el Estado ha crecido inventando, adquiriendo y aun usurpando poderes. Al final del proceso quien se queda sin ellos es el individuo, convertido en persona sin personalidad. El Estado contemporáneo dispone del hombre —y de la mujer— anteriores a su formulación y aun a su existencia. A título simplemente indicativo cabe señalar que hombres y mujeres abdican en él el derecho a vivir, al ser admitida la pena de muerte, quedándole sujetos los varones al aplicarse la conscripción y aun restan a merced del Estado los cadáveres de los ciudadanos para servirse de alguno de sus órganos con el humanitario pretexto del trasplante... Estamos en un momento en que el Estado que llamamos liberal no se distingue del Estado socialista, incluso ha podido decirse que las gentes aceptan el socialismo porque ya el liberalismo les ha habituado a ello (15). Hay que pedir, como hace Bunge, el confinamiento del Estado a su función reguladora y de prestación de los servicios públicos «esenciales» —e importa mucho subrayar este adjetivo (16). Porque si la soberanía nos ha dado un Estado omnipotente y omnipresente, la consecuencia es convertirnos a todos en funcionarios, pues la burocracia es realmente no sólo un mal latino, según el mote de Pierafitte, sino —como tan sugerentemente señala Octavio Paz— un fantasma que recorre el mundo.

(14) Recojo el cuadro de A. ARNAIZ: *Ética y Estado*, pág. 232.

(15) EMILIO BUSSI, en el vol. *Una società contro l'uomo*, II Incontro romano della Soc. Gioacchino Volpe, 1974, Roma, 1975, pág. 51.

(16) O. E. BUNGE: *El mundialismo*, Buenos Aires, 1972, pág. 205.

Desbordando su propio quehacer, el Estado moderno entra en crisis a consecuencia del desarrollo extravagante del concepto de soberanía y en virtud del contraste entre la sociedad en que nació y la tan distinta sociedad en la que pervive.

3

Los intelectuales y los gobernantes hemos pensado y realizado una ordenación de la convivencia política sin partir de la sociedad que está en su base, y es, por consiguiente, lógico que resulte en la práctica disfuncional (17). ¿Nos equivocamos —se equivocaron— quienes optamos, quienes optaron, por una determinada línea de pensamiento?

Los hombres eminentes en la historia de la filosofía política se han tenido que decidir, coincidiendo en ello con la función de todo estadista. Primero optaron entre Aristóteles o Platón, después entre san Agustín y santo Tomás, y en la hora puerperal del nuevo mecanismo de convivencia entre Maquiavelo y Belarmino; poco después entre Bodino y Altusio... Importa tener presente, para juzgar aquella situación, la fuerte y bronca Europa asediada por el Turco, alterada por Lutero, alienada por Colón, y todavía fiel a un pontificado que beneficiaba a Castilla y a Portugal dándoles las Indias y aún podía declarar herejes —y en consecuencia liberar a sus súbditos de toda fidelidad— a los reyes de Francia y de Navarra, al propio tiempo que la cartografía se alteraba y también se alteraban cabezas y sentimientos. El problema de una metodología política aceptable por los estudiosos de los distintos orbes en presencia —que es quizá hoy el primero de los problemas de la politología— no era entonces ni siquiera pensable como hipótesis. El Islam si se mantenía como fuerza había dejado de ser zona de contacto con la cultura europea para presentarse como pueblo combatiente. Y del Asia no llegaban a Europa sino rumores o consejos, mientras el Africa solamente sonaba bajo las voces de la piratería o el cautiverio.

En tal contexto y tomando de mano la referida opción soterrada, aun en el nivel inicial de hipótesis de trabajo ¿cabría proponer una regeneración del concepto de Estado valorizando la vía germanista, seguida por Juan Altusio?

Barrido por el fervor suscitado por Juan Bodino, en buena parte apo-

(17) Una consideración por extenso, aunque en síntesis, de todo este problema en BENEYTO: *El Estado como respuesta al cambio social*, ponencia en el III Incontro romano della Soc. G. Volpe, Roma, 1975. Texto castellano en «Revista de Estudios Políticos», 203, 1975.

yado por la tradición jurídica romanista, Altusio es heredero de la tradición comunitaria germánica. Frente a la exaltación de la soberanía, coloca en primer plano a la autonomía; más que al Estado mira a la Comunidad, el pueblo es para él antes que el ordenamiento que va a regirlo.

Westfaliano de nación, calvinista de confesión, es, ante todo ciudadano: hombre de ciudad, urbano mejor que cortesano y aún en forma alguna esto último. Tomemos nota de que fue síndico de Emden durante treinta y cinco años, desde 1603. Por lo que con analogía cerca del *curriculum* de Maquiavelo, unió la nación a la meditación, la práctica a la doctrina, tal como él mismo reconoce muy pronto, ya en 1614, en la tercera edición de su *Política* (18).

Para Altusio lo esencial en la política no es la relación entre el mando y la obediencia, sino ese campo propio de una comunidad determinada: el formar grupo, anudarse, encontrarse, necesitarse unos a otros y ordenar su intercomunicación. De ahí hay que partir. Toda comunidad no es simplemente el sujeto de la aplicación de unas normas, sino que consiste en un patrimonio, en un quehacer y en una actitud —solidaria— entre sus miembros. El centro del Estado altusiano no es el poder, sino el *politeuma*, mecanismo jurídico autónomo, especie de cosoberanía —o soberanía coordinada— que es consecuencia del derecho que tiene todo grupo social a reglamentar la convivencia de cuantos lo componen. Más que principio, el Estado altusiano es fin, resultado de la federación de los grupos sociales autónomos (19).

Tras advertir la trayectoria de la idea bodiniana de la soberanía, cabe imaginar lo que pudo haber sido el desarrollo de la idea altusiana de autonomía. Parece admisible que sospechemos que tal proceso hubiese alejado el absolutismo, el carácter beligeró del poder público y aun finalmente de esa desorbitación del poder soberano que es el totalitarismo. Y es incluso posible que el desenvolvimiento histórico del *politeuma* nos hubiera acercado a esos mundos del Asia y del Africa donde se dan mecanismos tradicionales de poder muy próximos a los que conceptúa Altusio y que son precisamente los que chocan con las fórmulas codificadas por la praxis que procede de la teorización bodiniana. Digamos, en fin, que lo que falla en la convivencia política occidental de nuestros días —la relación entre representantes y representados— es lo que en el pensamiento de Altusio alcanza relieve mayor.

(18) H. ANTHOLZ: *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden*, en las «Abhandlungen und Vortraege zur Geschichte Ostfriesland», 32, 1955.

(19) PIERRE MESNARD: *L'essor de la Philosophie politique au XVI^e siècle*, Paris, 1936, página 585.

Justamente en esta línea anda una meditación no muy lejana debida al historiador Huizinga, otro hombre de estirpe germánica, que venía a coincidir con Altusio al decirnos que el principio salvador, capaz de preservar al mayor imperio incluso de los peligros del militarismo, consiste en lo contrario de esa culminación de la soberanía que es la centralización: la autonomía de las partes en relación al conjunto (20).

Y vale la pena señalar que el mundo islámico —con el cual es urgente la vinculación europeísta— coincide con esa misma tradición de la autonomía social de cara a la soberanía estatal y aun a la vieja *majestas* romana. La teoría de la asociación como base de la convivencia está en la raíz de todo posible consenso (21).

La desorbitada exaltación del principio bodiniano ha deteriorado hasta la extremosidad el viejo derecho asociativo, destrozando toda laya de poderes intermedios, dejando al individuo en soledad (22). Toda mediación encuentra obstáculos para institucionalizarse; apenas entificada es barrida. Ahí andan desvalidos los municipios, las regiones, los consorcios estamentales. Se prefiere el temor al amor. A los fluidos linderos de las comarcas suceden las fronteras de los Estados, endurecidas al recibir el hálito castrense y convertir cualquier mojón en ciudadela erizando las zonas fronterizas. La violencia utilizada por los reyes para afirmar sus Coronas sirve también para destruir pueblos y territorios: ahí tenemos a Alemania partida en dos, a Polonia varias veces descuartizada...

Sobre la línea bodiniana la soberanía ha sido título que ha permitido reivindicar cualquier poder que no estuviese en manos de los reyes. El Estado montado en la Europa moderna dispone de las armas y de las almas. No se ha limitado a discutir competencias con la Iglesia; se ha hecho iglesia él mismo, ejercitando la vieja función exhortativa... No tiene nada de extraño, por consiguiente, que pueda advertirse, desde que se fue tomando conciencia de este hecho, una cierta corriente doctrinal favorable a ese confinamiento del Estado a las funciones juzgadas esenciales, reduciendo en favor de los individuos y de los entes intermedios las latas competencias vigentes. Frente a la centralización que es la última consecuencia de la soberanía interior, se empieza a hablar de descentralización, y se pide que el Estado abdique en las regiones todo lo que no sea competencia esencial

(20) *A l'aube de la paix*, Amberes, 1945, trad. cast. pág. 160 («En los albores de la paz»).

(21) MUHAMMAD ZAFRULLA KHAN: *Islam and Human Rights*, The London Mosque, Londres, 1967, pág. 45.

(22) BENEYTO: *La mediación entitativa*, en «Revista de Estudios Políticos», 206-207, 1976.

suya. Para el profesor español Royo Villanova debía ceder «aquellas cosas que no son indispensables para mantener la unidad social» (23). Se trata con ello de situar a la autonomía como concepto próximo y su subalter-nante.

4

Tras la toma de conciencia por el movimiento obrerista, desde hace más de un siglo, se habla con razón de la necesidad de ir a un reparto más justo de las riquezas, pero no hay que olvidar que la presencia del pueblo en la vida política exige igualmente extender el principio a los poderes. Alegra, por tanto, oír al papa Juan Pablo II, en sus Palabras de Año Nuevo, este primer día de 1980, esa doble referencia: repartir más justamente —propuso— bienes y poderes.

No es sólo que la carga de funciones que ha tomado el Estado sobre sí le puede hacer caer —y no sería la única vez que el hecho se haya testimoniado. Es que va creciendo la conciencia de que no es justo que tenga tanto poder en su mano. Tendrán que meditar mucho los pensadores y tendrán que hacer gala de prudencia los estadistas, pero ya desde ahora se pueden sugerir algunos correctivos.

La soberanía ejercida esencialmente en las relaciones entre Estados ha ido cediendo no sólo por los mecanismos societarios, sino por la polarización del poder acrecentado en favor de quienes disponen de armas decisivas en la guerra y de mecanismos disuasorios en el Parlamento mundial. Si la soberanía ya no se aplica más que a los individuos, que van siendo otra vez antes súbditos que ciudadanos, parece justo que vuelva a tener presencia en la vida pública de cada nación ese mecanismo de pluralidad de normas con el que pudo resolverse en la Edad Media la coordinación de los distintos cuerpos sociales dotados de autonomía y jurídicamente diferentes e incluso contrapuestos (24).

Las regiones —o las nacionalidades si la regionalidad es tan clara en ellas que el perfil social es del todo reflejado en una cultura propia— deben servir para templar y para equilibrar los excesos de poder de que ha sido dotado el Estado-nación. La nación hecha Estado debe considerarse concepto histórico y no dogmático, etapa del proceso de identificación de las

(23) A. ROYO VILLANOVA: *Descentralización*, Madrid, 1960. Entre las materias descentralizables señalaba la enseñanza universitaria, l. c. pág. 77.

(24) V. F. CALASSO: *Medioevo del Diritto*, Roma, 1954, y G. MARANINI: *Storia del potere in Italia*, Florencia, 1967, Introd.

comunidades humanas, clarificando y afirmando la vigencia de las regiones como entes intermedios (25). Precisamente Huizinga, antes citado, en calidad de historiador pudo calificar de error grosero la consideración de las naciones como hecho milenario, puro espejismo romántico (26). Es la mitificación de la nación lo que ha llevado a sobrevalorar las unidades nacionales muy en contra de la realidad apoyada por los acontecimientos (27).

El abandono de las propuestas de Altusio y la formación de un pensamiento político sobre la exclusiva opción bodiniana, dejó de lado la teorización de las *civitates majores*, tan clara en los clásicos de la escuela teológica española. Precisamente la atribución de autonomía a aquéllas constituía en tales textos una limitación fundamental a la soberanía. Para Suárez la soberanía del Estado se restringía en el interior y en el exterior: en el interior por la autonomía de las *civitates* (28), en el exterior por el *ius ecclesiasticum* y el *ius gentium* (29).

Propongo que volvamos a considerar como entes intermedios, capaces de acercar el poder a los individuos y de cortar aristas a la soberanía, a tales *civitates majores*. De ellas hay que partir para teorizar el poder regional, con la valoración de la persona que está en su origen y con el funcionalismo de la mediación.

Trataron de hacerlo ya no pocos españoles en la época juzgada áurea por nuestra historia apologética. El talante típico de Castilla —que un su gerente escritor acaba de calificar como «univocracia» (30)— no permitió desarrollar la tesis, y justamente resultó cortada en las tierras de América la singular experiencia de permitir, y aun de organizar, la sociedad indígena de acuerdo con los esquemas precortesianos, reconociendo a las comunidades indígenas como *civitates majores*. En esta línea anduvieron los proyectos de los padres Mendieta y Motolinia (31). Mas ni siquiera al obispo de Puebla, don Juan de Palafox, se le permitió hacer algo; pero Palafox deja

(25) BENEYTO: *La mediación entitativa*, cit. También O. DAHN, ed.: *Nationalismus und sozialer Wandel*, Hamburgo, 1978.

(26) HUIZINGA: *En los albores*, págs. 101-102.

(27) La historia española subraya el mayor peso de la más cercana vinculación: las unidades precedentes a la unidad fueron más beligeras. Una vez constituida la Unión de Armas, tras Olivares, no se citan victorias.

(28) *Defensio*, III, 9.17.

(29) *De legibus*, III, 4-8.

(30) F. SÁNCHEZ DRAGÓ: *Gargoris y Habidis*, Madrid, 1978, II, pág. 218.

(31) P. MENDIETA: *Cartas al P. Bustamante*, en «Nueva col. de Documentos para la Hist. de México», México, 1941, págs. 163 y sigs. P. MOTOLINIA: *Historia de los indios de Nueva España*, n. ed., México, 1941.

un *Juicio* (32) que vale para México aunque se refiriese en principal medida a Flandes. Acusa precisamente a ese abandono como la causa de la pérdida de la entera monarquía: se pierde —escribe— porque sus príncipes no respetan las peculiaridades nacionales, porque la política unificadora y anexionista es contraria a la voluntad de Dios, pues siendo diversas las naciones es necesario que sean diversas las leyes y el gobierno, pues proceder de otro modo es lo mismo que trocar los bocados y los frenos a los caballos o resumirlos en uno solo «con que éste se empinan, aquéllos cordobean, los otros se disparan y todo se aventura» (33). De igual parecer fue Fadrique Furió, en sus *Remedios*, donde hay una completa teorización de la autonomía de las comunidades entonces llamadas nacionales (todavía no secuestrado el concepto de nación con miras a acorazar al Estado). Para Furió importaba haber conservado las organizaciones políticas anteriores a toda conquista o incorporación de territorios, confirmando leyes y privilegios, usos y costumbres, enviando regidores blandos y amorosos (34). En esa línea Juan de Matienzo había pedido a Felipe II que se tomase de la administración precedente, indígena, un funcionario típico de aquellos pueblos, el «tucuyrico», a lo que el Rey ni siquiera contestó (35).

Frente al reconocimiento de tales comunidades como *civitates majores*, con la autonomía que autorizaban los teólogos y que recomendaban los políticos, Castilla impuso la ocupación permanente, según la doctrina propuesta para Flandes por Juan Bautista Valenzuela (36). Los reyes preferían ser temidos a amados: la naturaleza de la plebe o la rebeldía reiterada justificaban plenamente la sustitución del gobierno civil por el militar. Más tarde seguimos copiando a Francia... Pero ahora suenan en Francia voces que rectifican el viejo esquema: Simone Veil, ex ministro francés y presidente del Parlamento de Europa, declara que la política no puede hacerse contra la historia, y lo dice para subrayar luego que no es posible negar que desde hace una veintena de años «se han reforzado los sentimientos regionalistas» (37).

Y dando fin a este pequeño *excursus*, volviendo a la persona, desamparada a fuerza de vigilancia, importa completar la tesis de la autonomía con

(32) *Juicio interior y secreto de la Monarquía*, 1653. Ms.

(33) BN. Madrid, Ms. 11306 f. 103-104.

(34) BN. Madrid, Ms. 18024.

(35) Sobre la carta de Matienzo, ROBERTO LEVILLIER: *La Audiencia de Charcas*, Madrid, 1927, II, págs. 460-470. Sobre la institución indígena FERNANDO MUÑOZ: *El tucuyrico en los pueblos de indios*, Valladolid, 1975, III Jornadas Americanistas.

(36) JUAN BTA. VALENZUELA VELÁZQUEZ: *De statu ac bellis ratione servanda cum Belgis*, Nápoles, 1620.

(37) Declaraciones a «El País», Madrid, 11 de enero de 1980.

el principio de subsidiariedad. Recordemos que en España fue doctrina constante entre los hombres de la Institución Libre de Enseñanza, desde el gran libro de Giner (38). Del todo conforme en este punto con la doctrina krausista, la filosofía cristiana más oficiosa insiste en el concepto al subrayar que el Estado existe para ayudar a las personas que viven en sociedad y que las competencias de aquél han de contraerse tan sólo a lo que sobrepase las posibilidades de acción de los individuos y de los grupos (39).

Hay, en fin, otra razón para defender la autonomía, al salir al campo de la vida supraestatal, y es que solamente vigorizando los poderes regionales dejará de ser una amenaza el superestado. Porque la crisis no es sólo interior, ya que toda política está influida por los acontecimientos exteriores y por el modo de conducir su gobierno y el de la economía (40), pues si es verdad que la ONU considera limitadas sus actividades por el «dominio reservado de los Estados» (41) esos asuntos andan en alto grado de dependencia con respecto a los otros, y quedan además patentes vínculos de toda índole actuantes por encima de las fronteras.

La fórmula parlamentaria no ha alcanzado madurez al nivel supranacional. Las dos organizaciones puestas en pie tras las dos grandes guerras, la SDN en 1919 y la ONU en 1945, no han regulado la vida internacional, sino una parte de ella. En materia de justicia callaron los tribunales después de Nürenberg y el Tribunal de La Haya ve muy limitada su actuación en tanto que el organismo judicial del Consejo de Europa se encuentra aceptado reticentemente. En materia de orden público, se desfiguraron y se limitaron las acciones de los «cascos azules». Únicamente muestran mayor actividad la OIT y la UNESCO, sin duda no sólo por cierta tradición, sino por el ramo a que se contraen (42). Queda, en fin, otra cuestión: ¿Hasta qué punto serán válidos los mecanismos provistos en esas dos graves ocasiones, ante el cambio que entre tanto se opera en el mundo? (43). Es una pregunta que pronto necesitará respuesta.

(38) FRANCISCO GINER: *Teoría de la persona social*, Madrid 1899, pág. 226.

(39) Cf. MULCAHY: *Subsidiarity*, en la «New Catholic Encycl.», Nueva York, 1967, XIII, pág. 762.

(40) J. J. LINZ: *Crisis Breakdown v. Reequilibration*, en el vol. de LINZ y STEPAN: *The Breacdown of Democratic Regimes*, Baltimore-Londres, 1978, pág. 20.

(41) Carta de las NU, II, 7.

(42) BENEYTO: *Historia geopolítica universal*, Madrid, 1972, págs. 342-546.

(43) A. LAMELAS, brillante arquitecto español, expone con total realismo la situación en su sugerente *Geoísmo y cosmoísmo*, Madrid, 1974. La temática general se encuentra en torno al orbe único en que vivimos, el One World de la explícita conclusión de RENÉ MAHEU: «Hemos llegado, quiérase o no, a la era de los hombres unidos». Cf. su *Civilización de lo universal*, trad. cast., Madrid, 1970.

La ordenación política presente se suele calificar por su adscripción partidista. Pero el partidismo es como un color o un matiz cromático, no dice a la estructura que sólo cabe en las líneas de la democracia y de la autocracia y aun dentro de ésta en las estratocracias de cualquier signo, incompatibles siempre con la autonomía.

Las hipótesis de cambio que pueda plantearse el pensador son bien distintas a las que tenga en su mano el político. Por lo pronto, bajo regímenes estratocráticos es poco imaginable la autonomía. Cambiar el régimen para poder implantarla resulta extremadamente aventurado, porque si es fácil pasar de la paz a la guerra —del régimen civil al régimen militar— la cosa se complica, se alarga y se aleja cuando el proceso se invierte. De la guerra a la paz subsisten siempre trebejos y no acaban de cambiar los talantes.

Permitidme aludir, porque lo hago con textos nativos y la conclusión es elogiosa, al caso mexicano. Resulta ejemplar que aquí los militares, no obstante su capacidad para controlar el poder, tuvieran a bien cederlo a conductores civiles «cuando las necesidades políticas, económicas y administrativas del Estado cambiaron» (44).

Cuando el Estado ha dejado de ser militar, cuando se han impuesto ideologías humanísticas y liberales es, sin embargo, previsible la vuelta de la democracia a la estratocracia, por cuanto las élites castrenses preparadas por los departamentos políticos de las Escuelas de guerra, pueden resultar apoyadas por una parte del pueblo, grupos conservadores y políticos próximos a dichas élites, bajo la sugestión de una preeminencia del orden público, fácilmente encuadrada en las teorías de la defensa nacional o la defensa de la comunidad nacional, cuya ascendencia en la historia del pensamiento habría que buscar en el *Leviatán* de Hobbes (frente a las líneas bodiniana y altusiana consideradas hasta aquí).

Las rupturas institucionales en América Latina —escribe César E. Romero— siempre son producto de la voluntad y de la actuación de las fuerzas armadas, hasta el punto de que el estado de sitio se ha convertido en situación casi normal (45). La raíz de esa intervención se encuentra, a mi

(44) Lo tomo de BERTA LERNER y SUSANA RALSKY: *El poder de los presidentes*, México, 1975, pág. 81. No podían permanecer en el poder —explican— debido a que su intervención era identificada con una realidad que parecía haber sido rebasada y superada. Sobre el contexto concreto, BENEYTO: *La estabilidad política de México*, en «Revista de Estudios Políticos», 213-214, Madrid, 1977.

(45) CÉSAR E. ROMERO: *¿Crisis del gobierno civil en América Latina?*, en su volumen *Temas constitucionales y políticos*, Córdoba, 1971, pág. 10.

modo de ver, en la tradición de la última etapa del Gobierno español, tras el fracaso del régimen intencional, cuando hubo que insistir en el mando castrense, talante heredado por los oficiales criollos y perfeccionado de modo instrumental a partir de la Independencia (46). Actualmente, la ruptura encuentra apoyo a menudo en una cláusula típica de las Constituciones latinoamericanas (y también ahora incluida en la española) de defensa del orden constitucional (47).

Únicamente la fuerza puede derribar gobiernos constitucionales. Y frente a la posible acción de las fuerzas armadas también los partidos y los sindicatos necesitan organización militar, tal como reveló el caso de Cuba donde Fidel Castro logró constituir fuerza armada propia y se mantuvo estratocráticamente.

Como un Estado moderno estabilizado es técnicamente una fortaleza (48), el papel de los intelectuales queda muy reducido. Sólo pueden formar un ambiente si la represión cultural no es decisiva, pero no logran conducir el cambio.

Si pasamos al orden exterior las cosas mejoran en favor del intelectual por cuanto para las fuerzas armadas es previa la guerra y ésta no siempre logra la aquiescencia de las potencias rectoras de la vida internacional. Aquí es donde los pensadores deben trabajar para ir cuajando conceptos que conduzcan a un mejoramiento de las relaciones entre los distintos Estados.

Por lo pronto ofrece amplísimo quehacer una regeneración del concepto y del modo de vida propios del Estado, hasta convertir a éste en sistema de convivencia política donde la autonomía y la federación sustituyan a la soberanía y al imperio. Ante todo de cara a las distintas organizaciones de signo supranacional importa mucho que la nueva filosofía asocie en un vasto consenso no sólo a los pueblos europeos o de raíz europea, sino a los orientales, islámicos y marxistas.

Recordemos el esfuerzo de Zafrulla Khan por hacer sentir próximos

(46) Sobre las Capitanías generales como único poder político en el ocaso del dominio español, BENEYTO: *Historia de la Administración*, cit., pág. 501.

El proceso de toma de poder por los oficiales que reclutan a los indios durante la guerra de separación, en Basadre (Chile, Perú y Bolivia independientes, en la Historia de América dir. por A. Ballesteros) y la bibl. allí recogida. El enlace con el siglo XIX en la antigua metrópoli en BENEYTO: *La identidad del franquismo*, páginas 238-240.

(47) C. E. ROMERO interpreta esa defensa en los términos en que el estamento asaltante la deforma: si bien las fuerzas armadas deben defender el orden constitucional ello no significa el reemplazo del poder civil y la tutoría de quien tiene la potestad originaria de la instancia política. *O. c.*, pág. 11.

(48) J. J. LINZ: *Crisis Breakdown v. Reequilibration*, en el vol. cit., págs. 15-16.

la doctrina islámica y la Declaración universal de derechos humanos (49). Recordemos también las aportaciones dirigidas a subrayar los puntos comunes entre cristianismo y marxismo. Yo mismo señalé en la reunión tenida en Marienbad en 1967, que el gran problema del mundo actual está en la relación entre el cristianismo y el marxismo, pero igualmente en la participación de estas dos doctrinas en el proceso de la unidad cósmica a que conduce este ya evidente orbe universo (50).

Para los soviéticos la idea utópica del Estado mundial ofrece dos líneas, la mundialista y la federalista (51). Los académicos moscovitas esperan resolver la situación mediante el proceso de extensión del comunismo, rechazando las previsiones occidentales (52). Frente a tal planteo parece laudable el impulso de la corriente federalista.

Ya Huizinga señaló que la idea federal ha revelado ser la fuerza del Imperio británico y de la República americana. De nombre o de hecho este principio rige asimismo a los Estados de la América Latina e incluso al Imperio ruso. Suiza constituye el Estado federal por excelencia (53) ... Por eso piensa que la base de la configuración mundial futura parece que ha de ser la unión federal, una unión federal —explica— que vincule a un gran número de pequeñas unidades bajo el poder, minuciosamente delimitado, de un consorcio de grandes potencias que a su vez serán inevitablemente federales (54).

En la línea del mundialismo, César E. Bunge propugna un ordenamiento jurídico que sólo requiera el uso de la fuerza como excepción. Tal sistema es —dice— de primordial importancia para el hombre. Desgraciadamente, observa, la experiencia reciente nos hace observar que tal objetivo es prácticamente imposible «mientras no se restrinjan radicalmente las so-

(49) MUHAMMAD ZAFRULLA KHAN: *Islam and Human Rights*, Londres, 1967.

(50) BENEYTO: *Freiheit zwischen dem Erbe der Geschichte und Sozialer Aufbruch*, Marienbad, 1967, ed. de la Acad. checa de Ciencias y de la Paulus-Gesellschaft, vol. 3.º, i. pr. Texto castellano (*La libertad entre la tradición y el cambio social*), en «Revista de Estudios Políticos», 156, 1967. El pasaje cit. en la pág. 181.

(51) Cf. MODRIJNSKAIA y otros: *L'avenir de la société humaine*, Moscú, 1973. Estudio colectivo de miembros de las Academias soviéticas. Textos pertinentes, páginas 280-284.

(52) *L'avenir*, págs. 285-291.

(53) *En los albores de la paz*, págs. 160-161. Después de la segunda gran guerra también es federal la Alemania Democrática, que ha vuelto a la tradición prusiana.

En igual sentido, pocos años antes, RAYMOND SILVA: *Au service de la paix, L'idée fédéraliste*, Neuchâtel, 1943.

(54) *En los albores*, pág. 161.

beranías de las grandes potencias» (55). De ahí sus más concretas propuestas que conducirían a una radical reforma de la ONU (56), reforma que habría de topar con la oposición de las mayores potencias, que hasta ahora han utilizado a su merced los mecanismos establecidos. No hay que olvidar que si la SDN fracasó esencialmente por la ausencia de los Estados Unidos, la ONU resulta inoperante por su presencia y por el juego de la bipolaridad con la Unión Soviética, que ha aumentado su clientela entre los miembros y que dispone, como los yanquis, del veto a los acuerdos que no les plazcan.

* * *

He pergeñado un poco a vuela pluma la situación crítica en que se encuentra el ordenamiento político que venimos llamando Estado y he propuesto una meditación y una tarea a los teorizantes y a los estudiosos. Me parece, en resumen, que —frente a la soberanía— importa ir situando a la autonomía y que —cara al imperialismo— debemos levantar al federalismo.

Solamente multiplicando los centros de decisión y acercándolos a los ciudadanos, beneficiarios o víctimas de ésta, con Estados regionales mejor que nacionales y con una red de normas que se proyecten sobre los grupos de intereses y de ideas, será posible una palingenesis de aquel ordenamiento.

Satisface advertir que entre tanta confusión como se da en la consideración del proceso político en curso en España puedan sonar palabras tan acordes con lo que hemos dicho aquí, como las del entonces secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional, que voy a recoger como conclusión de mi ponencia: «La Constitución española de 1978 representa una superación del concepto de Estado-nación como realidad cerrada y monolítica heredada de la Revolución francesa. El Estado que configura la nueva Constitución es abierto: se abre hacia arriba a la Comunidad internacional y particularmente en nuestro caso a la Comunidad europea, y se abre también hacia abajo a las Comunidades autónomas...» (57).

(55) BUNGE: *El mundialismo*, pág. 15.

(56) He aquí sus propuestas: 1. Establecimiento de una norma jurídica que regule la convivencia de las naciones, eliminando el uso de la fuerza y sometiendo los conflictos entre los Estados, o cualquier situación que se defina como internacional a la decisión de órganos independientes y permanentes establecidos con tal finalidad. 2. Una fuerza de policía internacional bajo la jurisdicción exclusiva de dichos órganos. 3. Instituciones encargadas de mantener en constante funcionamiento el orden jurídico así organizado, creando en consecuencia un propio derecho (*O. c.*, pág. 19).

(57) JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ AMBRONA, Secretario de Estado para el Desarrollo constitucional, Lección inaugural del curso regional extremeño en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Texto recogido de «El País», 4 noviembre 1979.