1.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

En una primera aproximación al tema podemos establecer una conceptualización capaz de diferenciar con claridad la idea de Estado, nación y gobierno. El Estado sería una realidad jurídico-política resultado de la vigencia de un poder soberano sobre una población específica en un territorio bien delimitado. La idea de nación haría llamada a una realidad preferentemente sociológico-cultural; una nación sería un pueblo caracterizado por una disimilitud hacia afuera y una semejanza hacia adentro en el terreno étnico-cultural que aspiraría a disfrutar de una organización política propia, bien en la forma de Estado soberano, bien dentro de un espacio político autónomo dentro de una organización estatal plurinacional.

El gobierno, más allá de cabeza del poder ejecutivo, podría ser entendido en el sentido anglosajón del término —traducible al castellano con la idea de régimen político— como el conjunto de instituciones políticas en que se concreta el funcionamiento cotidiano del Estado.

Cuando junto a estas instituciones se incluyen otros factores condicionantes de la política no estrictamente institucionales, estaríamos ante una lectura más amplia de esa vida política que quedaría mejor descrita con el concepto de sistema político.

Un esquema de este tipo tiene la gran ventaja de su claridad. Lo que sucede es que las realidades políticas, como las sociales en general, rara vez se dejan describir con esquemas simples, más racionales que razonables. El Estado que describíamos como una realidad jurídico-política es también una realidad histórica sujeta a múltiples transformaciones desde su eclosión con la modernidad europea; realidad siempre en transformación, no es difícil descubrir sus componentes ideológicos, coyunturales y polémicos. Y algo parecido puede decirse de la nación; lo que inicialmente parece un dato sociológico-cultural es en gran número de ocasiones resultado político de unas circunstancias en las que el Estado aparece como agente decisivo en su nacimiento. Al fin, solamente la idea de gobierno, una vez superada su inicial ambigüedad, parece un concepto capaz de sustraerse a los vaivenes de la historia y la política.

1.2. EL ESTADO

1.2.1. La singularidad del Estado moderno

El Estado es una forma de organización política que en absoluto puede ser considerada como universal dentro del largo proceso histórico del mundo occidental. Su eclosión se produce con la modernidad europea en sincronía histórica con el Renacimiento. Un nuevo mundo fuerza un nuevo modelo de organización política. La poliarquía medieval se habría caracterizado por una dispersión de las funciones políticas que el nuevo Estado aspira a concentrar. El feudalismo es coherente con una realidad económico-social autárquica. La Iglesia y la idea imperial, desde pretensiones opuestas a las del feudalismo, presionan con similar eficacia contra las nacientes aspiraciones que va a encarnar el Estado. Dicho en pocas palabras, el Estado moderno, junto a la pretensión de concentrar funciones políticas hasta entonces dispersas, trataría de hacer del artefacto político algo parecido a un instrumento objetivo al servicio de una colectividad que especializaría —contra la confusión típica de la etapa anterior entre poderes económicos, sociales y religiosos— a unos hombres y unas instituciones al servicio de lo político.

Innecesario decir que una afirmación de este orden necesita de numerosas cautelas. MAX WEBER ofreció una definición del Estado moderno como tipo ideal que responde a la idea anterior: «...Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema». Una definición que nos vale como descripción de una aspiración pero no como retrato de una realidad. El Estado moderno, durante mucho tiempo, es mucho más un deseo que una realidad establecida. El lenguaje de las cancillerías regias y la política cotidiana coinciden escasamente a lo largo de las monarquías autoritarias de los siglos XVI y XVII. No solamente porque lo nuevo de la política estatal no lo sea tanto, pese a la novedosa combinación de elementos ya existentes, sino porque la orientación racionalizadora del Estado moderno debe acomodarse una y otra vez a la herencia del pasado. Incluso en aquellos temas en que se plasma el espíritu de los nuevos tiempos (técnicas de guerra y organización de los ejércitos, burocracia, formalización del derecho, innovaciones técnicas), dice J. A. MARAVALL, se hace visible el predominio de lo heredado y los límites del proceso de racionalización: «La política del XVI, —escribe el propio MARAVALL— en sus formas de organización, en sus fines y en sus medios, seguirá siendo en gran proporción medieval y hasta con frecuencia los elementos nuevos se presentarán con vestimenta tradicional. Esto no debe dejar de ser destacado en una construcción historiográfica —al contrario de lo que se practica en ciertas tipologías— en la que sólo se pone de relieve lo que se piensa es nuevo».

Del mismo modo que en el Estado moderno coexisten territorios en los cuales se hace sentir de muy diversa forma la pretensión de concentración de poder por los nuevos príncipes, igualmente convivirán por mucho tiempo las viejas instituciones políticas de la etapa política anterior con las instituciones de nueva planta a través de las cuales avanza el poder del Estado. La fórmula de las monarquías autoritarias, federativas y pactistas por vocación o por fuerza de las circunstancias, es justamente la utilización de un viejo entramado político corregido por la silenciosa y eficaz acción de los nuevos instrumentos de poder estatal; como describe H. LAPEYRE, el proceso es muy similar en los tres grandes Estados de la modernidad europea, Inglaterra, Francia y España. En el campo de la justicia, surgen nuevas cortes para su administración emanadas de la *curia regis* (el *Parlament* y el *Grand Conseil*, el *King's Bench* y la *Court of Common's Pleas*, las Cancillerías de Justicia). Por lo que hace a la administración financiera se hace visible la acción de la *Chambre de Comptes*, el *Exchequer* o las Contadurías; surgen en los tres casos círculos restringidos dentro del Consejo Real para el alto asesoramiento de la Corona (*Conseil Etroit*, *Inner Ring* del Consejo Privado, Consejo de Estado) y se desarrollan los poderes de los altos representantes de la Corona (virreyes, gobernadores, lores, lugartenientes) en acción paralela a otros representantes regios para ámbitos territoriales más restringidos (*Baillis*, Corregidores, *Sheriffs*).

1.2.2. Factores fundamentales en el surgimiento del Estado moderno

Durante mucho tiempo, enfoques marxistas y no marxistas han buscado en los mecanismos generadores de un incipiente desarrollo capitalista la clave para la eclosión del Estado moderno. Descubrir los riesgos de arbitrariedad y confusión en ésta o cualesquiera otra explicación monocausal, no puede oscurecer la importancia de una explicación económica en ese nacimiento del Estado moderno. El desarrollo de la actividad mercantil, el crecimiento de una actividad manufacturera, exigen algunas cosas del marco político. Se precisa de un mínimo de seguridad en el tráfico de mercancías, de alguna racionalidad fiscal y administrativa, de un estímulo general a la actividad económica. Es posible que el Estado moderno no esté siempre a la altura de estas demandas, pero es seguro que el orden feudal está intrínsecamente mal dotado para satisfacerlas. No hay que extrañarse pues de la alianza de una burguesía emergente con el interés constructor de Estados de los príncipes de la modernidad. Atenuación o supresión de las barreras interiores, actitud proteccionista respecto a competencias exteriores, posibilidades coloniales, movilización de riquezas eclesiásticas, son otros tantos argumentos en favor de esa alianza.

Factores estrictamente económicos como pueden ser los intereses de una acumulación capitalista medieval ligada fundamentalmente a la actividad mercantil, en combinación con los efectos de una expansión demográfica empujan a favor del

nuevo orden de cosas en la vida política. Es difícil supravalorar los efectos funcionales del Estado emergente en favor de una incipiente economía capitalista y el consiguiente interés de ésta en la potenciación de aquél. Universalmente se ha reconocido el influjo de la guerra como aliciente al desarrollo capitalista; la actividad bélica de los Estados de la modernidad se complementa con el desarrollo obligado de la burocracia y de un aparato fiscal acorde con las nuevas necesidades políticas.

Junto a estos datos económicos y sociales sería muy arriesgado ignorar el poder autónomo de una ambición principesca comprometida en la construcción de los nuevos Estados. La conservación de lo que se tiene, en una coyuntura de fuerte inestabilidad, obliga a una política de permanente expansión. MAQUIAVELO no escribe *El príncipe* o *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio* sin conexión con la realidad, del mismo modo que la justificación del poder estatal de *Los seis libros de la República* de BODINO o el propio *Leviatán* de HOBBES son inseparables de un estado de guerra generalizado en que solamente el Estado parece adecuado instrumento de pacificación. El proceso de expansión del centro a la periferia utilizando en buen número de ocasiones las pautas marcadas por los reinos medievales, es factor decisivo en la emergencia de los nuevos Estados. En fin, las necesidades de las confesiones religiosas en tiempos de división y la recepción y adaptación del viejo derecho romano, son elementos complementarios que trabajan en la afirmación del nuevo modelo de organización política.

1.2.3. Del Estado moderno al Estado liberal

No es cosa fácil seguir el tránsito del Estado moderno a la génesis del Estado liberal, un proceso que ocupa tres siglos decisivos de la historia de Europa. Interesa subrayar en todo caso que no hay nada parecido a un camino uniforme. Inglaterra, también Holanda, sigue al respecto el desarrollo más lineal. Aceptado con el Estado moderno el papel económico, social y cultural que corresponde a la burguesía emergente, las revoluciones del siglo XVII ponen al país en una línea de evolución congruente con el proceso iniciado en los albores de la modernidad. El liberalismo inglés, con su capacidad de historificar lo nuevo —un fenómeno que ha llenado de orgullo a la tradición *whig* británica— se adelanta claramente al grueso del liberalismo continental. En Francia, en España, en Prusia o en la compleja realidad italiana, será necesario recorrer el camino de la monarquía autoritaria a la monarquía absoluta antes de que un proceso revolucionario asegure la emergencia del liberalismo. Un liberalismo que necesariamente presentará rasgos más doctrinales, más racionales, en contraste con la relativa continuidad del tránsito inglés. Dar cuenta de este proceso obliga a examinar, aunque sea en forma telegráfica, el influjo de hechos tan significativos como la Reforma, el impacto de la ciencia o los efectos de una tradición iusnaturalista.

Por lo que hace al influjo de la Reforma en la construcción del Estado liberal,

se hace necesario, de entrada, relativizar la importancia de los componentes estrictamente religiosos de la cuestión. Más allá de la sugerente y discutible relación que WEBER puso de manifiesto entre la ética calvinista y el ánimo capitalista, nada hace pensar que la Reforma impulsó un espíritu más liberal como consecuencia de sus postulados teológicos o morales; no en balde LORD ACTON pudo escribir un sugestivo ensayo revisando la tópica adscripción del catolicismo a la intolerancia contra la hipotética apuesta protestante por la idea de tolerancia. Más allá del interés de las sectas minoritarias por la causa de la libertad religiosa, son razones de oportunidad, intrínsecamente unidas a prosaicas consideraciones geográficas y al peso de las mayorías, las que deciden la propensión protestante o católica a los valores preliberales. Pero dicho esto, resulta innegable que en la Reforma, de forma querida o no, al margen de una lógica estrictamente religiosa, hay una mayor proximidad a una cosmovisión liberal. La quiebra a sus manos de la autoridad religiosa, el mayor énfasis en los aspectos intimistas de la religión, la práctica del libre examen, son datos y actitudes que sintonizan bien con el futuro del liberalismo.

El desarrollo de un conocimiento científico y su trasunto práctico, el avance tecnológico, deben ser factores que empujen a la generalización de una mentalidad racional y utilitaria. La vida política no puede quedar sustraída a esta mentalidad y resulta lógico que estos valores, implícitos al inicio de la modernidad europea, empujen al nacimiento de un Estado liberal. En paralelo a este proceso, el iusnaturalismo racionalista va generalizando unas convicciones políticas que empujan en la dirección al nuevo modelo de Estado. La autoridad no puede tener otro origen que el de la voluntad de los hombres ordinariamente concretada en un contrato; el orden político no puede tener objetivos distintos a la suma de unos intereses individuales materializados en la existencia de un bien común; en fin, el hombre es en sí mismo sujeto de una dignidad intrínseca que le hace merecedor de derechos y libertades anteriores al Estado. Una larga tradición político-ideológica en la que se funden el ideal de la democracia clásica, elementos de la teocracia judía, convicciones fundamentales del cristianismo y de la filosofía estoica, termina expresándose en el gusto del iusnaturalismo racionalista por hacer del individuo el centro de la organización política.

1.2.4. Las actitudes ante el Estado

Una perspectiva de innegable atractivo en la visión del Estado es la del examen de las actitudes ante él en las grandes visiones políticas que van de la modernidad europea al mundo actual. En la medida que el Estado es la concreción más significativa del poder político, resultan en buena medida paralelas las visiones que ese poder y su más notable artefacto han despertado en las conciencias de occidente. Dejando a un lado actitudes ante el poder anteriores a la modernidad europea, prescindiendo por tanto ahora de consideraciones tan significativas como las de PLATÓN, ARISTÓTELES, la filosofía epicúrea y estoica, el agustinismo político o el

tomismo, es a partir de la obra maquiavélica cuando podemos ver una clara actitud favorable al poder político concretado en el Estado. La aparente contradicción entre el Maquiavelo cantor del riguroso gobierno monárquico (*El Príncipe*) y admirador del gobierno republicano (*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*) se resuelve en la conciencia de que son necesarias distintas formas de Estado adecuadas a las diferentes necesidades sociales. Mientras la fundación y redención de un Estado sumido en la corrupción es impensable sin el recurso a un poder concentrado en manos de un príncipe salvador, el Estado republicano se acomoda a la situación de una sociedad virtuosa, hecha a la medida de hombres libres, de auténticos ciudadanos.

De una u otra forma, hay pocas dudas en el discurso maquiavélico a favor de una organización estatal que supone el renacimiento de la vieja virtud cívica de las *polis* y la *civitas* romana. No menos decidida es la actitud del grueso de los filósofos políticos de la modernidad europea conscientes de la significación del emergente Leviatán. Los teorizadores de la razón de Estado y la soberanía son coherentes consejeros del príncipe y defensores de un artefacto político, lo hemos dicho ya, en que se confía plenamente como tabla de salvación para unas sociedades en agudos procesos de cambio.

La cosmovisión política liberal, en coherencia con un iusnaturalismo racionalista al que también hemos hecho referencia, debe establecer una inevitable distancia en relación al Estado. De la supremacía de la sociedad civil sobre éste se deriva que las libertades civiles son anteriores a la organización política; en realidad lo son también a la propia sociedad, puesto que la libertad civil no es sino adaptación de la libertad natural a las necesidades de una convivencia social. Lejos de cualquier pretensión invasora en esa esfera de libertad, el Estado debe ser un instrumento de intervención tasada que confíe en la capacidad de acción de los individuos y de su sociedad civil como instancias adecuadamente dotadas para la solución del grueso de los problemas sociales.

El pensamiento liberal fue sumamente agudo en descubrir los aspectos opresivos, los componentes dictatoriales, incluso los elementos parasitarios, susceptibles de encubrirse en los pliegues del manto estatal. En autores como BURKE, BENTHAM, TOCQUEVILLE, ACTON o RENAN pueden espigarse algunos de los juicios críticos más inteligentes que nunca se han escrito sobre el poder político y el Estado. No fue tan afortunado ese pensamiento en la valoración de los aspectos liberadores, racionalizadores, civilizadores en última instancia, que estaban potencialmente presentes en la realidad estatal. El caso es que la apuesta liberal lo fue por un «Estado mínimo», bandera que hoy parecen aspirar a reconquistar los herederos, acaso no del todo legítimos, de la compleja y rica visión de la cuestión que generó el liberalismo inicial.

No tiene demasiado sentido recurrir a la crítica radical de esta actitud liberal ante el Estado. Sin duda es cierto que el «dejar hacer» a las libres fuerzas sociales encubría la defensa de unas muy concretas situaciones de privilegio, aunque no puede ignorarse la profunda fibra social de grandes pensadores liberales (las obras

de J. STUART MILL o el propio ACTON pueden ser ilustraciones significativas). Pero más allá de los componentes hipócritas de esta actitud —pocos defectos cuadran tan acertadamente como la hipocresía con el macizo moral e ideológico de la sociedad liberal en su momento de esplendor—, lo cierto es que el papel secundario concedido al Estado pronto habrá de entrar en contradicción con las necesidades de una sociedad en expansión, con la agobiante urgencia de poner punto final a una «nación dividida» que no puede salir de una situación de conflicto social sino con el recurso a una franca dictadura anti-liberal o con la ayuda del Estado. El grueso del mejor pensamiento liberal entenderá pronto la lección y se aprestará a una nueva lectura del Estado que habrá de trascender de liberal a democrático y de democrático, no sin dolorosas conmociones, a Estado del bienestar.

La tradición socialista, si no la tradición del movimiento obrero, sí entenderá desde muy pronto el papel racionalizador y liberador que podía corresponder al Estado. Puede parecer ésta una afirmación paradójica si se tiene en cuenta la actitud marxista ante el tema. Es cierto que MARX, ENGELS en mayor medida, insistirá en la condición del Estado como instrumento privilegiado al servicio de la clase dominante, y es innegable que ello habría de marcar decisivamente al movimiento comunista posterior y, de modo más matizado, al movimiento socialista. Pero ello no quiere decir que toda la reflexión socialista haga suyo el discurso marxista sobre el particular, ni que se obre en coherencia con lo que se dice que se piensa sobre el tema.

Una poderosa línea de reflexión socialista, tanto en Alemania (LASALLE) como en Francia (BLANC), discurre de muy distinto modo que el marxismo en relación al Estado. En conexión con una tradición socialista de raíces muy complejas y anteriores desde luego a la obra de MARX, estos autores siembran las bases de una actitud reformista ante él que tiene poco que ver, en la práctica, con la propiciación de su disolución. A la socialdemocracia histórica no se le puede pedir que, de la noche a la mañana, ajuste sus palabras a sus actos, y durante mucho tiempo se mantendrá una fraseología marxista en relación al Estado negada cotidianamente en la acción política. No solamente KAUTSKY y los apóstoles de la ortodoxia teórica incurrirán en esta actitud. Dirigentes moderados en Francia, Bélgica, España y Alemania seguirán proclamando la condición del Estado como instrumento en manos de la burguesía al mismo tiempo que se engolfarán en meritorios ejercicios retóricos para diferenciar el ejercicio, la ocupación y la toma del poder. No hay que extrañarse, sin embargo, que dentro de la tradición socialdemócrata surjan las voces que quieran poner punto final a una retórica no siempre fácil de diferenciar de algo muy parecido a la esquizofrenia, y sigan a BERSTEIN en la defensa de una comprensión de la realidad estatal que andando el tiempo, a partir de 1945, hará suya la práctica totalidad del socialismo democrático occidental.

Pero no solamente el marxismo levantará bandera en su combate contra un Estado cuyo futuro está indisolublemente unido a sus ojos a una situación de dictadura de una clase sobre otra. De forma mucho más contundente y frontal, las visiones anarquistas y sindicalistas, no siempre bien diferenciadas de una vieja tradi-

ción anarquizante enemiga de cualquier manifestación de poder, se levantarán como el gran enemigo del Estado. El paso del tiempo, sin embargo, habrá de ser mucho más cruel con la compleja síntesis de milenarismo, generosidad, ignorancia y violencia que representa la impugnación ácrata del Estado.

En absoluto una síntesis como la presente puede dar cuenta de la riqueza política e ideológica que encierra una visión de las actitudes hacia la organización estatal. Particularmente injustificado es no dar cuenta de las posiciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, de la teorización del Estado de bienestar, del desarrollo de un discurso socialista sobre el tema, de las reacciones consiguientes a la crisis de 1973 y, en general, del tránsito de lo que RAMÓN GARCÍA COTARELO ha descrito, en un sugestivo ensayo sobre el tema, como el paso «del Estado del bienestar al estado del malestar»; pero de todas estas cuestiones, con mayor precisión, encontrará referencia el lector en otras colaboraciones de este mismo libro.

1.2.5. El futuro del Estado

No es el objeto de este epígrafe dar cuenta de los rasgos fundamentales del Estado liberal, de su transformación en Estado liberal-democrático y de las posteriores respuestas a su crisis desde modelos desviados de su lógica (Estado fascista, distintas formas de dictaduras conservadoras, el Estado del «socialismo real») o fieles a ella (el Estado del bienestar). Lo que más modestamente se ha pretendido al rastrear el desarrollo del Estado hasta llegar a formas del mismo objeto de estudio específico en este mismo libro, era subrayar la profunda historicidad y la carga político-ideológica que caracteriza a un concepto inicialmente calificado de jurídico-político en contraste con el carácter sociológico-cultural de la idea de nación.

Si alguna consecuencia puede quedar clara de esta aproximación a la génesis y desarrollo del Estado ésta es justamente la llamada de atención sobre su condición histórica. Hoy, tanto desde una perspectiva interna como externa, se discute en Occidente el futuro de la organización estatal. Bueno será por ello cerrar esta breve reflexión sobre la idea de Estado apuntando el problema de su crisis como consecuencia de la dinámica actual de la política internacional.

A lo largo de muchos años, las conciencias democráticas estuvieron de acuerdo en ceder parte de la soberanía exterior de los Estados en provecho de una garantía de paz internacional; este esfuerzo culminó en el surgimiento de la Sociedad de Naciones después de la Primera Guerra Mundial, prolongándose en el nacimiento de las Naciones Unidas. Sin embargo, no sería exagerado afirmar que este proceso ha sido seguramente menos eficaz en la limitación de esa soberanía exterior que la situación política fáctica surgida después de 1945 y que vino a sustituir otros equilibrios internacionales menos rotundos en cuanto al cuestionamiento de un orden internacional basado en la independencia real de los distintos Estados. Las dos

superpotencias impusieron la existencia de unos bloques militares que, teóricamente, respetaban la libre voluntad de los Estados en cuanto a su pertenencia o no a ellos, pero que, prácticamente, se imponían inevitablemente como consecuencia de los instrumentos económicos y políticos a que esas potencias podrán recurrir. La importancia de un mercado económico internacional y de unos protagonistas que parcialmente pueden ignorar las divisiones tradicionales entre Estados, las empresas multinacionales, es otra manifestación de decisiva importancia en la constatación del debilitamiento de la soberanía estatal.

Esta situación apunta hacia la crisis misma del Estado como forma de organización política, una crisis que tendría mucho más que ver con factores de política exterior que interior. Innecesario decir que, a la vista de la profunda historicidad del fenómeno, esa crisis y superación del Estado es perfectamente asumible dentro de un futuro a medio plazo. Cuestión distinta es la precipitación con que en ocasiones se procede a decir adiós al artefacto que ha organizado la vida política de Occidente en los últimos quinientos años. No se trata solamente de reconocer que el camino hacia la integración supraestatal es difícil, sino de aceptar que los Estados son instrumentos indispensables, hoy por hoy, en el camino hacia esa integración. Un aumento de los sujetos a unir, un resquebrajamiento del limitado orden que el actual sistema de Estados impone en el mundo, no podría ser funcional ante proyectos que necesitan una compleja negociación. Es posible por todo ello que la crisis del Estado se prolongue a lo largo de un considerable trecho histórico hasta tanto sea posible, y realista, el alumbramiento de nuevas formas de organización política. En este sentido, sería conveniente calibrar los riesgos de un debilitamiento de los lazos de solidaridad y lealtad hacia el Estado como consecuencia de una especulación doctrinal que, en este punto, parece ir notablemente adelantada al ritmo de los acontecimientos. Descubrir que el Estado soberano no será eterno y que son presumibles transformaciones significativas del mismo en el futuro, no justifica el mantenimiento de actitudes ilusorias que habrán de suponer indudables consecuencias negativas para aquellos Estados que infravaloren el contexto real en que, con las limitaciones apuntadas, se mueve la política internacional actual.

1.3. LA NACION

1.3.1. Las dificultades de un concepto

Se decía al principio de este capítulo que es posible recurrir a una comprensión de la idea de nación de eficacia más aparente que real. La nación sería un concepto sociológico-cultural que tendría como soporte la idea de pueblo. Cuando un pueblo se dota de una realidad política propia alcanzaría la condición de nación. Podría reservarse incluso el concepto de nacionalidad para describir la situación de ese pueblo en el estadio de búsqueda de aquella realidad política.

La vida política, sin embargo, se reconcilia mal con un esquema aparentemente tan claro. El pueblo que sirve de sustrato a la idea de nación no es un dato indiscutido. Podemos entender por tal un conjunto de población caracterizado por una singularidad étnico-cultural capaz de diferenciar a esa población de otras vecinas. Pero, ¿hasta dónde resulta razonable llevar la indagación sobre la singularidad? Muy pocos europeos negarían hoy la existencia de un pueblo francés. Y, sin embargo, un nacionalista bretón, corso o vasco no admitiría fácilmente que sobre la base del pueblo francés pueda construirse una nación francesa, nación que, por otro lado, resulta evidente para el grueso de los franceses en particular y de los europeos en general. Siguiendo con el ejemplo de Francia, los que creemos en la existencia de un pueblo francés como realidad cultural y sociológica, no podemos ignorar la existencia de serias diferencias culturales en su seno que han sobrevivido a los esfuerzos centralizadores. Afirmar la homogeneidad étnico-cultural de un pueblo en que se habla francés, ocitano, corso, catalán, alemán, flamenco, bretón y vasco supone alguna violencia. ¿Tendrá razón un militante radical del nacionalismo vasco, pongamos por caso, cuando dice que Francia no es otra cosa que un Estado —opresor por más señas— y nunca un pueblo en sentido estricto o una realidad nacional? Al espectador europeo no apasionado le parecerá éste un interrogante sin sentido. Sacrificar la existencia de la nación francesa en el altar de una nación bretona o vasca no parece un criterio razonable para quien conozca algo de la compleja y rica tradición histórico-cultural de Francia.

La salida a una situación como la descrita no puede ser sino la de reconsiderar unos instrumentos conceptuales que han sido muchas veces incapaces de dar cuenta de una compleja realidad social y que solamente parecen eficaces en la animación de situaciones de conflicto. Una teoría de la nación que haga del mundo una gigantesca cárcel de las nacionalidades —basta para ello proclamar que a cada realidad étnico-cultural diferenciada debe corresponder un Estado— dobla su absurdo negando la condición de realidades nacionales a las viejas naciones europeas y americanas surgidas por encima de unas rigurosas fronteras étnicas y lingüísticas. Una explicación de la nación que no reconociera por principio la condición de tal a todos los pueblos que no han conseguido dotarse en el pasado de una organización política propia, incurriría en una rigidez intelectual escasamente admisible. Bueno será por ello, de entrada, admitir la existencia de dos grandes tipos de nación, la nación «política» y la nación «cultural», que responden a dos lógicas distintas aunque no enfrentadas. La idea, tan querida a los nacionalistas con base en la idea de nación cultural, de que es inevitable un conflicto entre uno y otro tipo de nación, obedece mucho más a su propia mentalidad y cosmovisión ideológica que a condicionantes de la realidad. El inevitable conflicto entre un Estado con base en una nación política y las naciones culturales que pueda albergar en su seno, tiene tanto fundamento como las fatales «lucha de razas», «lucha de clases» o «lucha de religiones», visiones todas ellas propias de una mentalidad decimonónica cada vez más alejada del presente.

1.3.2. La nación política

Para la mayoría de los ciudadanos occidentales, en el siglo pasado y el actual, la nación tiene poco que ver con una realidad «natural» o «biológica». La nación surgirá en la vida europea como una referencia ideológica que ayuda a hacer más fácil la vida del Estado; un Estado que, lejos de ser la consecuencia de una realidad nacional preexistente, es en la mayor parte de los casos, el gran truchimán al que se refería ORTEGA Y GASSET para dar cuenta del surgimiento de las naciones. Esta génesis política de la nación en absoluto es una criatura exclusiva de la vida europea; Estados Unidos e Iberoamérica, Africa y Asia después, serán el escenario para un tipo de realidad nacional que no puede ser el fruto de una inexistente homogeneidad étnico-cultural anterior.

Los orígenes de este tipo de nación son antiguos y pueden remontarse al mismo nacimiento de un Estado moderno que surge con vocación de Estado-nación. Ello no impide que la importancia política del expediente no adquiera significación hasta fecha avanzada; cuando la cohesión del Estado queda asegurada por otros recursos políticos e ideológicos (de la fidelidad dinástica a los lazos religiosos pasando por la fuerza todopoderosa de la tradición), la nación es una construcción ideológica en buena medida gratuita. Será el Estado liberal, desde su primera plasmación norteamericana y francesa, quien descubra todas sus potencialidades para la ventajosa sustitución de los ídolos caídos. Pero incluso dentro del Estado liberal, el expediente nacional adquiere distinta significación de acuerdo con demandas externas e internas. Esto explica el diferente tiempo e intensidad del nacionalismo con base en este tipo de nación en los diferentes países europeos y americanos. Corresponderá al bloque de países africanos y asiáticos cerrar el recurso a la nación política como expediente capaz de ayudar al proceso de modernización y de afirmación de una estatalidad recientemente conquistada.

Una nación acompasada a las necesidades planteadas por las transformaciones económicas, sociales, ideológicas y políticas, que no puede oponer su originalidad a la artificiosidad del Estado, que asume el carácter multiétnico de su realidad, debe generar un tipo de nacionalismo específico, acorde en líneas generales con el nacionalismo liberal, un nacionalismo, dice KAMENKA, a la medida del ciudadano y no del particularismo étnico. El individuo con dignidad y derechos intrínsecos a su persona, debe ser el sujeto y no el objeto de la nación y el nacionalismo. A. COBBAN señalaba con claridad las diferentes consecuencias políticas implícitas entre éste y el otro gran concepto de nación: «La nación comunidad política, el Estado, es una organización utilitaria, construida por la inventiva política para la consecución de fines políticos, incluyendo los económicos. La política es el terreno de la oportunidad y la medida de su éxito es el grado en que las bases materiales del bienestar —ley y orden, paz, bienestar económico— son realizadas. La nación, bajo una concepción cultural, por el contrario, es normalmente vista como una cosa buena en sí misma, un hecho básico, un ineludible dato de la vida humana.

Pertenece al terreno de actividad del espíritu humano, sus logros están en el terreno del arte y la literatura, la filosofía y la religión».

1.3.3. La nación cultural

Una tradición nacionalista de base alemana que tiene en HERDER su primer gran profeta, apostará por otra lectura del hecho nacional. Es la singularidad cultural de una colectividad, el «espíritu del pueblo», el responsable de la creación de la nación. Lejos de ser ésta el resultado de complejos factores histórico-políticos y de la acción estatal, la nación debe constituirse en el criterio legítimo para delimitar las organizaciones políticas. Entre otras razones, porque se cree indispensable el disfrute de un Estado propio como garantía de lo que pasa a convertirse en valor superior de la colectividad: la personalidad cultural diferenciada del pueblo.

Un problema recurrente en el estudio del tema es identificar las causas que explican la eclosión de este tipo de nación. En gran número de casos se atribuirá esa eclosión a choques externos del tipo de los que inspirarán a FICHTE sus «Discursos a la nación alemana». En otros casos, se buscará en factores internos el elemento desencadenante del proceso. El industrialismo revela intereses y diferencias con otros territorios del Estado con los que hasta entonces se había convivido en armonía. La nueva riqueza o la nueva pobreza comparativas evidencian unos hechos diferenciales capaces de explicar el surgimiento de las naciones. Procesos como el de urbanización, el impacto de una nueva educación de masas, las sacudidas generales por intensos movimientos migratorios, son otros tantos factores capaces de dar cuenta del fenómeno.

Con independencia de conceder a los factores anteriores toda la importancia que merecen, el historiador y el politólogo no pueden ocultar la capacidad autónoma de unas ideologías y movimientos nacionalistas en cuanto constructores de unas nuevas realidades nacionales. Serán necesarios, sin duda, unos datos de base que hagan posible el trabajo de los concienciadores y divulgadores nacionalistas. Pero esos datos actuarán en gran número de supuestos como telón de fondo, mejor que como condicionantes estrictos, de las nuevas realidades nacional-culturales.

Esta concepción de la nación tendrá necesariamente que dar origen a otro tipo de nacionalismo en el que será rasgo obligado, además del gusto por la diversidad y el inevitable entusiasmo por lo que es propio de cada pueblo, su base supraindividual. El protagonista de la nación es la etnia, los derechos de la nación no son los que se derivan de los ciudadanos que la integran, sino que se deducen del organismo «vivo y eterno» que es la nación de base cultural. Estos rasgos de «naturalidad» en esta idea de nación, son los que proyectan sobre ella sus características potencialmente totalitarias. Señala GREEN cómo la base de la solidaridad en este tipo de nación se corresponde a la idea de *Gemeinschaft* de TONNIES; un Estado legitimado por una idea societaria de nación, como lo sería la de carácter político,

encuentra limitado su campo de actuación y penetración en la realidad social. Puede no ser éste el caso del Estado basado en una nación cultural de corte comunitario y por ende susceptible de interesarse por la solución de todos y cada uno de los problemas de sus miembros. La idea de nación política y Estado actúan en un orden legal bien limitado, en contraste con la amplitud y la generalidad de las naciones culturales. «En contradicción a un Estado jurídicamente fundamentado, concluye GREEN, en que las áreas cubiertas y no cubiertas por la ley están precisadas, (la nacionalidad) es susceptible de omnipenetración. No hay vías estatalmente prescritas de cocinar tallarines, pero la cultura cubre la cocina, el saludo de los amigos y todas las cosas».

1.3.4. El principio de las nacionalidades

El principio de las nacionalidades consagra, teóricamente, el derecho de toda nación cultural, de toda nacionalidad, a dotarse de una organización política propia. Este principio se fundamenta en un hecho «objetivo», la existencia de una nación, estableciendo con ello una diferenciación significativa con el posterior derecho de autodeterminación que tenderá a defender las mismas metas, posibilidad de secesión de un territorio hasta entonces integrado en un Estado para la creación de uno nuevo, sobre un fundamento subjetivo como es la voluntad de los habitantes del territorio en cuestión. El principio de las nacionalidades prolonga el mito de la voluntad específica de ese sujeto colectivo que es la nación cultural; el derecho de autodeterminación, en los términos que luego veremos, trata de racionalizar esa pretensión con el recurso a una lógica democrática.

Aunque sean muy significativos los precedentes anteriores al fin de la Primera Guerra Mundial en cuanto a la aplicación de este principio y la idea del derecho de autodeterminación, es a partir de 1918 cuando el principio de las nacionalidades alcanza su mayor significación. Su aplicación dará lugar a traumáticos trastornos cuya descripción ocupa cientos de páginas en los estudios sobre el tema. La mezcla de pueblos y grupos étnicos en la Europa central y del este hacía imposible una materialización razonable de este principio; las tensiones nacionalistas, lejos de encontrar solución, recibían por doquier nuevo impulso; creadas Yugoslavia y Checoslovaquia, nada se oponía a la posterior desmembración de estos Estados de acuerdo con criterios étnicos más rigurosos. Los nacionalismos de bohemios y moravios para el caso checo resultaban tan razonables como los nacionalismos croata o esloveno para el supuesto yugoslavo. El resultado final habría de ser la paradoja de la posguerra tantas veces descrita. Esta inestabilidad dentro de la Europa central y del este se vería animada por la clara tendencia centralizadora de los nuevos Estados, dispuestos a cohesionar a sus poblaciones en Estados nacionales y poco interesados en líneas generales por la concesión de una amplia autonomía a las minorías. Pero si el problema se mantendría, cuando no se agravaría, en este ámbito geográfico, la defensa del principio de las nacionalidades tuvo la oportuni-

dad de extender el germen nacionalista fuera de Europa y a rincones de Europa donde la protesta nacionalista había tenido hasta entonces alcance limitado; movimientos políticos de signo cultural reverdecieron en Gran Bretaña, Francia, Bélgica y España. Como concluye COBBAN, «es imposible pretender, en tanto concierne al problema de las minorías nacionales, que la situación del mundo como conjunto era más estable después de 1919 que antes de 1914».

La referencia a la aplicación del principio de las nacionalidades tras la Primera Guerra Mundial quedaría incompleta sin una consideración de la protección de las minorías puesta en marcha en el momento de la firma de los tratados de paz e instrumentada después por la Sociedad de Naciones. La preocupación internacional por la protección de las minorías religiosas, étnicas y lingüísticas en territorios de otros Estados antecede al surgimiento de cualquier organización internacional orientada a tratar con el problema. El fundamento para la preocupación no es tanto de carácter ético sino de puro pragmatismo político; se trata de evitar que Estados con los mismos rasgos culturales que las minorías en cuestión intervengan en su defensa, creando así situaciones bélicas no deseadas. Ejemplos de protección a las minorías son visibles en la integración de Bélgica en Holanda en 1814 y en la Conferencia de París de 1858, así como en el Congreso de Berlín de 1878. Previamente, el mismo Congreso de Viena fue quizá el que reconoció por primera vez en el siglo XIX este tipo de derechos, exigiendo la debida participación de los polacos dentro de las instituciones políticas de Rusia, Austria y Prusia.

Ante esta situación, era inevitable que los aliados, en los tratados de paz primero, y en la Sociedad de Naciones después, se hiciesen eco de la cuestión. La preocupación de las propias minorías, lógicamente temerosas del significado de los nuevos Estados, resultaba un eficaz recordatorio del tema. Cabía la posibilidad por otro lado de que la política de protección de las mismas resultase una alternativa potencial a las dificultades de aplicación del principio de las nacionalidades, aunque no fuese éste al fin el camino seguido. Por lo que hace a la articulación práctica de la protección confiada a la Sociedad de Naciones, se puso en marcha un sistema basado en el máximo respeto a los Estados y en la confianza en la negociación y el compromiso. En cuanto a la eficacia del sistema, la voz de las minorías fue sumamente crítica, pareciendo en general razonable su actitud; Polonia se puso a la cabeza de la intransigencia con la actitud tomada respecto a los contratos de los colonos alemanes. Pero con la relativa excepción de Checoslovaquia, el ejemplo polaco fue seguido por los nuevos Estados que estimaban un atentado a su soberanía la existencia del suave control de la Sociedad de Naciones y una discriminación, no faltándoles razón en este segundo punto, en relación a otros países occidentales que no debían aceptar ninguna protección internacional, por tímida que ésta fuese, a sus propios grupos étnicos minoritarios. Faltaba por otro lado claridad en el sentido de la política perseguida por la Sociedad de Naciones, no terminándose nunca de aclarar si la protección tenía su último objetivo en el fortalecimiento de las minorías o se trataba de buscar fórmulas no traumáticas que favoreciesen al fin su integración en los nuevos Estados. Pero, en definitiva, el

fracaso de la política de protección de las minorías hay que buscarlo en la aludida tendencia centralizadora y hasta opresiva de las nuevas formaciones políticas surgidas al calor de la aplicación del principio de las nacionalidades. Como escribe H. KOHN, «...la relativamente liberal política de la Monarquía austriaca mantenida en la ley, que había estado desarrollándose en las partes no húngaras del Imperio desde 1867, fue reemplazada en muchos de los nuevos Estados emergentes de la Primera Guerra Mundial por una política nacional no liberal en la que el poder del Estado era puesto, en nombre del nacionalismo, al servicio del grupo étnico dominante».

1.3.5. El derecho de autodeterminación

Las bases históricas de la idea de autodeterminación apuntan hacia una dimensión interna, ligada al nacimiento de la idea de gobierno representativo. Este particular concepto de autodeterminación defendería lisa y llanamente que los ciudadanos deben elegir su Gobierno de modo que éste repose sobre su consentimiento; igualmente, que puesto que los hombres son libres y racionales, deben participar en la vida de aquél. «Con la ayuda de un pequeño toque de prestidigitación —escribe R. EMERSON— la original pretensión de que los individuos deben consentir o establecer contractualmente el Gobierno que les manda, es trasmutada en el derecho natural de las naciones a determinar su propia estatalidad.» De este modo se explica que a partir de la Segunda Guerra Mundial no resulten extrañas las voces que defienden un universal derecho a la secesión como consecuencia de la lógica interna del gobierno democrático.

Cuando se enfrenta el observador al derecho de autodeterminación en el momento actual, el tema se complica en relación a la práctica del principio de las nacionalidades de la etapa anterior. La afirmación del nacionalismo cultural, que da sentido al principio de las nacionalidades, es puramente voluntarista, pero tiene coherencia intelectual: la nación cultural, como grupo social, debe convertirse en la base de una organización política. Esta idea no es conciliable con la autodeterminación posterior a 1945 en que la gran mayoría de los beneficiarios del derecho no han sido naciones culturales; por el contrario, se trata ahora de colectividades políticas de mínima tradición histórica y deficiente homogeneidad cultural las que presentan como evidente y natural su pretensión de construir espacios políticos. Se puede entender, con independencia del juicio que ello merezca, que los ucranianos demanden la soberanía como consecuencia de su singularidad cultural. Lo que no resulta coherente es que esa demanda fuera efectuada por la India sobre una base teórica similar. De hecho, el grueso de los Estados actualmente existentes son una negación práctica de un principio de las nacionalidades cuya observancia hubiera hecho imposible el proceso de descolonización tal como se ha efectuado en el mundo posterior a 1945.

A salvar éste y otros no menos agobiantes problemas (muy es especial el de la

existencia de una voluntad colectiva diferenciada de la suma de voluntades de los individuos) se dirige el derecho de autodeterminación. Su insalvable obstáculo es la imposibilidad de establecer unos límites razonables a tal ejercicio. El principio de las nacionalidades, con sus manifiestas debilidades, pese a la arbitraria suposición de una voluntad política a un sujeto colectivo como la nación cultural, pese a la radicalmente falsa idea —desmentida por la historia y la realidad del momento— de que es «natural» la coincidencia entre Estados y espacios culturales supuestamente homogéneos, suponía con todo un límite a la generalización del derecho de secesión: la existencia de unas naciones culturales. El derecho de autodeterminación pretende salvar el componente anti-democrático que amenaza al principio de las nacionalidades, pero lo hace al precio de asumir un principio que puede conducir al absurdo de levantar una organización estatal allí donde coincida la voluntad o el capricho de un colectivo indeterminado de personas.

Una aplicación supuestamente «lógica» y «racional» del principio de autodeterminación es incompatible con la vigencia de un orden político internacional del tipo que sea. La posibilidad ilimitada de creación de Estados por una aplicación crecientemente rigurosa del principio, hace del mismo algo muy similar al derecho a la revolución en el marco de un Estado. Y «...el derecho a la revolución, escribe R. EMERSON, establecido en su generalidad, es uno de esos principios a los que el filósofo puede presentar sus respetos, pero no es uno de los principios que el hombre de Estado o el gobernante de cualquier sistema político establecido puede incorporar dentro de un sistema como un normalmente operativo y disponible derecho».

No es fácil dar cuenta de la compleja argumentación actual en favor del derecho de autodeterminación. Pero vaya por delante que lo que se encuentra ausente en ella es una compresión histórica y realista del mismo. El derecho de autodeterminación ha sido, fundamentalmente, un instrumento político dispuesto a ser aplicado como castigo a los imperios después de 1918, como medio para restablecer el orden europeo truncado por el imperialismo nazi en 1945 o como instrumento para llevar adelante el proceso de descolonización. Lejos de ser motor de las decisiones políticas que han fijado los mapas internacionales, ha sido el expediente a través del cual causas justas e injustas (resulta lamentable el olvido de Hitler en el santoral de los defensores de este derecho) se han llevado a la práctica. Es cierto que hay ejemplos de imposición autónoma de un proceso de autodeterminación por parte de movimientos nacionalistas, pero son las excepciones dentro del panorama general de la historia contemporánea. Otra lectura del tema es una distorsión de la realidad sin la que no se entiende ni la política de W. Wilson y sus catorce puntos, ni los tratados de paz que siguen a la Primera Guerra Mundial, ni la práctica de la Sociedad de Naciones ni la consideración del tema por Naciones Unidas.

La coherencia interna de la democracia hace imposible el mantenimiento de situaciones de dependencia colonial. La observancia de los derechos del hombre obliga a respetar todas las peculiaridades y singularidades culturales de los pueblos, aunque ello no tenga que llevar aparejado una actitud de acrítica asunción de cuanto contribuya a «hacer jugar la diferencia» en demérito de valores universales

de la cultura, entendiendo por cultura en este caso algo que se libera de la esfera de lo antropológico para adentrarse en el campo de los valores. El reparto vertical del poder, en cualquiera de sus manifestaciones, parece un prerrequisito del funcionamiento de la democracia. Pero ni tomados por separado ni conjuntamente, esos postulados pueden servir de fundamento a un universal reconocimiento del derecho a la autodeterminación. Supondría ello afirmar que el fin del colonialismo, la autonomía cultural y la autonomía política son imposibles en un mundo que en el pasado y el presente se ha negado a un reconocimiento general e incondicionado de ese derecho.

Por otro lado, y vuelvo con ello a un argumento ya aducido, quien no se encuentre dispuesto a dinamitar el mapa del mundo, no puede afirmar el valor abstracto de un expediente que parece irreconciliable con la pervivencia de cualquier orden internacional merecedor de tal nombre. Si se toma como rasgo fundamental de la personalidad diferenciada de un pueblo la utilización de una lengua propia, el principio de las nacionalidades debería llevar a la construcción de tres mil a cuatro mi Estados (así de ambiguo resulta el concepto de lengua diferenciada). Si el punto de referencia es el derecho de autodeterminación en abstracto, el número de Estados puede alcanzar un número imposible de determinar.

Ningún observador político responsable puede dar por buenos unos principios que llevarían, de ponerse en práctica con carácter universal, al absurdo. Y unos principios que dejan de ser universales, se parecen mucho a unas respetables tomas de posición políticas que deberán justificarse mediante razones que nada tienen que ver con el peso de una supuesta y elemental evidencia.

1.4. EL GOBIERNO

1.4.1. Introducción

El término Gobierno, en la tradición continental europea —y dentro de ella la española— tiene un sentido preciso; se trata de la cabeza del poder Ejecutivo, ordinariamente equiparable al Consejo de Ministros. En la tradición anglosajona, sin embargo, la idea de *Government* tiene un sentido mucho más amplio; traducido el término al español, el gobierno, con minúsculas, sería equivalente al conjunto de las instituciones públicas que determinan el modo como se obtiene y ejerce el poder así como los medios de su control. El influjo de la ciencia política norteamericana y el peso mismo de la cultura anglosajona en el mundo actual, explica la utilización del término gobierno en este sentido lato, como concepto asimilable al de régimen político e incluso al de sistema político.

Aquí se trata de dar cuenta de la idea más amplia de gobierno. El espectador político occidental tiene una idea general de las reglas fundamentales de juego del sistema democrático. Conoce la importancia decisiva que en ese sistema tienen la práctica de unas elecciones libres, la observancia rigurosa de los derechos y liber-

tades fundamentales, la primacía de una forma de hacer política basada en la persuasión y el diálogo y el respeto a la oposición. Pero aceptados estos supuestos básicos, es evidente que puedan utilizarse diferentes estrategias prácticas para hacer realidad la democracia. Quedará abierto entonces el estudio de los diferentes tipos de gobierno democrático.

Son varios los criterios que puedan seguirse para la elaboración de una tipología eficaz. Por ejemplo, LIPHARDT propone la distinción entre un tipo de democracia mayoritaria (el «modelo de Westminster») y una democracia de consenso. El primer tipo se caracterizaría por la concentración del poder Ejecutivo en la forma de gabinetes (de Gobiernos en sentido restringido) de un solo partido y estricta mayoría, por el dominio de esos gabinetes en la vida política, por la existencia de un bicameralismo asimétrico en el poder Legislativo (marcada diferencia de competencias entre las dos cámaras), un sistema de partidos bipartidista y centrado sobre un conflicto político básico (la política socioeconómica), un sistema electoral mayoritario, una organización territorial del poder unitaria y una participación política limitada exclusivamente a expedientes representativos.

En contraposición al tipo de gobierno de democracia mayoritaria, la democracia de consenso vendría caracterizada por el recurso a coaliciones para la formación de los gabinetes, por la mayor separación entre los tres grandes poderes, por la tendencia hacia el bicameralismo equilibrado, por la existencia de sistemas de partidos pluripartidistas atentos a un conflicto multidimensional, de un sistema electoral de representación proporcional, distintas formas de descentralización política, constituciones escritas y concesión de alguna forma de veto a las minorías. Es innecesario decir que estos tipos son justamente esto y no descripción precisa de la realidad, de modo que los distintos gobiernos democráticos oscilan entre esos dos extremos que, en la práctica, podrían venir concretados en los casos británico y suizo. El interés mayor de esta tipología descansaría en la búsqueda de una relación entre los dos tipos de gobierno y el nivel de conflicto económico, social, político e ideológico de una determinada sociedad.

La utilidad de esta clasificación y en general de todas aquellas apegadas a un enfoque de intención más sociológica, no oscurece el valor de una tradicional clasificación que, más allá de su significación histórica, sigue siendo válida en el mundo actual; me refiero a la distinción entre gobiernos parlamentarios, presidencialistas y convencionales. Tras decir algo sobre sus características distintivas, se abordará muy brevemente el intento clasificador de los gobiernos de dictadura.

1.4.2. El gobierno parlamentario

Lo más significativo de este tipo de gobierno, el más representativo sin duda de las democracias actuales, es el profundo empirismo que caracteriza a su génesis y desarrollo histórico, circunstancia favorecedora de la existencia de distintas concreciones sobre las que diremos algo de inmediato. Criatura surgida de las revolu-

ciones inglesas del XVII, pese al innegable influjo del gobierno presidencialista norteamericano y el gobierno de convención francés, va a ser paulatinamente aceptado por el grueso de las democracias europeas y americanas. Sin olvidar la significación de sus variantes, puede hablarse de una filosofía básica y de unas instituciones recurrentes en su práctica. La filosofía básica no es otra que la búsqueda de un equilibrio entre el poder legislativo y ejecutivo sin menoscabo de la preminencia teórica concedida al primero como representante directo del electorado. Es cierto que la práctica del sistema de partidos y la tendencia a liderazgos más o menos encubiertos en la vida política, pueden alterar la mayor legitimidad democrática del Parlamento en provecho del Ejecutivo. Pero ello no altera el hecho de que la búsqueda del equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo sigue siendo la pieza clave de este tipo de gobierno.

Con vistas a conseguir este objetivo se ponen en funcionamiento una serie de mecanismos institucionales y prácticas políticas. Entre los mismos, pueden destacarse los siguientes:

a) El reclutamiento de los miembros del gabinete, del Gobierno en sentido estricto, se lleva a cabo entre los parlamentarios. Las razones para ello no son otras que el deseo de facilitar una relación más fluida entre los dos poderes y la creencia de que de este modo queda mejor asegurado el control del Ejecutivo por el Legislativo. El desarrollo histórico del gobierno parlamentario ha conocido una cierta relajación de este criterio; mientras en la práctica decimonónica era infrecuente la existencia de ministros no parlamentarios, el hecho no es extraño en el momento actual.

b) Tendencia a la sustitución de los gabinetes «colegiados» por los gabinetes de «canciller», o, lo que es lo mismo, parcial disolución del protagonismo político de los ministros a favor de un reforzamiento del liderazgo del presidente del Gobierno. Esto no siempre ha sido así en el gobierno parlamentario. Inicialmente, al presidente del Consejo de Ministros no le correspondía otro papel que el de ser un *primus inter pares* dentro del gabinete. Una vez más, el efecto de los sistemas de partidos y la práctica electoral, en combinación con la creciente disciplina de los grupos parlamentarios, ha alterado la situación a favor de los componentes de liderazgo en la vida del ejecutivo.

c) Condicionamiento de la vida del gabinete por la decisión del Parlamento. Es el poder Legislativo, a través de una designación directa o de una investidura expresa o tácita, el que sanciona el nacimiento del gabinete y la única instancia, en ausencia de unas nuevas elecciones legislativas o de dimisión, que puede poner punto final a su vida. Por distintas razones, esta circunstancia no es visible plenamente en los albores y en el momento actual del parlamentarismo. En sus inicios, la práctica de la doble confianza del gabinete en relación al Parlamento y a la Jefatura del Estado (lo que se ha llamado el parlamentarismo orleanista) rebajaba injustificadamente la importancia política del Legislativo. En el momento actual hay que aceptar, por la evidencia de los hechos, que gran número de crisis gubernamentales se generan fuera del Parlamento, bien por crisis intrapartidistas, bien

por los efectos de las prácticas de democracia semidirecta, bien por las indicaciones derivadas de distintas consultas electorales.

d) La asociación de ambos poderes en la toma de las decisiones políticas fundamentales hace necesaria la existencia de unos instrumentos de persuasión y presión en manos tanto del Parlamento como del gabinete; mientras el primero puede desplegar la panoplia de instrumentos de control e información sobre el Ejecutivo, la cabeza de éste puede recurrir a la disolución anticipada de las cámaras o, cuando menos, de la cámara baja, centro de la vida política del Legislativo.

e) Rasgo complementario del gobierno parlamentario es la existencia de una dualidad en la cabeza del Ejecutivo (jefatura del Estado y del Gobierno en sentido estricto) y una tendencia favorable al bicameralismo. Hay que anotar, sin embargo, por lo que hace referencia a la dualidad del Ejecutivo, la propensión a hacer del jefe del Estado una magistratura de integración, en la línea del poder moderador ya propugnada en los inicios del parlamentarismo continental por B. CONSTANT, que sustraería lógicamente a ese jefe de Estado de su tradicional ubicación dentro del esquema de la división de poderes.

El gobierno parlamentario, como resulta coherente con su larga historia y amplia práctica, da origen a significativas variantes. De entrada, debe señalarse la necesidad de distinguir entre el parlamentarismo «clásico» y el «racionalizado». Dentro del primero habría a su vez que marcar la diferencia entre la práctica británica y su influencia en el ámbito anglosajón que termina dando origen al gobierno de gabinete, y el parlamentario clásico continental, tal como se concreta inicialmente en la práctica belga, francesa, española o italiana. Por lo que hace al parlamentarismo racionalizado señala BISCARETTI la necesidad de distinguir entre las tendencias monistas observables tras la Primera Guerra Mundial, orientadas al reforzamiento del Legislativo o el Ejecutivo, y las orientaciones más complejas del parlamentarismo occidental con posterioridad a 1945. Con criterio más casuista, LOEWENSTEIN habla de parlamentarismo clásico (caso típico sería la III y IV Repúblicas francesas), híbrido (constitución de Weimar de 1919), controlado (Ley Fundamental de Bonn de 1949) y frenado (Constitución francesa de 1958). Más sencilla y quizá más operativa es la distinción ofrecida por VERGOTTINI, muy próxima a su vez a la propuesta por DUVERGER, entre parlamentarismo mayoritario o con predominio del Ejecutivo, caracterizado por la práctica de Gobiernos de legislatura, existencia de claras mayorías y decisión cuasidirecta por el electorado de quién debe ocupar la cabeza del Gobierno, y el parlamentarismo de predominio parlamentario.

1.4.3. Gobierno presidencialista y convencional

El tipo de gobierno presidencialista puede ser entendido como un contrapunto al modelo parlamentario que acabamos de describir. Como norma general, desaparece la dualidad en la cabeza del Ejecutivo a favor de un presidente de la República

que acumula la condición de jefe de Estado a la de cabeza del gabinete. El Consejo de Ministros se diluye en el gobierno presidencialista al perder sus miembros el estatuto político propio de la condición de ministros de un gobierno parlamentario, aunque debe reconocerse que la devaluación ministerial a que antes hacía referencia tiende a igualar a la baja la significación de ese órgano en ambos tipos de gobierno. El jefe de Estado, para subrayar su independencia del Parlamento, necesita de una fuente directa de legitimidad, lo que en el sistema democrático no puede querer decir otra cosa que la elección directa por el electorado. En última instancia, el equilibrio perseguido por el gobierno parlamentario entre Ejecutivo y Legislativo se ve sustituido ahora por un riguroso principio de independencia que se traduce en la inexistencia de vías ordinarias de exigencia de la responsabilidad política del Ejecutivo por parte del Parlamento y en la paralela ausencia de un poder de disolución de las cámaras a cargo del Ejecutivo.

La lógica democrática europea siempre ha contemplado con escepticismo las posibilidades de funcionamiento eficaz de este tipo de gobierno. Si al fin el modelo ha funcionado con eficacia en Estados Unidos, ello podría atribuirse, en palabras de un agudo observador británico del siglo pasado, a «...la capacidad de los americanos para sacar partido de cualquier estatuto de sociedad comercial, aunque estuviese pensado para arruinar a la empresa». Y las dificultades de exportación de la fórmula a otros contextos deslumbrados por el ejemplo norteamericano, no haría infundado ese escepticismo. El principal problema del modelo es seguramente el riesgo de bloqueo de la vida política como consecuencia de una rigurosa separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Debe reconocerse, sin embargo, que la vida política norteamericana ha sabido recurrir a mecanismos formales (veto presidencial relativo sobre la legislación, control del Senado sobre los más significativos nombramientos del Ejecutivo y los tratados internacionales) e informales (utilización del poder presupuestario del Congreso, la significación del Tribunal Supremo, el sistema de partidos) para superar este problema.

El gobierno convencional o de asamblea se nos presenta como la fórmula posible de aplicación de un gobierno de democracia directa a las circunstancias de los países contemporáneos. Su primera experiencia histórica, después del «Parlamento Largo» británico de 1640, podemos encontrarla en la rica cantera que es la historia constitucional francesa y, concretamente, en el texto constitucional revolucionario de 1793. Una asamblea representativa cuya única responsabilidad se plantea lógicamente ante el electorado, entiende la función del poder Ejecutivo como de mera y estricta aplicación de sus dictados. Los equilibrios propios del parlamentarismo y el presidencialismo desaparecen ante la concepción de los ministros como simples comisionados susceptibles de ser sustituidos en todo momento por la asamblea. El bicameralismo, la significación de la jefatura del Estado, por supuesto el derecho de disolución a cargo del Ejecutivo, son también elementos superfluos en la vida de este tipo de gobierno. En relación al mismo, como dice BURDEAU, resulta conveniente distinguir entre aquel que es producto de un genuino proyecto político (Constitución francesa de 1793, Asambleas Constituyentes

francesas de 1848 y 1871, práctica suiza con sus matices singulares) de aquel otro que es resultado de un proceso de degeneración del parlamentarismo clásico. En ambos casos puede predicarse la precariedad de su existencia; no es una de las más pequeñas paradojas de la historia de la democracia constatar cómo unos gobiernos que pueden surgir de una hipersensibilidad democrática, acaban dando paso, por razón de su inestabilidad, a francos gobiernos de dictadura. El modelo soviético, en cuanto intento de reproducir la fórmula de un gobierno de asamblea bajo la bandera de «todo el poder para los soviets» no es, evidentemente, una excepción a este proceso general.

1.4.4. Gobierno de dictadura

En más de una ocasión se ha lamentado que la masa de información disponible sobre el estudio de determinados gobiernos de dictadura, ahí está el impresionante número de trabajos generados por las dictaduras fascistas, no haya servido para un mayor avance en la teorización de este tipo de gobierno y en la elaboración de unas tipologías adecuadas. En relación a este tema no se pretende aquí otra cosa que decir dos palabras sobre algunas clasificaciones ya clásicas y sobre la diferencia entre gobiernos autoritarios y totalitarios.

C. SCHMITT, un autor de marcada propensión anti-liberal que sigue despertando el interés de los estudiosos del poder, distinguía en su ensayo sobre la dictadura dos grandes modelos de gobierno autocrático en función de sus formas de acción. De una parte, el modelo de dictadura comisaria, directamente inspirado en la práctica republicana romana, en que la suspensión de la normalidad constitucional se justificaba en la protección extraordinaria de ella. En oposición a este tipo de dictadura, equivalente a las situaciones de excepción de un Estado de derecho, se levantaría la dictadura soberana. No se suspende ahora el orden constitucional en función de previsiones en él contenidas, sino que se aspira a construir un orden político nuevo, planteándose la empresa más allá de unas estrictas consideraciones jurídicas.

F. NEUMANN estableció una triple clasificación de las formas dictatoriales en simples, cesaristas, y totalitarias. En las primeras, el gobierno dictatorial se encuentra en manos de un monarca absoluto, un caudillo o una junta que ejercen el poder con el recurso a los instrumentos clásicos de coacción tales como el ejército, la policía, la burocracia y el poder judicial. Esta relativa mesura en el uso de las técnicas dictatoriales no es atribuible a autolimitación del dictador, sino al carácter innecesario de controles más amplios en el contexto de unas sociedades caracterizadas por la escasa conciencia política de las masas, la práctica de una política extremadamente oligárquica y la misma ausencia de relación de la gran mayoría de la población con el hecho político. En contraste con esta dictadura simple, el nuevo elemento de la dictadura cesarista es la necesidad de apoyo popular como consecuencia de una mayor sensibilidad política de grandes sectores de población;

ejemplos distantes en el tiempo, como las dictaduras de CLEOMENES en Esparta, PISISTRATO en Atenas, AUGUSTO en Roma, COLA DE RIENZO en Roma o el propio SAVONAROLA, se complementan con la práctica de los gobiernos de CROMWELL, NAPOLEÓN o NAPOLEÓN III en la definición de este tipo de gobierno dictatorial.

El tercer gran modelo de dictadura, la totalitaria, es definido por NEUMANN en plena armonía con las teorías del totalitarismo a las que inmediatamente se hará referencia; los rasgos fundamentales de ella serían los siguientes: *a)* El paso del Estado de derecho al Estado policial, con lo que ello conlleva de invasión de todas las esferas de la sociedad civil por el poder político; *b)* la sustitución de un sentido difusionista del poder por su rigurosa concentración. Se evidencia con ello la incompatibilidad de la dictadura totalitaria con la práctica de la división de poderes, el multipartidismo, el bicameralismo o el federalismo; *c)* existencia de un partido estatal en situación de monopolio que refuerza los instrumentos tradicionales de control, insuficientes en la moderna sociedad industrial para la práctica de una rígida dictadura, al tiempo que permite una imitación ritual de las formas democráticas; *d)* pretensión de control de la sociedad a través del liderazgo ejercido por el dictador, la sincronización de las organizaciones sociales más significativas, la atomización de la vida pública y el desarrollo de la propaganda; y *e)* utilización sistemática del terror, un terror que, como tantas veces se ha dicho, alcanza su máxima eficacia como resultado de su arbitrariedad y el desdibujamiento de las fronteras entre lo ilegal y lo desleal.

En relación a este gobierno totalitario interesa marcar las diferencias con un tipo de gobierno semejante a él en algunos aspectos, pero singular en otros puntos: el gobierno autoritario. Hay en éste una única instancia de poder que monopoliza su ejercicio y los ciudadanos se ven impedidos para practicar una participación política propia de un contexto político liberal-democrático. Pero no puede perderse de vista la propensión de la dictadura autoritaria a limitarse a la esfera de lo político, sin manifestar el mismo interés de la totalitaria respecto a una omnipenetración social. El gobierno autoritario puede abrirse por otro lado a formas de participación y control del poder que, sin querer alcanzar la normalidad democrática, pueden establecer una no despreciable diferencia con el estilo y la práctica totalitarias.

Otras teorizaciones y tipologías tratan de fijar las circunstancias y momentos adecuados para el surgimiento de los gobiernos dictatoriales; puede destacarse en esta línea la división que efectúa BLONDEL entre dictaduras estructurales y técnicas. Las primeras se originarían fundamentalmente como consecuencia de la crisis de legitimidad de un régimen tradicional, bien por razones de carácter fortuito (los avatares bélicos, por ejemplo), bien, y ello es más probable, por razones de orden económico-social; las dictaduras técnicas vendrían caracterizadas por el peso de factores exógenos a la vida del Estado afectado. No pierde de vista BLONDEL la importancia de una división ideológica en función de las consecuencias que esta división tendrá ante el uso de técnicas dictatoriales, el papel de las ideologías o el origen del propio gobierno dictatorial.

El riesgo de buena parte de estas teorías y clasificaciones es, sin duda, el excesivo peso de unos componentes formales que amenazan confundir los reales perfiles económicos, sociales e ideológicos de las dictaduras contemporáneas. Desde la publicación del influyente libro de H. ARENDT *The Origins of Totalitarianism* en 1951, y siguiendo con los estudios de C. FRIEDRICH, Z. K BRZEZINSKI, F. NEUMANN, K. LOEWENSTEIN, TALMON, BRBU, etc., la teoría del totalitarismo ha llevado a difuminar las categorías de izquierda y derecha a favor de un modelo de régimen dictatorial capaz de dar cuenta del fascismo y del comunismo como desviaciones del régimen constitucional-democrático, equiparando a aquéllos por el evidente recurso a instituciones y expedientes políticos similares. No es cierto, en líneas generales, que la defensa de las similitudes entre regímenes comunistas y fascistas llegase tan lejos en estos planteamientos como para asumir la identidad de ambos sistemas; una cosa son a este respecto las simplificaciones del combate político a favor del clima de la guerra fría, y otras las afirmaciones de los autores citados en las que hay un explícito reconocimiento, en la mayoría de los casos, de las diferentes intenciones y finalidades y de las distintas circunstancias históricas en que se gestan gobiernos comunistas y fascistas. Subsiste con todo la insuficiencia de este enfoque para dar cuenta de la compleja realidad que suponen los gobiernos de dictadura en el mundo contemporáneo.

BIBLIOGRAFIA

El Estado

Una sucinta noticia bibliográfica sobre la génesis del Estado moderno y su desarrollo hace obligada la referencia, entre otros estudios, al de CH. TILLY y otros *(The Formation of National States in Western Europe,* Princeton University Press, Princeton, 1975), a la afortunada síntesis de P. ANDERSON *(El Estado absolutista*, Siglo XXI, Madrid, 1979) y a estudios ya con el marchamo de clásicos como los de H. LASKI *(El liberalismo europeo,* FCE, México, varias ediciones), O. HINTZE *(Historia de las formas políticas*, Revista de Occidente, Madrid, 1968), G. RUGGIERO *(Historia del liberalismo europeo,* Pegaso, Madrid, 1944) y R. H. S. CROSSMAN *(Biografía del Estado moderno*, FCE, México, 1981). Entre los autores españoles a destacar en relación a este tema parece obligado anotar los nombres de J. VICENS VIVES, J. A. MARAVALL (especialmente *Estado Moderno y mentalidad social,* Revista de Occidente, Madrid, 1972) y M. GARCÍA PELAYO *(Del mito y de la razón política,* Revista de Occidente, Madrid, 1968). Entre la bibliografía más reciente sobre este tema concreto, pueden notarse también los libros: CH. TILLY *(Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990* Alianza Universidad, Madrid, 1992), M. MANN (*Las fuentes del poder social*, Alianza Universidad, Madrid, 1991) y (*The Rise and Decline of the Nation-State,* B. BLACKWELL, Oxford, 1990) y R. TORSTENDHAL (ed.) (*State Theory and State History*, Sage Publications, Londres, 1992).

La consideración del proceso ideológico que acompaña al despliegue del Estado moderno y a su paso a Estado liberal es inseparable de la lectura de los grandes autores del momento. De todos ellos, de MAQUIAVELO, BODINO, HOBBES, LOCKE o MONTESQUIEU hay adecuadas ediciones españolas. Como ayuda a la lectura de estos autores y de la reflexión política posterior pueden recomendarse algunas historias de las ideas políticas, tanto de carácter más interpretativo como las de G. M. SABINE *(Historia de la teoría política*, FCE, México, varias ediciones) o J. PLAMENATZ *(Man and Society,* Harlow, Longman, 1981) como de intención más descriptiva, tales como las de S. GINER *(Historia del pensamiento social*, Ariel, Barcelona, 1975), J. TOUCHARD *(Historia de las ideas políticas,* Tecnos, Madrid, 1970) o TRUYOL SERRA *(Historia de la filosofía del Derecho y del Estado,* Revista de Occidente, Madrid, 1975). Aunque no sea una historia de las ideas políticas, resultará del mayor interés la lectura de algunos capítulos de la recopilación de textos de F. NEUMANN *(Estado autocrático y democrático,* Eudeba, Buenos Aires, 1968).

Para terminar, y por no hacer más pesada una referencia bibliográfica que fácilmente se haría poco menos que interminable, resulta sugestivo, desde una perspectiva crítica, el panorama trazado por R. KÜHNL de la evolución del Estado *(Liberalismo y fascismo,* Fontamara, Barcelona, 1978). Muy conveniente para la visión de algunos problemas actuales del Estado es el ya aludido estudio de R. GARCÍA COTARELO *(Del Estado del bienestar al estado del malestar,* CEC, Madrid, 1986). Evito la referencia a los manuales generales de teoría del Estado. El lector interesado en la cuestión puede encontrar información de los mismos en los dos cursos que sobre *Teoría del Estado y sistemas políticos y Teoría del Estado* hemos preparado el propio R. GARCÍA COTARELO y yo mismo para la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Debo señalar que en la preparación del presente capítulo he seguido parcialmente, en algún caso textualmente, lo escrito por mí en estos dos cursos.

La nación

De entre los clásicos en sentido estricto me atrevería a seleccionar cuatro nombres, el de HERDER *(Obra selecta,* Alfaguara, Madrid, 1982) por su significación histórica más que por el atractivo intrínseco de su obra, y los de tres autores que se plantearon el tema, con sentido no coincidente, desde la perspectiva liberal: E. RENAN *(¿Qué es una nación?,* Alianza Editorial, Madrid, 1987), P. S. MANCINI *(Sobre la nacionalidad,* Tecnos, Madrid, 1985) y LORD ACTON («Nationality», estudio recogido en varias antologías de sus escritos).

Entre los grandes estudios sobre la nación y el nacionalismo sigue siendo obligada la referencia a autores como H. KOHN (especialmente *La idea del nacionalismo,* FCE, México, varias ediciones), J. R. SHAFER *(Nationalism: Myth and Reality,* Harcourt Brace, Nueva York, 1955) o C. HAYES, K. R. MINOGUE, K. DEUTSCH, etc. Particular interés tienen dos intentos de comprensión global del nacionalismo que representan muy bien dos grandes enfoques enfrentados en su estudio: el de E. KEDOURIE *(Nacionalismo,* CEC, Madrid, 1987, también *Nationalism in Asia and Africa,* New American Library, Nueva York, 1979) y E. GELLNER *(Naciones y nacionalismo,* Alianza Universidad, Madrid, 1988 y también su ensayo sobre el nacionalismo recogido en *Thought and Change*, Weindenfeld and Nicolson, Londres, 1964).

Entre la bibliografía española, y por señalar enfoques no coincidentes, me atrevería a anotar los estudios de J. R. RECALDE *(La construcción de las naciones,* Siglo XXI, Ma-

drid, 1982), G. JAUREGUI *(Contra el Estado-Nación,* Siglo XXI, 1985) y mi propio trabajo sobre la cuestión *(Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas,* Espasa Calpe, Madrid, 1984).

El Gobierno

Para este tema, siempre en el sentido en que ha sido tratado en el capítulo, pueden consultarse los manuales y obras de carácter general dedicadas al estudio de los sistemas políticos y del derecho constitucional comparado, así como algunos estudios generales de derecho constitucional. Se pueden anotar, entre las obras más fácilmente accesibles para el público de habla hispana, los libros de K. LOEWENSTEIN *(Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1976), M, GARCÍA PELAYO *(Derecho constitucional comparado,* Alianza Universidad, Madrid, 1984), P. LUCAS VERDÚ y P. LUCAS MURILLO *(Manual de Derecho Político,* Tecnos, Madrid, 1987), P. BISCARETTI di RUFFIA *(Introducción al derecho constitucional comparado,* FCE, México, 1975), A. LIPHARDT *(Las democracias contemporáneas,* Ariel, Barcelona, 1987), G. DE VERGOTTINI *(Derecho Constitucional Comparado,* Espasa Calpe, Madrid, 1983), P. LUCAS MURILLO, comp. *(Sistemas políticos contemporáneos,* Tecnos, Madrid, 1985), M. JIMÉNEZ DE PARGA *(Los regímenes políticos contemporáneos,* Tecnos, Madrid, 1983) y L. SÁNCHEZ AGESTA *(Curso de derecho constitucional,* Facultad de Derecho, Madrid, 1980).

En relación al gobierno dictatorial pueden verse los libros de C. SCHMITT *(La dictadura,* Revista de Occidente, Madrid, 1968), H. ARENDT *(The Origins of Totalitarianism,* Harcourt Brace Hovanovich, Nueva York, 1973), los estudios citados de F. NEUMANN y K. LOEWENSTEIN y el trabajo de M. PASTOR sobre la cuestión *(Ensayo sobre la dictadura,* Tucar Ediciones, Madrid, 1977).

2
Las ideologías políticas

Manuel Pastor

2.1. Concepto de ideología política.

2.2. Las grandes concepciones ideológico-políticas.

- 2.2.1. Liberalismo.
- 2.2.2. Conservadurismo.
- 2.2.3. Socialismo.

2.3. Ideologías legitimadoras del Estado.

Bibliografía.

320
P293
1994
c.1

FUNDAMENTOS DE CIENCIA POLITICA

MANUEL PASTOR (COORDINADOR)
Catedrático de Ciencia Política
Universidad Complutense. Madrid

ANDRES DE BLAS GUERRERO
Catedrático de Ciencia Política
UNED. Madrid

VICTOR ABREU
YOLANDA CASADO
SECUNDINO GONZALEZ
EMILIO MERINO
CARMEN NINOU
ALBERTO REIG
Profesores titulares de Ciencia Política
Universidad Complutense. Madrid

CARLOS CAÑEQUE
Profesor titular de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Barcelona

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
c.1
SERVICIO TECNICO BIBLIOTECA
BIBLIOTECA DE BIBLIOTECAS

T01978

T01978

EJEMPLAR PARA EVALUACION
PROHIBIDA SU VENTA

McGraw-Hill
MADRID • BUENOS AIRES • CARACAS • GUATEMALA • LISBOA • MEXICO
NUEVA YORK • PANAMA • SAN JUAN • SANTAFE DE BOGOTA • SANTIAGO • SAO PAULO
AUCKLAND • HAMBURGO • LONDRES • MILAN • MONTREAL • NUEVA DELHI • PARIS
SAN FRANCISCO • SIDNEY • SINGAPUR • ST. LOUIS • TOKIO • TORONTO