

§ 17.

1. La Doctrina de la Democracia. Conceptos fundamentales.

I. Ojeada sobre algunas determinaciones conceptuales.

1. *La relación de Democracia y República.*—Democracia es una forma política que corresponde al principio de la identidad (quiere decirse identidad del pueblo en su existencia concreta consigo mismo como unidad política). El pueblo es portador del Poder constituyente, y se da a sí mismo una Constitución. Junto a esto, la palabra Democracia puede indicar un método para el ejercicio de ciertas actividades estatales. Entonces designa una forma del Gobierno o de la Legislación, y significa que en el sistema de la distinción de poderes, uno o varios de éstos, por ejemplo, la Legislación o el Gobierno, o se organizan según principios democráticos con una participación lo más amplia posible de los ciudadanos.

Democracia como forma política significa también, según la terminología actual, *República*. Para el Gobierno o la Legislación pueden ligarse elementos estructurales democráticos con el mantenimiento de un monarca hereditario; una parte de la actividad estatal se organizará democráticamente, y otra, monárquicamente; entonces el Estado será designado casi siempre como Monarquía. Se puede decir entonces, con J. BRYCE, que "hay bastantes Repúblicas que no son Democracias, y algunas Monarquías, como Gran Bretaña y Noruega, que son Democracias" (*Democracias modernas*, I, ed. alemana, pág. 22). Sin embargo, suelen ir confundidos ambos conceptos en las exposiciones del Derecho político democrático. "República" ya no designa

(al igual de "Policía") el Estado ideal en el sentido de ARISTÓTELES y SANTO TOMÁS.

La palabra "República" adopta desde MAQUIAVELO el significado negativo de contraste con Monarquía como forma política. En la terminología de los teorizadores del Estado burgués de Derecho, en KANT, significa: el Estado de Derecho con división de poderes, colocándose así en contraposición a todo "absolutismo", sea monárquico o democrático (arriba, pág. 231). "República" conserva aquí todavía algo de la significación ideal de la tradición clásica.

Para la lógica de la formación conceptual jurídico-política es de singular interés que la forma presentada como normal, determina *per negationem* la otra forma. Para MAQUIAVELO, p. ej., todos los Estados que no son *Monarquías* son Repúblicas (*Príncipe*, cap. 1); para RICHARD THOMA, por el contrario (ob. cit., pág. 44), todos los Estados que no son Democracia son "Estados de privilegios". La concepción de KANT correspondiente al Estado burgués de Derecho relativiza todos los principios político-formales al convertirlos en medios orgánicos del equilibrio de poderes.

2. La mayor parte de las definiciones de Democracia hablan de un "imperio de la mayoría". Esa mayoría es la de los llamados ciudadanos activos, es decir, con derecho a voto. No necesita en sí misma ser ni la mayoría de los súbditos del Estado, ni la mayoría de los habitantes de su territorio. Modernamente se ha añadido, sin embargo, que no basta con que "impere" la mayoría de los ciudadanos activos, sino que, además, es preciso que tenga derechos ciudadanos la gran masa de la población. No debe ser suficiente con que se decida por mayoría dentro de una minoría que tiene a su disposición una masa de gentes privadas de derechos, o de esclavos. BRYCE (ob. citada, pág. 23) exige que la gran masa de toda la población, "alrededor, al menos, de las tres cuartas partes", tenga derechos ciudadanos; R. THOMA (ob. cit., pág. 43), que todos los nacionales gocen de libertad personal. Cuando se habla de "mayoría" puede hacerse referencia a muy distintas clases de mayoría, a saber: a) la mayoría de los ciudadanos activos participantes en el sufragio; b) la mayoría de todos los ciudadanos activos, sin atender a si participan

o no en el sufragio; c) la mayoría de los súbditos del Estado; d) la mayoría de la población de un País.

3. Se suelen citar juntos, como principios democráticos, los de *igualdad* y *libertad*, cuando en realidad esos dos principios son distintos y con frecuencia contrapuestos en sus supuestos, su contenido y sus efectos. Sólo la igualdad puede valer con razón para la política interior como principio democrático. La libertad político-interna es el principio del Estado burgués de Derecho, que viene a modificar los principios político-formales —sean monárquicos, aristocráticos o democráticos—. Pero, por lo demás, no pueden usarse ni el concepto de libertad, ni el de igualdad, sin unas rigurosas distinciones lógicas e históricas. Sobre el concepto de la igualdad democrática, abajo, II, página 262. De la palabra “libertad” hay que decir que empleada en el sentido de una libertad individual, que corresponde por naturaleza a todo hombre, es un principio liberal. Pero entra en juego tan sólo para el elemento de Estado de Derecho de la Constitución moderna, no como principio político-formal. Ahí son todos “igualmente libres”.

La distinción entre libertad e igualdad se encuentra en la base del libro de W. HASBACH, *Die moderne Demokratie*, 2.^a ed., 1923, como distinción entre Liberalismo y Democracia. Esta obra trata el problema con materiales primarios e interesantes, pero sin una sistemática de Teoría del Estado; adolece de las tendencias polémicas, antidemocráticas, del autor. R. THOMA (ob. cit., página 39) presenta igualdad y libertad como principios democráticos, y trata la Democracia representativa del Liberalismo como una subespecie de la Democracia en general, quedando, pues, sin distinguir, tanto Democracia y Estado burgués de Derecho como los principios político-formales de Democracia (identidad) y Representación. Sobre el concepto “Democracia representativa”, arriba, página 263.

Otras definiciones de Democracia son: “Gobierno del Pueblo por el Pueblo”, “imperio de la opinión pública” (*government by public opinion*), o: una forma política en que “el sufragio universal es el fundamento de todo” (así R. THOMA). Todas estas definiciones o caracterizaciones exponen sólo diversos momentos o efectos del principio democrático de igualdad, cuando es

preciso deducir la significación propia de cada uno de esos aspectos de una discusión sistemática del concepto democrático fundamental: la igualdad.

4. La mayor oscuridad surge de que el concepto de Democracia, como tantos otros conceptos políticos, se ha convertido en un *concepto ideal* muy general, cuya pluralidad de sentidos abre plaza a otros diversos ideales y, por último, a todo lo que es ideal, bello y simpático. La Democracia se ha ligado e identificado con liberalismo, socialismo, justicia, humanidad, paz y reconciliación de los pueblos. Así, el Ministro socialdemócrata DR. DAVID decía en la Asamblea nacional de Weimar: "Es libre el camino para toda evolución legal pacífica. En esto consiste la más auténtica Democracia", observación que KONRAD BEYERLE cita con aplauso (*Die Verfassung des deutschen Reiches*, Munich, 1919, pág. 7).

Esa ilimitada ampliación del concepto de Democracia hacia un concepto ideal general se encuentra, tanto en liberales burgueses, como en socialdemócratas. Liberales como L. T. HOBHOUSE (*Democracy and Reaction*, 2.ª ed., Londres, 1909, pág. 140) designa la Democracia como "aplicación de principios éticos a la política", lo que, en verdad, es precisamente liberalismo. JAURÈS describe la Democracia como justicia, humanidad, liga de Naciones y paz, concepción que es característica del social-liberalismo de la Segunda Internacional y su especial vinculación a la Liga de Naciones de Ginebra (Kautsky, Bernstein, McDonald, Herriot, Paul Boncour, Thomas, Branting, Vandervelde). Así, surgen complejos peculiares de ideas, en los que ya no puede hacerse distinción de sus conceptos. Típico de este modo de considerar las cosas es el libro de TH. G. MASARYK: *Les problèmes de la Démocratie*, París, 1924, con un prefacio de ALBERT THOMAS.

II. *El concepto de igualdad.* Para el concepto democrático de igualdad no basta cualquier igualdad general e indiferente que se encuentre dada, sin atención a la sustancia o valor de la misma. La forma política específica de la Democracia sólo puede basarse en un concepto específico y sustancial de igualdad.

1. *La igualdad general de los hombres.* La igualdad de todo el que "tenga figura humana" no puede ofrecer fundamento ni

a un Estado, ni a una forma política, ni a una forma del Gobierno. De ella no pueden obtenerse distinciones y delimitaciones específicas, sino sólo la supresión de distinciones y límites; con ella no pueden construirse ningunas instituciones especialmente estructuradas, y sólo puede comportar la disolución y abolición de distinciones e instituciones que ya no tengan fuerza en sí mismas. Como todo campo de la vida y del pensamiento humanos—religión, moral, Derecho y economía—, también la política tiene sus distinciones especiales. Del hecho de que todos los hombres son hombres no puede deducir nada específico ni la religión, ni la moral, ni la política, ni la economía. La distinción económica entre productor y consumidor, por ejemplo, o la distinción jurídica entre acreedor y deudor, no pueden aclararse naturalmente por el hecho de que tanto el productor como el consumidor, tanto el acreedor como el deudor, sean hombres. La indicación de esa general condición humana puede suavizar y moderar ciertas durezas, produciendo una relativización, pero no constituir ningún concepto. Al contrario: si la sola igualdad común de todos los hombres es el único criterio y lo decisivo, ya no puede llevarse a cabo ninguna distinción específica. La idea de la igualdad humana no contiene un criterio, ni jurídico, ni político, ni económico. Su significación para la Teoría constitucional estriba en que corresponde al individualismo liberal y está al servicio del principio de los *derechos fundamentales*.

Una igualdad que no tuviera otro contenido que la igualdad común de todos los hombres por sí mismos sería una igualdad no-política, por faltarle el correlato de una posible desigualdad. Toda igualdad recibe su significación y sentido mediante el correlato de una posible desigualdad; y es tanto más intensa, cuanto mayor es la desigualdad contrapuesta de aquellos que no son iguales. Una igualdad, sin la posibilidad de desigualdad, una igualdad que se tiene por sí misma y que no puede perderse, carece de valor y es indiferente.

2. El concepto democrático de igualdad es un concepto político y, como todo concepto político auténtico, debe relacionarse con la posibilidad de una *distinción*. Por eso, la Democracia política no puede basarse en la indistinción de todos los hombres,

sino sólo en la pertenencia a un *pueblo determinado*, si bien cabe que sea determinada esa pertenencia a un pueblo por muy diversas notas (ideas de raza, de fe comunes, de destino y tradición comunes). La *igualdad* que corresponde a la esencia de la Democracia se dirige por eso siempre al *interior*, y no hacia fuera: *dentro* de un Estado democrático son iguales todos los súbditos. De aquí se deduce, a los efectos de la consideración política y jurídico-política: quien no es súbdito del Estado, no entra en juego para esta igualdad democrática. Igualdad no quiere decir aquí que los democráticos atenienses no se distinguieran de los bárbaros, ni que el democrático pueblo de los Estados Unidos acepte como ciudadano a todo extranjero. Aquello en que se trata con igualdad al extranjero no afecta a los asuntos políticos; son consecuencias de los derechos liberales generales de libertad en terreno no político (propiedad privada, protección jurídica, etc.).

Por eso, según la Constitución alemana, no todos los hombres, sino "todos los alemanes son iguales ante la Ley" (art. 109, C. a.); según la Constitución federal suiza de 29 de mayo de 1874, art. 4.º: "Todos los *suizos* son iguales ante la Ley"; según la Constitución japonesa de 1889, art. 19, "Todos los *japoneses*", etc. Incluso la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, que proclama que todos los *hombres* son por naturaleza libres e iguales, ya no habla, sin embargo, tan pronto como se trata de derechos políticos, del hombre (*homme*), sino del *ciudadano* (*citoyen*), artículos 6.º y 13.

3. Esta igualdad democrática es el supuesto de todas las otras igualdades: igualdad de la Ley, voto igual, sufragio universal, servicio militar obligatorio, igualdad para el acceso a los cargos públicos. El sufragio universal no es, pues, el contenido de la igualdad democrática, sino consecuencia de una igualdad que se da por supuesta. Sólo por cuanto que se consideran iguales todos los súbditos del Estado han de tener voto igual, sufragio universal, etc. Esas igualdades son casos de aplicación, pero no la esencia de la igualdad democrática. Si no, la Democracia política sería una simple ficción y estribaría en que los

ciudadanos fueran tratados *como si fuesen iguales*. Por lo demás, algunas instituciones democráticas tienen hoy una finalidad quizá tan sólo educativa y tratan como igual al ciudadano sólo para educarle hacia una verdadera igualdad. Pero de ahí no puede desprenderse la esencia de la Democracia.

Si en numerosos escritos acerca de la Democracia se acentúa ese punto de vista pedagógico, eso es señal de que no se es ya consciente de la forma política de la Democracia, o se ha hecho problemática. Incluso en el discreto y experimentado escrito de A. T. HADLEY: *Problemas de la Democracia*, edición alemana, Stuttgart, 1926, la última palabra y la última salida es: "educación".

4. La igualdad democrática es, pues, una igualdad *sustancial*. Todos los ciudadanos pueden ser tratados como iguales, tener igualdad ante el sufragio, etc., porque participan de esa sustancia.

La sustancia de la igualdad puede ser diferente en las distintas Democracias y en las distintas épocas.

a) En la teoría del Estado griega era singularmente vigorosa la conciencia de la necesidad de una homogeneidad *física y moral*. PLATÓN, como adversario de la Democracia, ve su defecto en que no hace de la virtud ciudadana, de la ἀρετή, una característica diferencial bastante rigurosa, y equipara a los ciudadanos sin distinción ninguna, de manera que "se encuentran unidos bajo una Constitución tal hombres de las más distintas clases" (*Politeia*, VIII, 11, 551, c., página 331 de la traducción alemana de Apelt). Sin embargo, se entendía con evidencia que a la Democracia griega sólo pertenecían, a pesar de esa diversidad, helenos libres, y no bárbaros ni esclavos. ARISTÓTELES no se coloca en una semejante oposición a la Democracia. La que él considera mejor forma de gobierno, la "Policía", está muy cerca de la que hoy se suele denominar Democracia: un Estado en que todos participan como dominadores y como dominados (πάντας ὁμοίως κοινῶναι τοῦ κατὰ μέρος ἄρχειν καὶ ἀρχεσθαι); al menos, en el libro VII de la *Política* aparece esa Policía como la mejor forma de gobierno, con lo que, por lo demás, se da por supuesta expresamente la homogeneidad de los hombres que viven en el Estado. Pues claro es que un Estado en el que todos son al mismo tiempo dominadores y dominados, no es una "Policía" de la Humanidad. Los bárbaros son esclavos por naturaleza (φύσει), *Política*, I, 1, 5. El esclavo no tiene por razón natural ninguna ἀρετή, ningún sentimiento de la libertad y ningún sentido de la forma elevada de existencia

que el hombre encuentra en el estado político, sobre todo la vida bella y noble, la *εὐ ζῆ*. Meta y finalidad del esclavo es, por naturaleza, "ser de otro" (*ἄλλου εἶναι*). Los Estados bárbaros son sólo Estados por el nombre, pues en ellos los esclavos dominan a los esclavos. Sólo los helenos libres tienen por naturaleza las propiedades físicas y psíquicas que corresponden a la existencia política. Por tanto, también en la Democracia se da por supuesto que está integrada por helenos libres. ARISTÓTELES dice, además, expresamente, que la igualdad de la Ley sólo puede valer con igualdad de nacimiento y fuerza; la igualdad ante la Ley sólo es justa cuando son iguales los que a ella se encuentran sometidos. "La igualdad pasa por justa, y lo es, pero no para todos, sino para los iguales; también la desigualdad pasa por justa, y también lo es, pero no para todos, sino sólo para los desiguales" (*Política*, III, 5, 8).

Sólo en la filosofía de la Stoa se disuelve ese concepto diferencial de la igualdad. La diversidad de los pueblos y razas, de los helenos y los bárbaros, desaparece ante la Razón común para todos, que rige al mundo entero y que hace, de todos los hombres sabios, ciudadanos de un Estado universal. Es digno de observar que esa doctrina de la ciudadanía universal muestra una, especial predilección por la *Monarquía* y renuncia al ideal democrático; J. KAERST: *Studien zur Entwicklung und Theoretischen Begründung der Monarchie im Altertum*, Bibl. Hist., tomo VI, 1898, pág. 65.

b) En la doctrina medieval declaró SANTO TOMÁS DE AQUINO que la *ἀρετή* o *virtus* es el principio de la *Aristocracia*. MAQUIAVELO, por el contrario, supone en sus *Discorsi* esa cualidad en los ciudadanos de la *Democracia*, pues sin ella, ninguna Democracia sería posible. Según MONTESQUIEU, la *vertu* es el principio de la *República*; da una definición de esa virtud: es "una cosa muy sencilla: el amor a la República" (*Esprit des lois*, V, 2); no tiene nada que ver con la educación y sabiduría; en una República democrática es amor a la igualdad, y, sobre todo, sobriedad y moderación en las pretensiones, frugalidad (V, 3). Pertenece a la tradición clásica la creencia de que la riqueza destruye la Democracia, porque destruye la virtud (comp., por el contrario, hoy, F. TÖNNIES, que, apelando a GOLDSCHIED, dice que el Estado democrático tiene que ser o hacerse rico, *Verhandlungen des 5. deutschen Soziologentages*, 1926, página 35. En la teoría del *Contrato social*, de ROUSSEAU, el fundamento propio de su Estado es la completa homogeneidad. Lo que el Pueblo quiere es bueno precisamente porque él lo quiere; todos quieren lo mismo, con lo que, en realidad, no hay derrotados; cuando uno es derrotado es que se había engañado acerca de su verdadera y mejor voluntad. Esa voluntad común no se dirige a someterse a la ocasional mayoría, porque entonces la voluntad de todos puede estar corrompida, con lo cual ya no conduce hacia una voluntad general. No se quiere conseguir la sumisión a la mayoría, porque es mayoría, sino porque la sustancial homogeneidad del pueblo es tan grande que, a partir de la misma sustancia, todos quieren lo mismo. El Estado no se basa, pues, en el pacto,

sino en la homogeneidad e identidad del pueblo consigo mismo. Esta es la más fuerte y consecuente expresión del pensamiento democrático. En la práctica de la dictadura jacobina puede verse la significación de ese supuesto de la igualdad democrática. El adversario político no tenía ninguna "virtu", es decir, sentido político certero, ningún "civisme"; no era un patriota y, por tanto, quedaba *hors la loi*. Aquí se puede comprobar con claridad hasta qué punto la igualdad política corresponde a una desigualdad como correlato necesario.

c) La sustancia de la igualdad democrática puede encontrarse en convicciones religiosas comunes. Dentro de comunidades religiosas surge una igualdad de todos los miembros en cuanto que todos están formalmente de acuerdo en lo esencial. En asociaciones más pequeñas, cuyos miembros se consideran como elegidos, sagrados o redimidos, la condición de elegido y, por tanto, la desigualdad hacia el exterior, es un fundamento especialmente sólido para la igualdad dentro de la comunidad.

El ejemplo de los sectarios ingleses bajo Cromwell es significativo para la aparición de la Democracia moderna. Según una idea extendida, aparecieron por primera vez los pensamientos de la moderna Democracia directa en el movimiento de los *Levellers* (G. P. GOOCH: *The history of English Democratical Ideas in the 16th Century*, Cambridge, 1894). En 28 de octubre de 1647 presentaron dichos sectarios radicales un *Agreement*, que fué pasado al Parlamento, pero que no tuvo mayor importancia práctica porque Cromwell aplastó todo el movimiento. En ese *Agreement* se exigía: que el Parlamento dependiera del pueblo, distribución proporcional de los puestos de elección; como derechos nativos (*native rights*): libertad de conciencia, libertad de servicio militar obligatorio, supresión de los Tribunales de excepción, igualdad ante la Ley, seguridad y bienestar del pueblo como base de la legislación. Tales postulados han de establecerse como "postulados fundamentales" y ser sometidos a la aceptación del pueblo. El líder de esos *Levellers*, LILBURN, dice en el *Legal fundamental Liberties of the people of England* (1649) que ese "fundamento" de un gobierno justo ha de ser sometido al pueblo para su aprobación en cada condado. Pero tales exigencias de igualdad, libertad religiosa, aprobación por el pueblo, valen como fundamentales, naturalmente, sólo para los propios compañeros de sentir. Nadie entre estos sectarios pensaba con esto garantizar también a papistas o ateístas. LILBURN dice, por lo demás, de modo expreso, en su citado escrito, que sólo los bien intencionados, *the well-affected people*, han de tener derecho al sufragio y "a dar su asentimiento a los Fundamentos" (*The Clarke Papers*, ed. de C. H. Firth, t. II, Camden Society, 1894, páginas 257/8). Tampoco aquí se trata de una igualdad humana general, sino sólo de la igualdad de los creyentes en ciertas convicciones religiosas, que luchaban contra adversarios comunes, papismo, anglicanismo e iglesia del Es-

tado. También en las Colonias americanas en que fundaron nuevas comunidades los sectarios o puritanos emigrantes, la libertad de conciencia valía tan sólo para los de igual sentir. En la puritana Massachusetts determinaban las leyes que cada cual estaba obligado a participar en el servicio público divino; el que no era miembro de las comunidades religiosas, no era tratado como *freeman*; si alguien era excluido por tres meses de la comunidad a causa de faltas de conducta, se le castigaba con prisión, y era expulsado (ROTHENBÜCHER: *Trennung von Kirche und Staat*, 1910, pág. 119). En tanto se hable aquí de una Democracia, se trata con ello de que un nuevo sentimiento religioso se convierte en base de una nueva comunidad dentro de la cual sus miembros son considerados como iguales. Tampoco cabe hablar aquí de una igualdad humana desprovista de sustancia. Antes bien, la sustancia de esa igualdad democrática reside en la comunidad de la auténtica fe religiosa.

d) *La Democracia nacional*. La Revolución francesa de 1789 daba por supuesta, a pesar de sus ideas de humanidad y fraternidad general de todos los pueblos, la Nación francesa como una entidad históricamente dada. Sus Constituciones son aleaciones de los principios del Estado burgués de Derecho con el principio democrático del Poder constituyente del pueblo (arriba, § 6, página 57). En el siglo XIX, el pensamiento nacional condujo a nuevas formaciones políticas y a la democratización del Estado por medio del servicio militar obligatorio y el derecho de sufragio universal. La sustancia de la igualdad que corresponde a todas estas instituciones, reside aquí en lo nacional. El supuesto de esa clase de Democracia es la homogeneidad nacional.

Nación significa, frente al concepto general de pueblo, un pueblo individualizado por la conciencia política de sí mismo. Diversos elementos pueden cooperar a la unidad de la Nación y a la conciencia de esa unidad: lengua común, comunidad de destinos históricos, tradiciones y recuerdos, metas y esperanzas políticas comunes. El lenguaje es un factor muy importante, pero no, por sí mismo, el decisivo. También lo son en su medida la comunidad de la vida histórica, voluntad consciente de esa comunidad, grandes acontecimientos y metas. Revoluciones auténticas y guerras victoriosas pueden superar los contrastes idiomáticos y fundar el sentimiento de la comunidad nacional aun cuando no se hable la misma lengua.

Si la Nación es concebida como sustancia de la igualdad democrática, resultarán de ello consecuencias prácticas de especial naturaleza. Un Estado democrático que encuentra los supuestos de su Democracia en la homogeneidad de sus ciudadanos, se corresponde con el llamado principio de la nacionalidad, según el cual una Nación forma un Estado y un Estado encierra dentro de sí una Nación. Un Estado nacionalmente homogéneo aparece entonces como lo normal; un Estado al que esa homogeneidad falta, tiene algo de anormal que pone en peligro la paz. El principio de la nacionalidad se convierte de este modo en supuesto de la paz y en "fundamento del Derecho internacional".

Cuando en la realidad política no se encuentra la homogeneidad nacional porque un Estado está integrado de diversas Naciones o contiene minorías nacionales, se dan diversas posibilidades de solución. Por lo pronto, el intento de una igualación pacífica; pero eso significa en realidad, o bien la disgregación y separación pacífica, o la paulatina *asimilación* pacífica a la Nación dominante. La protección internacional de las minorías hoy existente—arriba, página 85—trata de garantizar un camino pacífico. Con ella no se protege como Nación a la minoría nacional; como Nación, no puede tener derechos políticos frente a la Nación dominante, porque entonces se suprimiría, con el principio de la nacionalidad, el principio democrático mismo. La actual regulación internacional de la protección de las minorías nacionales se encuentra más bien enfocada como protección de los derechos individuales de los hombres en particular a quienes se garantiza como individuos igualdad, libertad, propiedad y el empleo de su lengua materna. Esto responde al pensamiento de introducir por caminos pacíficos la homogeneidad nacional, y con ella el supuesto de la Democracia. El otro método es más rápido y violento: supresión del elemento extraño mediante opresión, *expulsión* de la población heterogénea, y medios radicales análogos. El ejemplo más importante de ese método es el Tratado greco-turco de Lausana de 30 de enero de 1923, que, según el artículo 542 del Tratado de Lausana de 24 de julio de 1923, entró en vigor con su ratificación en 26 de agosto de 1923; según él, habría de conducirse a Grecia la población griega que habitase en territorio turco, y a Turquía la población turca que habitase en territorio griego, sin atención a la voluntad de los hombres afectados por ese cambio.

Tras tales métodos de asegurar o realizar la homogeneidad nacional, vienen todavía las siguientes consecuencias del principio de la homogeneidad nacional: 1. *Control de la inmigración extranjera* y repulsa de elementos extranjeros indeseables por la *legislación de inmigración*, según se practica en los Estados Unidos de América y en Dominios ingleses, singularmente en Australia y en la Unión Sudafricana; 2. Establecimiento de formas y *métodos especiales de dominación de Países con población heterogénea*, tratando, por una parte, de evitar la anexión manifiesta, y por otra parte de conservar en las manos las decisiones políticas más importantes: colonias, protectorados, mandatos, tratados de intervención como los firmados por los Estados Unidos de América, sobre todo con Estados latino-americanos. Es esencial a esos métodos que el País dominado o controlado siga siendo "el Extranjero" desde el punto de vista del Derecho político, y su población no entre a pertenecer al Estado del país dominante (1); 3. *Leyes contra el exceso de extranjeros*, para la protección de la industria nacional, para la protección contra el poder económico y

(1) Número total de habitantes del Imperio británico:

social del capital extranjero; después de la guerra han aparecido leyes tales en numerosos Estados; casos especialmente famosos son las leyes turcas encaminadas a lograr una radical *turquización* del País, y además, el artículo 27 de la Constitución mejicana de 1917, en que se nacionaliza el suelo y la riqueza minera (1); 4. Las nuevas prácticas del Derecho de ciudadanía, posibilidad de expatriación, desnaturalización, etc. 5. Una consecuencia particular, digna de consideración: la Constitución del Estado checoslovaco, de 29 de febrero de 1920, surgió sólo mediante delegados de los partidos checos y eslo-

453 millones.

De ellos, Europa	47	—
Australia	7	—
América	11	—

65 millones de población predominantemente blanca.

Africa	54 millones.
Mandatos	8 —
Asia	324 —

Número total de habitantes bajo el dominio francés:

Europa	39 millones.
Colonias	60 —
Mandatos	14 —

113 —

(1) La frase primera de tan discutido art. 27, declara que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Estado mejicano corresponde a la Nación, que la transmite a los particulares como propiedad privada; sec. VII: la posibilidad de adquirir la propiedad de tierra o aguas se rige según los siguientes preceptos: 1. Sólo los mejicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mejicanas tienen derecho para adquirir tal propiedad o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto a los dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la Nación mejicana, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

vacos, con exclusión de la población no eslava (arriba, § 8, pág. 101); a este respecto, la docta apología de F. WEYR, *Zeitsch. f. öff. Recht*, I, pág. 3, y *JöR*, XI (1922), págs. 352 y sigs.

Tales consecuencias de la homogeneidad democrática muestran el contraste de la Democracia como principio político-formal, frente a las ideas liberales de libertad e igualdad del hombre individual con todos los otros hombres. Un Estado democrático perdería su sustancia mediante un reconocimiento consecuente de la igualdad general humana en el terreno de la vida pública y del Derecho público.

e) Un intento de sustituir la homogeneidad nacional por la homogeneidad de una *clase*, el proletariado, es el realizado por la política bolchevista de la República soviética.

Art. 20 de la Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado, sección I de la Const; de 10 de julio de 1918: "Partiendo de la solidaridad de los trabajadores de todas las Naciones, la República socialista soviética federal rusa concederá todos los derechos políticos de los ciudadanos rusos a los extranjeros que se dediquen en el territorio de la República rusa a una actividad laboriosa y pertenezcan a la clase obrera o a los campesinos que no exploten el trabajo ajeno, reconociéndose a los soviets locales la facultad de conceder a tales extranjeros, sin formalidades que lo dificulten, los derechos de la ciudadanía rusa." Comp. BOGOLEPOW, *Die Rechtstellung der Ausländer in Sowjet-Russland*, Fuentes y estudios del Instituto de Europa oriental en Breslau, sec. Derecho, nueva serie 4, Berlín, 1927, págs. 29, 170 y sigs.: "La solidaridad de los trabajadores de todas las Naciones requiere su equiparación en lo que respecta a derechos políticos."

Incluso si ese intento pudiera lograrse, y el concepto del proletariado sustituyera la sustancia de la homogeneidad nacional por una homogeneidad de clase, surgiría aquí una nueva distinción, proletario contra burgués, y la Democracia como concepto político seguiría invariable en su estructura. En lugar de las contraposiciones nacionales se introduciría la contraposición de Estados proletarios y capitalistas, recibiendo así una nueva intensidad la agrupación de amigos y enemigos.

5. La igualdad democrática es, en esencia, homogeneidad, y, por cierto, homogeneidad del pueblo. El concepto central de la Democracia es *Pueblo*, y no *Humanidad*. Si la Democracia ha de ser una forma política, hay sólo Democracia del Pueblo y no Democracia de la Humanidad. Ni siquiera el concepto de *clase* puede sustituir, para la Democracia, al concepto de pueblo. Siendo clase un concepto puramente económico, sobre base puramente económica, no da lugar a ninguna homogeneidad sustancial. Si la clase se convierte en base de una organización de

lucha y da lugar a una auténtica agrupación de amigos y enemigos, deja de ser un concepto puramente económico, porque una clase verdaderamente en lucha no es ya una entidad esencialmente económica, sino política. Si logra dominar al Estado, la clase se convierte en pueblo de ese Estado. El concepto democrático de pueblo sigue siempre subsistiendo, y encierra un contraste, tanto frente al concepto de humanidad como también frente al concepto de clase.

III. *Definición de Democracia.* Democracia (tanto en cuanto forma política como en cuanto forma del Gobierno o de la Legislación) es identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen.

1. Esta definición resulta de la sustancial igualdad, que es supuesto esencial de la Democracia. Excluye el que la distinción dentro del Estado democrático de dominantes y dominados, gobernantes y gobernados exprese o produzca una diferencia *cualitativa*. Dominación o gobierno en una Democracia no pueden nacer de una desigualdad, de una superioridad de los dominadores o gobernantes, de que los gobernantes sean en algún modo cualitativamente mejor que los gobernados. Según su sustancia, tienen que permanecer en la igualdad y homogeneidad democráticas. Porque uno domine o gobierne, no por eso puede salirse de la identidad y homogeneidad del pueblo. Por lo tanto, la fuerza o autoridad de los que dominan o gobiernan no ha de apoyarse en cualesquiera altas cualidades inaccesibles al pueblo, sino sólo en la voluntad, el mandato y la confianza de los que han de ser dominados o gobernados, que de esta manera se gobiernan en realidad *a sí mismos*. De este modo recibe su sentido ideológico la expresión de que la Democracia es una dominación del pueblo sobre sí mismo. Todas las tendencias e instituciones democráticas, tales como la igualdad y equiparación de derechos en los más distintos terrenos, sufragio universal y su extensión cada vez mayor a hombres y mujeres, rebaja de la edad para votar, reducción de los períodos electorales (*diputaciones*), disolución de los Parlamentos, responden a ese esfuerzo por realizar la identidad de gobernantes y gobernados.

La palabra "identidad" es utilizable para la definición de Democracia, porque designa la identidad amplia—es decir, que comprende a gobernantes y gobernados—del pueblo homogéneo, y niega la diferencia entre gobernantes y gobernados que existe en otras formas políticas. Hay que observar a este respecto que la diferencia entre representantes y representados no se toma aquí en cuenta, pues representados no son los gobernados, sino la unidad política como un todo. En la Democracia pura sólo hay la identidad del pueblo, realmente presente, consigo mismo, y por lo tanto, ninguna representación. Con la palabra "identidad" se designa lo existencial de la unidad política del pueblo, a diferencia de cualesquiera igualdades normativas, esquemáticas o ficticias. La Democracia presupone en su conjunto y en cada particularidad de su existencia política un pueblo homogéneo en sí, que tiene la voluntad de existencia política. Bajo ese supuesto, es cierto lo que ROUSSEAU dice de que lo que el pueblo quiere es siempre bueno. Tal postulado es cierto, no a partir de una norma, sino del ser homogéneo de un pueblo.

Para otra justificación de la palabra "identidad" en este sentido, remitiría yo a la siguiente frase de E. HUSSERL, *Logische Untersuchungen*, II, 2, página 112: "Toda igualdad tiene relación con una *species* bajo la cual están los comparados. Y esa *species* no es a su vez un simple igual ni puede serlo, pues entonces se haría inevitable el *regressus in infinitum*... Igualdad es la relación de los objetos que se encuentran colocados bajo una y la misma *species*. Ya no es presumible hablar de la identidad de la *species*, del punto en que la igualdad tiene lugar, pues entonces pierde su base también lo que se diga de la igualdad" (comp. a este respecto la compulsación de H. LIPPS, *Untersuchungen zur Phänomenologie der Erkenntnis*, primera parte, Bonn, 1927, págs. 10 y siguientes). Gobernantes y gobernados quedan, pues, en la identidad de la sustancia homogénea en que consiste la esencia del Estado democrático. La igualdad democrática no es nunca algo matemático, numérico o estadístico. La igualdad de magnitudes matemáticas no es, como H. LIPPS, ob. cit., pág. 12, dice con acierto, "una igualdad de cosas, ni designa ninguna identidad, sino la enunciación de un axioma como raíz irreductible de ciertos teoremas matemáticos".

2: Poder del Estado y Gobierno emanan del pueblo en la Democracia. El problema del gobierno dentro de la Democracia consiste en que gobernantes y gobernados tienen que ser diferenciados, pero dentro de la homogeneidad inalterable del pueblo. Pues la diferencia de los gobernantes y los gobernados, de los que mandan y de los que obedecen, subsiste en tanto que se gobierna y manda, es decir, en tanto que el Estado democrático es un Estado. No puede por eso desaparecer una diferenciación

entre gobernantes y gobernados. La Democracia se encuentra aquí también bastante alejada, como auténtico concepto político que es, de la disolución de tales distinciones en normatividades éticas o mecanismos económicos. La diferencia entre gobernantes y gobernados puede robustecerse y aumentarse *en la realidad* de manera inaudita, en comparación con otras formas políticas, sólo por el hecho de que las *personas* que gobiernan y mandan permanecen en la homogeneidad sustancial del pueblo. Si encuentran el asentimiento y la confianza del pueblo al que pertenecen, su dominación puede ser más rigurosa y dura, más decisivo su gobierno que el de cualquier monarca patriarcal, o de una prudente oligarquía. GAMBETTA consideró precisamente la Democracia como base de un gobierno especialmente fuerte. También se encuentra ese pensamiento entre los políticos demócratas de la coalición de Weimar, y, así, decía el diputado PEGERSEN, en las discusiones sobre el artículo 48, C. a., sesión del Reichstag de 3 de marzo de 1920: "No hay ninguna forma política, a no dudarlo, que permita los medios de poder que la Democracia, porque se basa en el derecho igual de todos los ciudadanos." Una forma política no puede ser determinada por propiedades como suave o dura, desconsideración o humanidad. El elemento liberal específico, de Estado de Derecho, que se une con el elemento democrático de una Constitución, lleva a dulcificar y debilitar el poder del Estado en un sistema de controles y frenos. La Democracia como forma política es no esencial, quizá incluso extraña, a esa tendencia. Una Dictadura, en especial, sólo es posible sobre base democrática, mientras que contradice a los principios del Estado liberal de Derecho, por ser propio de la Dictadura el que al dictador no se le dé una competencia general normada, circunscrita y prefigurada, sino que el volumen y contenido de su *autorización* dependen de su *critério*, con lo que ya no hay una competencia en el sentido del estado de Derecho.

En una Democracia, la inevitable diferencia práctica entre gobernantes y gobernados no puede pasar a ser una distinción y singularización cualitativas de las personas gobernantes. Quien gobierna en una Democracia no lo hace porque posea las condiciones de una capa superior cualitativamente mejor, frente a

una capa inferior menos valiosa. Esto suprimiría, naturalmente, la homogeneidad e identidad democrática. La mayor virtud y capacidad pueden inducir de modo razonable al pueblo a encargar la dirección y guía a aquellos de sus miembros que parezcan virtuosos y capacitados. Pero en tal caso gobierna sólo porque tiene la confianza del pueblo. No tiene ninguna autoridad nacida de una naturaleza especial. Si el pueblo elige sólo los mejores y más virtuosos, tanto mejor; esa especie de elección y selección de los más virtuosos no puede llevar nunca a la consecuencia, dentro de la Democracia, de que forman una capa especial que pone en peligro la igualdad sustancial de todos, es decir, el total supuesto de toda Democracia. Aquellos que gobiernan se diferencian *a través* del pueblo, pero no *frente* al pueblo, y el proyecto que SIEYÈS suscitó en 1789 contra los nobles partía de que el noble no quería diferenciarse *a través* de los conciudadanos, sino *frente* a ellos.

3. La identidad democrática descansa en la idea de que todo lo que hay dentro del Estado como actuación del Poder estatal y como Gobierno permanece *dentro* de la homogeneidad sustancial. Todo pensamiento democrático se mueve con clara necesidad en ideas de *inmanencia*. Todo lo que se salga de la inmanencia negará la identidad. Toda especie de trascendencia que se introduzca en la vida política de un pueblo lleva hacia distinciones cualitativas de alto y bajo, elegido y no elegido, etcétera, mientras que en una Democracia el Poder estatal ha de emanar del pueblo y no de una persona u órgano exterior al pueblo y colocado sobre él. Tampoco emana de Dios. Al menos, en tanto que exista la posibilidad de que otro que el pueblo mismo decida acerca de cuál es *in concreto* la voluntad de Dios, la apelación a la voluntad divina implica un momento trascendente antideocrático. El postulado "todo poder viene de Dios" puede significar, acaso, que también haya de ejercerse un poder estatal contra la voluntad del pueblo; en esta acepción contradice a la Democracia. De igual manera, cuando significa que, bajo la apelación a la voluntad divina, se niega a la voluntad del pueblo su decisoriedad y validez. Cuando Dios, en cuyo nombre se gobierna, no es precisamente el Dios de ese pueblo, la apelación a la voluntad divina puede llevar al resultado de que sean dife-

rentes la voluntad de Dios y la del pueblo, entrando así en colisión. Por lo tanto, según la lógica democrática, sólo ha de tenerse en cuenta la voluntad del pueblo, porque Dios, en el campo de lo político, no puede aparecer más que como el Dios de cierto pueblo. Eso significa la frase *vox populi, vox Dei*. Esa expresión—preconizada en la Democracia americana por JEFFERSON, y en Europa por MAZZINI—es algo más que un simple dicho. Tiene un sentido polémico, con su inmediata apelación a Dios, así como también al reino de la gracia de Dios: recusación a toda otra extraña instancia que en nombre de Dios quiera imponer al pueblo su voluntad, y, por lo tanto, recusación de todos los influjos e injerencias políticas que no resulten de la homogeneidad sustancial del propio pueblo.