

QUINTA PARTE
EL ESTADO AUTORITARIO

Liminar	859
CAPÍTULO PRIMERO	
ESTADO AUTORITARIO Y ESTADO TOTALITARIO . . .	861
<i>Sección I. El Estado fascista</i>	
I. Innovaciones de la forma de Estado liberal	862
II. Concepción del Estado	864
III. Exportación del modelo fascista	866
<i>Sección II. El Estado nacionalsocialista</i>	
I. La subversión de la forma de Estado liberal	868
II. Concepción del Estado	869
<i>Sección III. El Estado totalitario</i>	
I. Estado total y Estado totalitario	873
II. Sobre la existencia de una forma de Estado totalitario . . .	875

QUINTA PARTE
EL ESTADO AUTORITARIO

LIMINAR

Tradicionalmente, la forma de Estado autoritario se considera como una de las tres formas de Estado contemporáneas junto a la de derivación liberal y a la socialista, que se ha concretado en la versión leninista. En realidad, esta tripartición ofrece sólo un esquema parcial e insatisfactorio para clasificar la compleja realidad de los ordenamientos, porque ésta es mucho más articulada y variada. Como ya se comprobó, las formas de Estado de los países recién independizados —aunque son difícilmente reconducibles a sistema y, por ende, no reducibles de modo simplista al modelo liberal y al socialista— ofrecen un buen ejemplo de la inadecuación de los viejos esquemas clasificadores, que no permiten un encuadramiento satisfactorio de estas realidades político-constitucionales que figuran, de manera tendencial, en el modelo autocrático.

Con estas premisas precisamos que con la fórmula Estado “autoritario” se pretende indicar: *a) en sentido restrictivo*, un Estado caracterizado fundamentalmente por una ideología reaccionaria frente al Estado liberal y por formas de adecuación en el mejoramiento del desarrollo social y político (fascismo y nacionalsocialismo), como se indicará a continuación, o bien, *b) en sentido extensivo y genérico*, numerosas experiencias estatales contrarias a los principios que condividen los ordenamientos democráticos, con la tendencia a hacer coincidir el Estado autoritario con las formas que a su tiempo calificamos como autocráticas, dejando fuera, convencionalmente, la caracterizada por la ideología socialista-leninista, dotada de características peculiares.

En esta parte de la exposición elegimos la acepción *restrictiva*, porque está fundada históricamente y es idónea para individuar, en el ámbito verdaderamente amplio del Estado autocrático, una forma de Estado dotada de características y de atribuciones totalmente particulares.

Sin embargo, utilizaremos esta parte también para intentar aclarar el significado de la cualificación de algunas definiciones autocráticas que a menudo se confunden con el concepto de Estado autoritario y que preva-

lentemente (pero no exclusivamente) presentan la característica de identificarse con ideologías de conservación y de reacción y con modalidades de ejercicio del poder que prescinden del consenso de los gobernados y que por motivos sistemáticos no se consideran tales, capaces de individuar formas de Estado autónomas para agregar a las ya enunciadas. Se trata de las llamadas formas de Estado (o de gobierno) definidas *totalitarias, dictatoriales, militares y monárquicas*.

En estas hipótesis el dato común se encuentra en el tendencial predominio de un principio de concentración del poder (en favor de un órgano monocrático o colegiado; en favor de órganos de expresión de una parte limitada de la sociedad nacional en el caso de los gobiernos militares). También prevalecen las modalidades de imposición unilateral del poder, cuyo ejercicio prescinde de la constatación del consenso social. Varían las justificaciones del uso concentrado del poder (a tiempo indeterminado, de manera precaria en el caso de la dictadura y, a veces, de los gobiernos militares). Varía la connotación ideológica: conservadora o encaminada a obstaculizar formas de transformación social consideradas peligrosas (para la sociedad, para la comunidad racial, para el Estado) en el caso del Estado fascista y nacionalsocialista, pero también justificada por exigencias de la modernización y el progreso social en algunos casos de gobiernos militares.

La disertación que sigue a continuación examina tipologías no homogéneas, que se han sedimentado en el tiempo, y que conciernen a los problemas del Estado en un marco comparado. Dado que estas tipologías surgieron basándose en circunstancias históricas y en contextos sociales y políticos diversos, no necesariamente existe una posibilidad de coordinación entre las mismas. Por el contrario, éstas a veces se sobreponen, al menos parcialmente. Así, el concepto de dictadura en ocasiones es utilizado para calificar al Estado fascista, pero en realidad tiene una propia autonomía particular y, de todos modos, no se agota con aquella experiencia histórica. El concepto de dictadura también se sobrepone al de gobierno militar, pero, como se verá, este último concepto es mucho más rico y articulado. Por lo tanto, el desarrollo que sigue, especialmente en la parte referida a la disertación del concepto de dictadura y al concepto de gobierno militar, se realiza únicamente para reconocer la difusa utilización de las tipologías que han asumido una propia relevancia y que, al mismo tiempo, presentan evidentes puntos en común con la individuación de la forma de Estado comúnmente definida autoritaria.

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO AUTORITARIO Y ESTADO TOTALITARIO

El Estado autoritario hace parte de la forma de Estado autocrático caracterizado por el rechazo de los principios y de las formas organizativas propias del Estado liberal. La elección de una ideología única del Estado y el propósito de movilizar a toda la sociedad para realizar su transformación, distinguen al Estado autoritario fascista y nacionalsocialista de otras experiencias autoritarias que se examinarán a continuación. Así, pues, se intentará ofrecer una apreciación del concepto de Estado totalitario que a veces se considera sinónimo de Estado autoritario.

SECCIÓN I

EL ESTADO FASCISTA

I. INNOVACIONES DE LA FORMA DE ESTADO LIBERAL

El Estado fascista (1925-1945) se impuso tras la crisis del Estado liberal, a finales de la Primera Guerra Mundial. Se caracterizaba por la denegación sistemática de las instituciones estatutarias que se habían desarrollado con la difusión de la monarquía parlamentaria y del pluripartidismo, y por la exigencia declarada de restablecer la autoridad del Estado en un contexto político incapaz de exteriorizar una guía eficaz para la sociedad nacional. No obstante lo anterior, sus pretendidas afirmaciones de querer sustituir al viejo ordenamiento, si bien introduciendo una serie de reformas radicales en el derecho constitucional anteriormente vigente, no llega a una completa eliminación de las estructuras que pretendía modificar radicalmente.

El Estado fascista no tuvo una propia Constitución orgánica, en cuanto se afirmó manteniendo sólo formalmente del Estatuto de Carlos Alberto de 1848, jamás abrogado, lo cual aportó radicales innovaciones a través de una legislación que se sucedió en el tiempo y que cubrió la duración entera de su existencia. La Constitución que se consagró, sustancialmente comportaba la superación de la separación de los poderes —que formalmente se mantenían, conservándose la tripartición estatutaria entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial— mediante la puesta en marcha de la dirección política unificante fijada por el sujeto que simultáneamente guiaba al partido único y al gobierno. Además, comportaba el reconocimiento del partido único, cuyas estructuras se identificaban con las estatales; la eliminación del pluralismo afirmado anteriormente y la de los derechos tradicionales de libertad política, y en particular de toda forma de oposición; la composición de los conflictos de interés económico-sociales mediante la institución de las corporaciones.

En el periodo inicial (1922-1925) el fascismo mantuvo parte de los institutos instaurados consuetudinariamente en el ámbito del Estatuto al-

bertino de 1848, pero pronto comenzó a legalizar sus propios cuerpos armados mediante su inserción en las fuerzas armadas del Estado (real decreto del 14 de enero de 1923, núm. 31), y a modificar la legislación electoral introduciendo un premio de mayoría, asegurando los dos tercios de los puestos de la Cámara de Diputados a la lista que hubiese obtenido el veinticinco por ciento de los votos válidos (ley de 18 de noviembre de 1923, núm. 2444), y a limitar la libertad de prensa (real decreto ley del 15 de julio de 1923, núm. 3288 y real decreto ley del 10 de julio de 1924, núm. 1081).

A partir de 1925 se manifestó, de modo cada vez más masivo, la tendencia autoritaria. La ley del 24 de diciembre de 1925, núm. 2263, “Sobre las atribuciones y prerrogativas del jefe del gobierno, primer ministro, secretario de Estado” reconsideró la forma de gobierno, aboliendo la responsabilidad gubernamental ante el Parlamento, estableciendo la responsabilidad de los ministros ante el jefe de gobierno y de éste ante el rey, previendo el control gubernativo del orden del día de las asambleas.

Sucesivamente, la ley del 31 de enero de 1926, núm. 100, daba preeminencia a los decretos gubernativos con rango legislativo y extendía las competencias reglamentarias del Ejecutivo. El 9 de noviembre de 1926 se declararon decaídos los parlamentarios de la oposición que se abstuvieron de los trabajos parlamentarios después del asesinato del honorable Matteotti (la llamada retirada al Aventino). Las leyes del 26 de noviembre de 1925, núm. 2029 sobre asociaciones, del 31 de enero de 1926, núm. 108 sobre la actividad de propaganda de los exiliados políticos y del 25 de noviembre de 1926, núm. 2008 para la defensa del Estado, ponían las bases del sistema monopartidista y la defensa rígida del régimen frente a los ataques de cualquier forma de oposición. La ley del 4 de febrero de 1926, núm. 237, y el real decreto ley del 3 de septiembre de 1926, núm. 1910, pusieron fin a las autonomías locales.

La ley del 3 de abril de 1926, núm. 563 sobre “disciplina de las relaciones colectivas del trabajo”, atribuyó a los sindicatos fascistas la competencia para estipular contratos colectivos vinculantes a toda la categoría, estableció la competencia de una magistratura del trabajo y prohibió las huelgas y los cierres.

La ley del 13 de diciembre de 1928, núm. 2832, incorporó en el ordenamiento estatal la Carta del Trabajo del 30 de abril de 1927, base del ordenamiento corporativo que asoció a las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores. La ley del 20 de marzo de 1930, núm. 206,

instituyó el Consejo Nacional de las Corporaciones, estableciéndose estas últimas mediante la ley del 5 de febrero de 1934, núm. 163.

La ley del 17 de mayo de 1928, núm. 1019, modificó definitivamente, en sentido unánime, la legislación electoral estableciendo el voto positivo o negativo de los electores respecto a una lista única propuesta por órganos del partido (procedimiento que se desarrolló en 1929 y por última vez en 1934). La ley del 9 de diciembre de 1928, núm. 2693, y después la del 19 de diciembre de 1929, núm. 2099, operaron la inserción en la estructura constitucional del Estado del gran Consejo del Fascismo, hasta entonces órgano del partido, dotándole de atribuciones de dirección y consultivas y, en fin, la ley del 19 de enero de 1939, núm. 129, modificó posteriormente al Estatuto sustituyendo la Cámara de Diputados por la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones, formada por miembros del partido único y de las corporaciones, en razón de sus cargos, y eliminando así el procedimiento electoral. En los últimos años del régimen, el fascismo se alineó con la orientación hitleriana llegando a adoptar medidas para la defensa de la raza, privando así a la minoría israelí de los derechos de la persona, y con quebranto del Estatuto (real decreto ley del 17 de noviembre de 1938, núm. 1728).

El proceso de modificación de la organización constitucional en sentido autoritario vio, a comienzos de los años treinta, una progresiva acentuación de la personalización del régimen. La tendencia a hacer surgir un guía monocrático del Estado era evidente en la unión personal de las funciones del vértice del gobierno —que, como se observó, concentraba las atribuciones de dirección y reglamentación de modo paralelo al debilitamiento y marginación del Parlamento— y del partido único, mientras que el jefe del Estado monárquico, aunque continuaba gozando formalmente de sus prerrogativas, no comprometía la función dominante del jefe del gobierno y del partido. Este último terminó por gozar de una posición central en el ordenamiento hasta el 25 de julio de 1943, fecha en la que fue destituido por el Gran Consejo.

II. CONCEPCIÓN DEL ESTADO

El fundamento del Estado fascista derivaba de la contraposición de esta forma de Estado con el Estado liberal, considerado inadecuado para tutelar los intereses de la comunidad nacional, tanto en el ámbito interno

como internacional, inadecuación que se unía al fraccionamiento del poder de dirección política entre varios órganos y al tipo de relaciones existentes entre tales órganos y la base social. La concentración de la suma de los poderes de dirección, mediante la asignación de la función legislativa y ejecutiva a un órgano único, se justificaba en el plano de los principios de la omnipotencia del Estado, única organización con la que debería identificarse la sociedad nacional.

Es característico de la doctrina del ordenamiento estatal del periodo fascista haber atribuido al Estado el calificativo de totalitario. La definición de “totalitario” procedía de la premisa de una pretendida integración total de la colectividad nacional en el Estado, que a su vez la impregnaría con la ideología política dominante y dispondría de modos diversos para cuidar de la totalidad de sus intereses. A diferencia de lo que sucedió en los ordenamientos estatales que negaron radicalmente el mismo concepto de Estado, con la pretensión de afirmar su sustitución con el de movimiento, partido o ideología única, el ordenamiento del Estado fascista utilizó la noción de Estado *manteniendo* en sede constitucional al ordenamiento estatal preexistente, pero reformándolo profundamente y afirmando en su doctrina política la relevancia esencial del concepto de Estado. La importancia del concepto de Estado se acentuó con los intentos de calificación del Estado fascista, que se ofrecían en sede normativa y doctrinaria, y por la *subordinación del partido al Estado*, en la cual el primero era considerado elemento orgánico.

A la constitución del Estado fascista, uno de cuyos órganos era el partido, precedía una fase en la cual la organización partidista se contrapuso al Estado monárquico-liberal fundado sobre el Estatuto. Era la fase de la lucha por la toma del control político del Estado y de los propósitos de reforma del sistema constitucional vigente que comportaba la actividad, formalmente legítima desde el punto de vista constitucional, del primer gobierno fascista.

Durante este periodo, el Gran Consejo del fascismo (reunido por primera vez el 12 de enero de 1923) y la Milicia Voluntaria (real decreto del 14 de enero de 1923, núm. 31) se colocaban como órganos de contestación de los poderes constituidos, tendiendo el PNF (Partido Nacional Fascista), a través de ellos, a asegurar la posibilidad de “ejercer la dictadura sobre el Estado demoliberal”. La organización del partido, incluso con la ayuda de la identificación en su vértice del presidente del Consejo de Ministros, se contraponía como autoridad de hecho, y de derecho cuan-

do el gobierno actuaba por ella, a la monarquía y al Parlamento. Partido y Estado se contraponían, pues, en una estructura transitoria dualista.

Es indudable que la ley de defensa del Estado, la de supresión de las autonomías locales y la de prensa, la disciplina de las relaciones laborales y, en fin, la de atribuciones y prerrogativas del jefe del gobierno y sobre la facultad del Poder Ejecutivo de dictar normas jurídicas, han comportado una profunda modificación del sistema constitucional estatutario. Menos cierto es si las modificaciones constitucionales formales, operadas por medio de tales disposiciones, no fueron precedidas en realidad por modificaciones sustanciales debidas a una utilización particular de las estructuras constitucionales preexistentes. De todos modos, las leyes antes citadas, seguidas por las reformas de la representación política de la llamada constitucionalización del Gran Consejo, del establecimiento de las corporaciones y, en fin, de la constitución de la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones, dieron origen a un *ordenamiento de nuevo tipo*, en que el partido no sustituía al Estado, sino que formaba ya parte integrante de él considerándosele unas veces como órgano y otras como elemento constitutivo o institución auxiliar, como se evidenciaba por la doctrina de aquel momento que, a pesar de las grandes divergencias, parecía concordar en el punto de la subordinación del partido al Estado o de su integración absoluta en este último.

La nueva Constitución comportaba una forma de Estado con partido único cuya organización se integraba con la del Estado preexistente hasta convertirse en componente suyo, dando lugar a una organización estatal de la cual sólo nominalmente una parte se consideró “del partido”. Las fórmulas organizativas que habían sido escogidas para permitir una unión íntima entre el “partido” y el “Estado” no tenían función diversa que la de garantizar y registrar la identificación de la primitiva organización del partido con la vieja estructura del Estado monárquico. Al igual que para la organización, otro tanto puede decirse de la concepción base del Estado y de sus finalidades: la ideología y las finalidades del partido se convirtieron entonces en estatales.

III. EXPORTACIÓN DEL MODELO FASCISTA

El Estado fascista italiano influyó en algunas experiencias que se desarrollaron en el periodo entre las dos guerras mundiales y se prolongó

hasta después del segundo conflicto mundial, además de la experiencia nacionalsocialista, de la cual se tratará más adelante. Nos referimos en particular a la España franquista (1936-1975) y al Portugal salazarista (1926-1974). Ambos ordenamientos se caracterizaron por el fortalecimiento del concepto de Estado, por la tendencial concentración del poder en el Ejecutivo monocrático con la correspondiente marginación de las asambleas y del Poder Judicial, por el partido único y por la introducción de instituciones corporativas. Una diferencia sensible respecto al modelo fascista, evidentemente aún más marcada respecto al nacionalsocialista, fue dada por el hecho de que ambos regímenes estaban lejos de la dirección de movilización popular y de la transformación radical de la sociedad en otra “nueva” y diversa. Más bien utilizaban los instrumentos institucionales ofrecidos por el fascismo como modalidades de reacción respecto a formas de liberalización y para la conservación de los equilibrios sociales y económicos preexistentes. Las instituciones se disciplinaron de modo orgánico sólo en Portugal con la Constitución de 1933, mientras que en España se dieron entre 1942 y 1975 ocho leyes fundamentales (la última de las cuales selló la transición a otra forma de Estado distinta). Entre aquéllas la séptima, del 10 de enero de 1967, definida Ley Orgánica del Estado Español, resumía en sí misma la esencia de los principios constitucionales del franquismo.

SECCIÓN II

EL ESTADO NACIONALSOCIALISTA

I. LA SUBVERSIÓN DE LA FORMA DE ESTADO LIBERAL

El Estado nacionalsocialista (1933-1945) se basó en las premisas doctrinarias elaboradas por Hitler, en parte influidas por la doctrina nacionalista y por la experiencia del fascismo italiano, en parte fueron originales y basadas en la doctrina de la superioridad racial del pueblo alemán.

El Estado nacionalsocialista llevó a la subversión y negación de los principios constitucionales de la República de Weimar, y por tanto a la negación de las libertades individuales y de las autonomías colectivas; a la anulación del principio federal sustituido por el Estado unitario centralizado; a la eliminación de los partidos y a la instauración del partido único; al rechazo de la separación de los poderes y su sustitución por el principio de concentración. En particular, el jefe del movimiento nacionalsocialista era al mismo tiempo vértice del Estado, del gobierno y de las fuerzas armadas, concentrando en sí el poder constituyente, el de revisión, el legislativo, el ejecutivo y el jurisdiccional. Cualquier precepto jurídico podía adoptarlo el jefe sin límites legales preconstituidos y podía modificarlo en cualquier momento, a su completo albedrío, como se demostró constantemente.

Frente a la voluntad ilimitada del jefe aparecía la masa indiferenciada del “séquito” popular obligado tanto por el vínculo racial como por el de fidelidad al jefe, intérprete de las exigencias reales de la comunidad racial. A veces, según juicio incuestionable del jefe, la masa era interpelada para dar su asentimiento unánime a la propuesta de ley. El partido único era la organización de elite encargada de facilitar la consecución de los resultados queridos por el jefe, unida a la organización burocrática civil y militar del Estado.

II. CONCEPCIÓN DEL ESTADO

Si la característica del Estado fascista era la valorización sin reservas del concepto mismo del Estado y la utilización de las estructuras estatales existentes —aunque sensiblemente modificadas por un cierto número de leyes constitucionales que encuadraban al partido mediante la legalización de la llamada revolución—, el nacionalsocialismo afirmaba la *negación del concepto de Estado*, que, en fin, identificado con la burocracia estatal, se concibe como uno de los instrumentos para la realización de las finalidades del movimiento partidista que mantenía una dinámica permanente. Así pues, el movimiento político nacionalsocialista era considerado predominante respecto a la organización burocrática estatal.

Antes de llegar a este enfoque se dio, sin embargo, una fase en la que se consagró el principio de total subordinación de todo elemento social a la autoridad del Estado: es el momento de la crítica violenta del pluralismo weimariano y de la insistente petición de un Estado fuertemente autoritario: la desautorización evidente de las instituciones estatales, y en particular del Parlamento, llevaba a la correspondiente exigencia del aumento de poderes legislativos y ejecutivos del presidente de la República, concebido como único depositario de la soberanía estatal, puesto sobre los conflictos de intereses que se agitaban en la base social. A la concentración de la suma de los poderes de dirección del presidente y a la expectativa de ascensión al poder del movimiento nacionalsocialista se añadía, en primer lugar, la afirmación de la necesaria impregnación de todo elemento social por parte del Estado.

Las reformas constitucionales realizadas enseguida por el nacionalsocialismo implicaron un fortalecimiento del gobierno a través de la concentración en el mismo de la función legislativa (ley del 24 de marzo de 1933), la fusión de la figura del canciller federal con la del presidente (ley del 14 de febrero de 1934), el paso del Estado federal al unitario (ley del 30 de enero de 1934) y la abolición de las autonomías municipales (ley del 30 de enero de 1935). Una vez realizado el control del Estado, el movimiento rechazó la supremacía estatal y se afirmó como centro soberano del que dependía también el Estado convertido en instrumento suyo.

La posición desempeñada por el partido emerge formalmente en la ley sobre la “unidad del partido y del Estado” (10. de diciembre de 1933), según la cual el partido es el portador de la idea germánica del Estado y

está indisolublemente unido a ésta. La función del partido único (*cfr.* ley del 14 de julio de 1933) en el Estado comporta la superposición y la integración de las dos respectivas organizaciones y actividades. En un primer momento el fenómeno más llamativo es el de la *superposición*. El partido contaba con órganos concurrentes con los ministerios de la organización burocrática anterior: asuntos exteriores, justicia, trabajo, guerra, etcétera. Sin embargo, la unión de la función de dirección del partido con la función de dirección suprema del Estado quitaron razón a la superposición de órganos y acentuaron el proceso de *integración* de la organización del partido con la del Estado weimariano, llevando a la fusión de las dos organizaciones en la organización de un nuevo Estado.

Tras una rápida sucesión de intervenciones subversivas de la Constitución de Weimar, la concepción del Estado y las relaciones entre la estructura del mismo y la sociedad civil, condicionadas por la ideología nacionalsocialista, sufrieron un gran cambio. El nuevo Estado que surgía de las innovaciones aportadas por el nacionalsocialismo tenía carácter unitario y no dualista, como se afirmaba, individuando así una contraposición entre el viejo Estado weimariano y el movimiento y el partido nacionalsocialista.

Entre las diversas tentativas de sistematización proporcionadas por la doctrina oficial de aquel momento, en primer lugar debe mencionarse aquella fundada en la concepción del *Estado tripartito*.

La justificación teórica del predominio del movimiento sobre el Estado se fundó primero sobre la *concepción del “Estado tripartito”* (Schmitt). La estructura política, decía, se basaba sobre el Estado en sentido estricto (elemento político “estático”), sobre el movimiento (elemento político “dinámico”), y sobre el pueblo (elemento “no político” sometido a las decisiones del elemento político). Entre estos tres elementos el único que predominaba era el político-dinámico, es decir el movimiento, el partido. El núcleo de la concepción tripartita y al mismo tiempo su elemento identificador estribaba en la afirmación de la superioridad del movimiento (*Bewegung*) sobre la base comunitaria (*Volk*) y sobre el aparato organizativo (*Staat*), ya que Schmitt, aunque afirmaba la equiparación de los tres elementos, en realidad presuponía una *supraordenación jerárquica* del movimiento a la comunidad y al aparato. La afirmación de la supremacía del movimiento constituía a su vez la premisa de la afirmación de la supremacía del sujeto, puesto como guía del movimiento mismo (*Füh-*

rerprinzip), respecto al cual toda la base social aparecía como séquito indiferenciado (*Gefolgschaft*).

En una simplificación sucesiva, el interés doctrinal se basó en un enfoque dualista de la relación Estado-partido.

Mientras por algunos (Schmitt) se buscaba la vía del compromiso afirmando que “partido y Estado son diferentes, pero no separados; correlacionados, pero no fusionados”, y por otros (Ipsen) se afirmó que el Estado y el partido viven en una “comunidad constitucional” en virtud de la cual la “idea del partido coincide con la del Estado”, otros manifestaban, perentoriamente, la absoluta supremacía del partido sobre el Estado, considerando a este último subordinado al primero, hasta llegar a rechazar el concepto mismo de Estado. Llegaron a esta extrema consecuencia quienes sostenían la superioridad absoluta del *Führer*, portador único de la suma de los poderes soberanos personificadores de la comunidad nacional en una relación de *identificación* y con el rechazo de una simple calificación de tipo orgánico, en cuanto no se admitía la hipótesis de que aquel fuese órgano del Estado o de la comunidad. Entre las varias construcciones propuestas, la de Neesse contemplaba tres poderes interdependientes y equiparados entre sí: el partido, el ejército y el Estado (es decir, la burocracia estatal) y por encima de ellos el *Führer*, “agente no sólo para el pueblo y puesto en su lugar como pueblo”, elemento coordinador y unificador de los tres poderes subordinados.

El menosprecio y, en fin, la *negación* misma del concepto de Estado procedían de la afirmación teórica de la preeminencia sobre éste del movimiento (*Bewegung*) y por tanto de su jefe (*Führer*). Así se comprende, en el ámbito de la progresiva subordinación al movimiento, la supeditación de la burocracia estatal preexistente al nuevo ordenamiento. Aparte de las posiciones formales del régimen, es cierto que un nuevo ordenamiento estatal se superpuso al precedente, utilizando ampliamente sus estructuras y principios, estableciendo una nueva organización constitucional aunque la Constitución de Weimar nunca fue abrogada de manera explícita: en el mismo momento en que los órganos del partido fueron de hecho titulares de la suma de poderes de dirección, éstos formaban ya parte integrante de la nueva organización constitucional del Estado. La contraposición entre movimiento o partido y el Estado y la disputa acerca del tipo de relación que mediaba entre éstos es, pues, fruto de una contradicción de la que no supo librarse la doctrina de aquel tiempo.

Es indicativa la posición de Schmitt, considerado el máximo teórico del constitucionalismo del régimen, al intentar establecer las relaciones entre el Estado y el movimiento. Al criticar las estructuras relacionadas con el ordenamiento de Weimar no dudó en afirmar que el Estado con que se identifica la *burocracia estatal* está subordinado al nuevo partido único que detenta la función de dirección política, en cuanto que según la concepción tripartita del ordenamiento, emerge, claramente, su función política activa. Por lo tanto, se podría considerar que el partido representa ya una organización constitucional. Pero el autor excluye que la función de dirección política comporte la necesidad de considerar al partido como órgano del Estado. Inmediatamente se vio obligado a admitir que nos encontrábamos en presencia de un problema del derecho estatal completamente nuevo, ya que “el partido nacionalsocialista no es un Estado en el sentido del viejo Estado, así como tampoco se le considera no estatal y privado en el sentido de la vieja contraposición entre la esfera estatal y la esfera no estatal”. El máximo de la incongruencia de la tesis que se cita está dado por la ya mencionada pretensión de considerar al Estado y al partido como “distintos, pero no divididos; correlacionados, pero no fusionados”. En realidad, el rechazo de querer considerar con claridad a la organización del partido como integrada con la estatal, la continuada afirmación de la subordinación del Estado (entendido como burocracia) al partido, las perplejidades acerca de recurrir al concepto de Estado y los consiguientes hibridismos utilizados, son consecuencias del planteamiento del rechazo total del Estado weimariano, considerado como Estado por antonomasia. En efecto, se consideraba que la sola utilización de una terminología consolidada podía ser perjudicial a la consistencia ideológica que se encontraba en la base del nuevo ordenamiento constitucional.

SECCIÓN III

EL ESTADO TOTALITARIO

I. ESTADO TOTAL Y ESTADO TOTALITARIO

La individuación del concepto de Estado “totalitario” es relativamente reciente y surgió en el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales. Con esta calificación se intentó describir un Estado que en oposición al Estado demoliberal negaba, de raíces, sus características, propendiendo a un régimen de concentración del poder, imponiendo mediante un partido único su propia ideología, a través de modalidades coercitivas, y suprimiendo cualquier forma de garantía de las libertades tradicionales. En una perspectiva generalizada, pero científicamente discutible, esta calificación asumía significado seguramente negativo, ya que el totalitarismo se identificaba con la eliminación de cualquier forma de garantía de las libertades individuales y colectivas.

Se subraya, sin embargo, que cuando la noción comenzó a utilizarse no contenía en sí misma una implicación negativa en el sentido después afirmado. En efecto, originariamente se habló de Estado “total” para indicar la progresiva y rápida expansión del intervencionismo público con motivo de la organización de la economía de guerra durante el primer conflicto mundial, tendencia que luego se consolidó también al término del conflicto y justificó la permanencia de formas acentuadas de dirección en el sector económico y social. En aquel tiempo, la doctrina alemana utilizó el concepto para describir al Estado weimariano, que a merced de las instancias pluralistas fue obligado a ocuparse no de intereses generales sino de múltiples intereses sectoriales: el Estado “total” debía ocuparse de todo invadiendo con sus iniciativas todos los sectores. En este sentido se especificaba que el carácter total del Estado se conectaba con la masa de sus intervenciones y tenía un sentido meramente cuantitativo debido a la exigencia de satisfacer las instancias pluralistas: el intervencionismo del Estado de partidos era una consecuencia de su intrínseca debilidad, no de su fuerza.

Pero en este punto avanzaba, también, la idea de un Estado total completamente diverso (Schmitt): la totalidad debía concebirse con respecto a la cualidad y a la *energía* de la intervención. El nuevo Estado debía ser el único depositario de los medios ofrecidos por las modernas tecnologías, rechazaría su redistribución entre varias instancias internas, impediría a sus opositores cualquier posibilidad de acción, distinguiría netamente entre amigos y enemigos públicos. Ya que el Estado pluripartidista y pluralista personificado en la República de Weimar permitía la presencia activa del enemigo público, he aquí que el Estado pluripartidista, basado en una pluralidad de órganos poseedores de poderes de dirección política, se convertía en objeto de críticas también en el plano dogmático, porque se le consideraba negación de todo principio de autoridad.

Se abría así camino a una nueva concepción del Estado total que preveía un Estado fuertemente *autoritario*, cuyo intervencionismo se caracterizaba más en el plano de la cualidad y de la intensidad que en el meramente objetivo de la cantidad. Del Estado total se pasaba, pues, al Estado “totalitario”: aunque los teóricos del nacionalsocialismo se obstinaron en afirmar que la nueva estructura política veía la preeminencia del partido sobre el Estado, el Estado-partido nacionalsocialista se consolidaba, si bien por un periodo breve, con características propias y precisas.

A diferencia de lo que sucedió en Alemania, donde oficialmente se afirmaba la degradación del viejo Estado —entendiéndose por tal el weimariano—, el fascismo pretendió mantener y valorar la estructura constitucional preexistente considerando al partido como elemento orgánico del Estado. El Estado que imitaba del partido único la nueva ideología y los nuevos fines. Se modificaba su estructura orgánica y se le definía, sea en el ámbito político, sea por la doctrina italiana, como “totalitario”. Con tal definición se quería resaltar la contraposición del nuevo Estado autoritario y centralizador respecto al viejo Estado democrático-liberal, así como la unicidad y la exclusividad del partido respecto a la precedente pluralidad de partidos. Igualmente se indicaba la integración necesaria y absoluta de la sociedad en el Estado con una superación neta de la ya inadecuada estructura de la separación de poderes y la cada vez más amplia y total incidencia del momento autoritario sobre las situaciones jurídicas subjetivas, incidencia que venía a asumir el carácter de necesidad institucional.

El concepto de Estado totalitario terminó por utilizarse de modo diverso con respecto a las experiencias del fascismo y del nacionalsocialis-

mo, incluso fuera de su área originaria. Entre tanto, los resultados de las experiencias nacionalsocialista y fascista provocaron un cambio radical acerca de su valor calificador, que ya individuaba a *un ordenamiento con concentración del poder, monopartidista, represivo de toda libertad*. En esta nueva y consolidada versión se califica de manera difusa como totalitario también al ordenamiento soviético, y la calificación se empleó, además, por numerosos autores para analizar sistemas políticos profundamente alejados de los fascistas y comunistas.

II. SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA FORMA DE ESTADO TOTALITARIO

Se ha observado que una extensión excesiva del concepto de Estado totalitario, que lleve a su utilización referida a experiencias que si bien están ligadas por elementos comunes, se presentan, sin embargo, alejadas desde otros perfiles, sería de una utilidad escasa o nula. Por ende, es necesario intentar individuar con mayor precisión los *elementos* que pueden identificar al Estado totalitario, propósito éste nada fácil, como muestran las incertidumbres de la doctrina que ha estudiado el tema.

Según algunos autores, el Estado totalitario parece constituir una forma de Estado autónoma, en cuanto se diferencia de cualquier otra forma de Estado y, en particular, de la absolutista del pasado, con la que tiene en común la ausencia de controles interorgánicos y la irresponsabilidad de los órganos constitucionales ante otros órganos constitucionales, en cuanto que la suma de los poderes constitucionales está concentrada en un único órgano o complejo organizativo homogéneo. La diferencia profunda entre Estado totalitario y Estado absoluto radicaría en la existencia, en el primero, de una *ideología* propia del partido único, que las técnicas de la propaganda y de la coacción del aparato imponen a la comunidad estatal. La doctrina pone el acento, en particular, sobre la función de *transformación* y modelación de la comunidad estatal por obra de la ideología dominante, en la perspectiva de un control total de los individuos, y sobre la función de los métodos y de los medios técnicos desarrollados y empleados para operar la transformación y garantizar el control.

Indudablemente, la extrema relevancia del papel jugado por los medios y los procedimientos empleados para comprimir las libertades políticas va unida a los desarrollos permitidos por las más recientes tecnolo-

gías, e induce a considerar que esta forma de Estado está vinculada, esencialmente, a un periodo históricamente posible de limitar, aunque se puede individuar un antecedente importante con motivo de la Revolución francesa durante la Convención, especialmente en el periodo del Comité de Salud Pública, que contempló un proceso creciente de concentración de poderes constitucionales de la Convención al Comité y del Comité a la persona del dictador, el aniquilamiento sistemático de las oposiciones y un régimen sustancialmente unanimista, el recurso al terror, la gran importancia dada a la propaganda y la imposición de la ideología hecha propia por el grupo dominante de aquel tiempo.

A pesar de las profundas diversidades de posición manifestadas en el ámbito doctrinal, el Estado totalitario se caracterizaría por los siguientes *elementos*: a) función exclusiva de la ideología oficial; b) unicidad de partido; c) confusión e identificación de la organización de los partidos con la estatal; d) concentración del poder en el órgano que encabeza el partido, que reviste al mismo tiempo el papel de supremo órgano constitucional; e) búsqueda de una legitimación de masas del poder de los gobernantes; f) negación de los derechos de libertad individuales y colectivos, también y especialmente, mediante el uso de la propaganda, de la policía secreta y del recurso al terror; g) negación del principio de legalidad y de cualquier garantía preestablecida.

Seguidamente, afirmada la definición del Estado totalitario como Estado monopartidista con concentración de poder, negador de cualquier forma de garantía de derechos, la doctrina ha intentado especificar mejor la función atribuida a las modalidades represivas, así como la reservada a la ideología política oficial.

En cuanto a las *modalidades represivas*, aparte de coincidir en la esencialidad del “terror” como instrumento a través del cual se impone la autoridad, se subraya cómo el Estado totalitario crea la categoría del “*enemigo objetivo*” (del partido, del pueblo, de la clase, etcétera), es decir, individuos en el seno de la comunidad nacional, sujetos o grupos contra los que hay que dirigir la acción represiva, independientemente del hecho de que éstos se opongan realmente al régimen (pensemos en la individuación de las minorías hebreas como enemigas del pueblo alemán durante el nazismo) y, además, se establece un sistema orgánico de aislamiento (territorial, moral, jurídico) para las categorías que comprendan a los enemigos objetivos mediante el “universo concentracionario”, como

el soviético, auténtica estructura política en la que se aísla a amplios grupos sociales.

Para poderse perpetuar, el Estado totalitario debe mantener una continua atmósfera de tensión entre la colectividad nacional y sus fragmentos que de vez en cuando se definen como enemigos de las masas. Este estado de tensión perpetúa una condición artificiosa pero continua de guerra civil o de *revolución “permanente”*. En lugar de ingeniárselas para componer los conflictos sociales, según el modelo tradicional del Estado mediador entre los grupos, el Estado totalitario provocará y excitará los conflictos. Habiéndose afirmado, en general, a consecuencia de un hecho revolucionario, el Estado totalitario se preocupa pues de perpetuar la revolución: su objetivo no será solamente la creación de un nuevo ordenamiento estable que englobe al ordenamiento anterior, sino más bien la constitución de un ordenamiento inestable en función de un cambio radical del individuo y de la sociedad. Su objetivo es la transformación del aspecto individual y social para obtener un hombre nuevo y una sociedad igualmente nueva. Esta obra de transformación comporta un “desorden civil institucionalizado” y el paso de la base popular al vértice estatal del impulso revolucionario.

Por consiguiente, se verifica en esta forma de Estado un dualismo entre las estructuras tradicionales del Estado y las del partido único. Las primeras sobreviven dando una apariencia de estabilidad a las instituciones, de la existencia de una Constitución, de la vigencia del principio de legalidad y, por tanto, de la certeza del derecho en las relaciones entre Estado y ciudadano. Las segundas se superponen y sustituyen sistemáticamente a las primeras, a veces aprobando o a veces contradiciendo sus orientaciones, pero de hecho colocándose como centro real de la dirección política, de suerte que las estructuras tradicionales se subordinan siempre al partido y a su vértice. La Constitución y el principio de legalidad no están en condiciones de oponer resistencia a las exigencias del fin revolucionario que deroga cualquier regla formal precedente. Así, no puede existir certeza alguna sobre las situaciones jurídicas que se comprometen, cuando se considera necesario, con el arbitrio de la decisión política no sujeta a límites preconstituidos.

Lo anteriormente dicho sirve también para comprender la característica propia de la ideología totalitaria, ideología necesariamente exclusiva con la que se identifica el partido único y su vértice, utilizada como ele-

mento de cohesión y como base para obtener la legitimación de masa. La ideología totalitaria comporta, en sus característicos contenidos,

la intolerancia antipluralista (que obviamente implica el disenso en cuanto expresión de la pluralidad de orientación); la modificabilidad de los preceptos —que a menudo se convierten en puras y simples palabras de orden y en directrices— y su magmática adaptabilidad a las exigencias de la propaganda...; la proyección revolucionaria en el futuro... Más sintéticamente, la ideología totalitaria es un núcleo proyectivo (con un elevadísimo nivel de abstracción y de irrealismo) de transformación total la realidad social, a la cual sirve de contrapunto, en el plano histórico político, un universo caótico y móvil de posiciones vinculantes *pro-tempore* (Fischella).

Estas características hacían a la ideología totalitaria compatible, históricamente, con doctrinas políticas profundamente diversas entre sí, como el nacionalsocialismo y el marxismo-leninismo, que se han realizado utilizando soluciones afines mediante el vaciamiento de algunos contenidos doctrinales en favor del predominio de “modalidades” conformes a la ideología totalitaria (imposición de un nuevo modelo político mediante la individualización del enemigo objetivo, uso del terror, abolición de toda forma de garantías, etcétera).

De acuerdo con lo anterior, puede comprenderse cómo parte de la doctrina tiende a distinguir el Estado “totalitario” del “autoritario”, en el cual, aunque se da el partido único, la concentración del poder, la eliminación tendencial de las formas garantistas, la movilización de las masas, no se recurre a la individuación del “enemigo objetivo” y, por ende, no se perpetúa el proceso revolucionario en el sentido antes indicado. La contraposición entre la experiencia nacionalsocialista y la fascista sería particularmente indicativa de la diversidad profunda entre las dos formas de Estado. En la segunda, en efecto, fue evidente —después de la fase inicial en la que se percibe la tendencia a la duplicación entre Estado y partido— cómo el fascismo aceptó el concepto de Estado y sus instituciones mirando a insertarse entre éstas por medio de un proceso de englobamiento y no de contraposición. En esta perspectiva el Estado autoritario fascista intentó realizar una composición de los conflictos utilizando el mayor número de componentes sociales —pensemos en el diseño corporativo— antes que provocar su exasperación según el esque-

ma antes descrito, y permitiendo así un cierto grado de pluralismo en su ámbito.

Si bien reconociendo la utilidad ínsita en la individuación de una forma de Estado totalitario, vinculado a los elementos recordados, no se debe ignorar que parte de la doctrina insiste en las profundas diferencias entre la ideología comunista, fundamentalmente revolucionaria, y la ideología fascista, fundamentalmente reaccionaria, y que por ende, implícita o explícitamente, prefiere separar el análisis de estas formas de Estado inspiradas por distintas ideologías. Según esta orientación, el totalitarismo no se vincularía a una ideología peculiar, sino que consistiría, más bien, en una modalidad de realización del poder estatal ligada a circunstancias específicas, compatible con organizaciones estatales de diversa naturaleza (comunistas o nacionalsocialistas, poco importa).