

PROBLEMATICA DEL PODER

(ESPECIAL REFERENCIA A LA DOCTRINA DE H. LASKI)

INTRODUCCION

NOS enfrentamos con uno de los problemas más arduos y difíciles de la ciencia política: el poder. Al hombre siempre le ha preocupado que sus semejantes vivan en comunidades más o menos extensas, pero en comunidades al fin y al cabo donde un individuo o grupo de ellos manda sobre toda la colectividad. Mucho se ha escrito y discutido sobre la esencia y naturaleza del poder y muchas han sido las soluciones planteadas. Pero lo que a primera vista pudiera parecer sencillo no lo es tanto si se tiene en cuenta las dificultades que presenta una seria investigación de los tiempos primitivos, conocidos por tradiciones orales tan propicias a la deformación y falseamiento de la verdad. ¿Quién no considera como una fábula o mito, aureoleadas poéticamente, los hechos y vida de Rómulo o Teseo? El conocimiento científico no puede fundamentarse sobre meras suposiciones o hipótesis; es necesaria una base sólida y segura que únicamente el historiador nos proporciona. Ni tan siquiera la arqueología o etnología, con sus valiosas aportaciones logran darnos ideas claras y precisas del gobierno de los pueblos antiguos ya que si la pala ha desenterrado el misterio de civilizaciones desconocidas y los etnólogos nos describen las costumbres y las prácticas de los salvajes, no son sin embargo capaces de

ir más allá en busca de vestigios sin entrar en el mundo de la simple conjetura (1).

Ante este estado de cosas, el mundo acoge alborozado la teoría darwiniana y la trasplanta a las sociedades humanas. De esta forma se afirma la existencia de una sociedad primitiva, a partir de la cual se explican todas las demás por un proceso evolutivo y con una continuidad perfecta, desde el más remoto grupo humano hasta la más perfecta comunidad política del presente (2). Pero, naturalmente, pasados los primeros momentos de alborozo surgen nuevas investigaciones que combaten y rechazan la teoría de un tronco común o sociedad primitiva, para imponer en su lugar la idea de grupos humanos con caracteres propios y distintivos.

Dada la imposibilidad de explicación del origen y esencia del poder por medio de la teoría teocrática, el pensamiento humano ha tratado de buscar una nueva fórmula que a todos dejara satisfechos. Enfrentados con el dilema, hombre-estado, la nueva escuela olvida al Estado y parte de la idea del hombre en abstracto, independiente y anterior a aquel, sin lazos de sumisión ni vasallaje. La posición correcta para estos autores, Montesquieu entre ellos, es considerar el origen del Estado sin el Estado, o dicho de otra manera, antes del nacimiento del Estado.

Empero ¿qué fenómeno ha movido al hombre en estado de naturaleza para que siendo absolutamente libre, no sometido a otra instancia superior que no sea la suya haya no obstante entrado a formar parte de una sociedad a la que inexcusablemente ha tenido que sacrificar su libertad? Una primera solución la tenemos en el pensamiento de Hobbes, Locke, Rousseau, Althusio, para quienes el hombre en su estado

(1) Dykmans «Historia económica y social del antiguo Egipto», París 1932, t. I, pág. 53: En el momento en que los grupos sociales precisos se nos aparecen en Egipto, sobre todo en las representaciones figuradas en las paletas de esquistas predinásticas, nos encontramos ya con ciudades organizadas, provistas de murallas, gobernadas por colegios de magistrados y dadas al fructuoso comercio marítimo por las costas sirias... Todo lo que precede a esta época vecina del alba histórica lo ignoramos.

(2) Vid. Aristóteles «Política» I, I, cap. I.

natural, en el pleno goce y disfrute de su libertad podría temer un ataque a su vida o en sus bienes. El hombre como ser dotado de razón, comprendió a través de su inteligencia la conveniencia de salvaguardar sus propios intereses, y nada mejor para ello que la constitución de una sociedad organizada mediante la enajenación de su libertad en beneficio de la comunidad, del Estado. Buscando esta protección pública y general los hombres concluyeron un contrato y dieron origen al Estado que para el mejor servicio de la seguridad personal y patrimonial habría de ser soberano, capaz de dar órdenes e imponer su voluntad. Es, pues, en cierto sentido el temor el origen de toda autoridad (3). Que esta dirección del derecho natural ha gozado de un gran prestigio nos lo prueba el hecho de su subsistencia a través de varios siglos.

Tal y como ha sido expuesta, la doctrina jusnaturalista es prácticamente insostenible. Si el poder ha de ser supremo, sin límites, como Hobbes pretendía, entonces no puede admitirse defecciones en el logro del fin del contrato social y de ello se deduce la inadmisibilidad de la libertad de conciencia o religión. Si se permite esta libertad de conciencia surge la colisión lógica del poder supremo, que ya no lo es, y esa misma libertad que era precisamente lo que se quería evitar. Y nada digamos si por encima de los castigos que el soberano pueda imponer se admitiesen castigos eternos.

La teoría del contrato social por la que los hombres se decidieron a salir de su estado de naturaleza, aún admitida la ficción rousseauiana del pacto, se enfrenta de una manera radical y absoluta con el fidedigno testimonio de la ciencia que no encuentra fundamento en la condición natural del hombre, desordenada y anárquica, de la que fué posible emerger gracias al benéfico hallazgo del hipotético contrato social.

Más cercanos a nosotros, determinados autores, basan el poder en la fuerza. Así Duguit no admite un título justificativo de la autoridad ni sobrenatural, ni convencional y, sí

(3) Hobbes «Leviatán» Fondo de Cultura Económica. México 1940.

la fuerza física, religiosa o intelectual que es a la postre la verdadera gobernante. Quien pretenda apreciar su doctrina en este punto ha de ceñirse a considerar lo que él entiende por nación y por Estado. Negar que existe una nación-persona no equivale a negar la existencia de la nación. Para él la nación es simplemente un medio humano llegado a un grado tal de evolución orgánica que permite surja en su seno el fenómeno Estado.

Al fenómeno Estado sucede otro fenómeno, los gobernantes tratan de justificar esa imposición de voluntad atribuyéndole carácter superior por medio de teorías como la teocrática y la democrática. En el primer caso actuarían con facultades procedentes de una voluntad superior divina, y en el segundo, la voluntad nacional por el mero hecho de ser la de todos sería superior a las individuales.

Siendo falso que los gobernantes personifiquen una voluntad superior podemos deducir lógicamente que lo que imponen son voluntades particulares, individuales. Ahora bien, como una voluntad individual no posee fuerza ni fundamento jurídico para obligar a otra voluntad individual, llegamos a la conclusión de que una declaración de voluntad del gobernante sólo es válida si se halla conforme con el derecho.

Como conclusión podemos afirmar que para este autor, el Estado y la potestad de los gobernantes son un hecho, pero no un derecho y que toda su opinión sobre el poder público se resume en este párrafo: «Afirmamos que los individuos que detentan esta potestad gobernante, detentan una potestad o poder de hecho, y no un poder de derecho. Al decir que no poseen la potestad pública debemos decir que no tienen el derecho de formular órdenes, y que las manifestaciones de su voluntad no se imponen como tales a los gobernados» (4).

(4) L. Duguit «Manual de Derecho Constitucional». Madrid 1921, página 66. Beltrán. Trad. G. Acuña.

REFERENCIA ESPECIAL A LA DOCTRINA DE H. LASKI

ESTUDIO DE LA SOBERANÍA EN HAROLD LASKI

Laski estudió un fenómeno social, que es el Estado, y como propiedad esencial del Estado moderno halla la soberanía. Más tarde se enfrenta con tal concepto, lo analiza y sienta las conclusiones que hemos de exponer. Partiendo, pues, del fenómeno «Estado soberano» se hace necesario precisar qué concepto del Estado encierra y encuentra que se entiende por tal... «Un sujeto independiente frente a las demás comunidades. Puede proyectar su voluntad sobre estas con exclusión de cualquier otra voluntad externa. El Estado además, es supremo en el interior de su territorio. El Estado dicta órdenes a todos los hombres y asociaciones que residan dentro de sus fronteras; y en cambio, no admite ni recibe órdenes de ninguna de esas personas. Su voluntad no se somete a limitaciones legales de ninguna clase. Cuanto se propase encubre un fin legítimo por la mera enunciación de su contenido» (5).

Analizando este concepto de Estado existente, cree necesario puntualizar rigurosamente tres aspectos que presenta: a) El histórico. b) Teoría especial de la Ley que exige, y c) Teoría especial de la organización política que presupone. Seguiremos sus razonamientos a través de este análisis y anticiparemos que de antemano, manifiesta su creencia de que es necesario para el progreso de la ciencia política el abandono de tal concepto de «soberanía».

a) EL ESTADO SOBERANO: SU ASPECTO HISTORICO

Lo importante, dice Laski, es conocer el poder y lo que interesa es la naturaleza del poder, el fin que desea servir, y la manera de realizarlo» (6). Históricamente existe una va-

(5) «El Estado Moderno», pág. 38.

(6) «El Estado Moderno», pág. 39.

riedad ilimitada de sistemas en que se desarrolla la organización del poder, el Estado soberano, ha sido uno de ellos, cuya génesis vamos a tratar de comprender; es fundamental que tal concepto del Estado no impida el hallazgo de un sistema idóneo que acomode el Estado moderno a los intereses comunes de la humanidad.

En la Edad Media no existe el concepto moderno de «Soberanía». El poder supremo se vinculó a la posesión de un sistema de derecho, encarnados en el Papa y el Emperador. La victoria del Pontificado y su supremacía no alcanzaron su plenitud porque las discordias reformistas originaron, indirectamente, la divinización del Estado y con ello el concepto de soberanía. La Iglesia es divina, la única forma de vencerla es atribuir a la potestad secular un carácter divino. El Estado es el príncipe, lo que él quiere es justo, por ser manifestación de su voluntad y tener atribuciones de carácter divino. Además tal superioridad de la voluntad del soberano parece el único remedio para extinguir las luchas religiosas, Bolin y Hobbes, luego afirmarán la necesidad de una autoridad definida que ha de ser acatada no sólo en sí misma, sino también fuera del campo de su autoridad. Toda posibilidad de discutir la voluntad del Estado acarrea la amenaza de anarquía. Más tarde Rousseau aplicará el mismo concepto, pero haciendo titular de esa superioridad al pueblo soberano. Un pueblo para ser soberano no puede ser menoscabado en el poder efectivo de sus instrumentos políticos; para llevar a cabo sus tareas gozará de una voluntad indiscutible. Tales criterios hallaban un refuerzo en la crisis constante que se desarrolla desde el siglo XVI al siglo XIX; parecía que sólo la voluntad unificada de los súbditos era capaz de impedir la disolución del Estado. Por último, se ha de notar que el hecho de la tolerancia religiosa hizo del Estado una forma de asociación obligatoria única, en él se integraban todos los hombres en última instancia y, así, la soberanía asumía fácilmente el carácter de una preminencia total.

Pero si en el territorio de cada nación se operaba este fenómeno, ocurría internacionalmente otro parejo. Los súbditos residentes en el extranjero siguen adeptos por la fidelidad al soberano, simultáneamente los católicos al Papa, esto

exigió normas para la regulación de la competencia de los distintos poderes soberanos; Grocio afirma que los convenios entre las naciones obligan moralmente como la voluntad del Estado obliga al súbdito. El Estado se arroga así la salvaguardia y representación de los derechos de sus súbditos en el extranjero; su preeminencia es total.

Al estar limitado externamente sólo por vínculos voluntarios, de sanción puramente moral, y al reglamentar los deberes y derechos de los súbditos por medio de sus órdenes en el territorio nacional, el Estado no reconoció desde ese momento obstáculo interno o externo, a su voluntad.

Pero toda esta evolución es producto de las circunstancias históricas, fué una necesidad que los asuntos pertinentes a la comunidad se encomendasen a un grupo reducido de personas titulares de la soberanía estatal, porque no existía una autoridad superior a quien pudiera encomendarse la tarea de inspección; pero hoy parece ya discutible la existencia de órganos internacionales a los que puedan encomendarse aquellos asuntos que traspasan el interés nacional, como por ejemplo, la guerra. Se puede concebir sin dificultad un sistema de normas internacionales de conducta aplicables a los intereses comunes de la Humanidad y organizados corporativamente. Si tal concepción se llevase a la práctica, como nuevo sistema de la organización del poder, inútil parece decir que supondría la anulación del concepto vigente de soberanía del Estado en el campo de las relaciones internacionales, la actividad del Estado dentro de una sociedad de Estados se hallaría determinada por circunstancias no susceptibles de ser allanadas por su voluntad, su decisión ya no sería suprema y «Entonces se preferiría declarar, tal vez, que la obediencia a la voluntad de una sociedad de Estado constituye, en un momento decisivo, el más excelso deber» (7).

Pero en el aspecto interno la soberanía no se muestra menos contingente, el ejercicio práctico de la soberanía teórica se halla vinculado a personas que si se obstinan en gobernar de un modo absoluto e independiente carecen de toda

(7) Idem., pág. 44, 1932, con un prólogo de Teodoro González García.

probabilidad de permanencia. Los movimientos revolucionarios de la Historia muestran experimentalmente que el poder se ha de organizar conforme a un sistema de normas para ser estable, y la comunidad sólo obedece mientras se cumple tal condición, luego la soberanía aparece históricamente como algo limitado en cuanto al método, y los objetos, suponiendo una responsabilidad. Si se define como algo ilimitado e irresponsable la divergencia entre la teoría y la realidad histórica es total.

Finalmente se plantea la dificultad de que existen Estados (el Estado Federal) en los que no existe órgano soberano con el carácter de ilimitado; así en los EE. UU. de Norteamérica, el Congreso se halla limitado en sus poderes, los Estados que lo forman también, el Tribunal Supremo puede ser anulado por una enmienda constitucional, teóricamente no existe en ellos órgano soberano. ¿Negaremos a tal país la cualidad de Estado? La filosofía política que así lo hiciese no tendría sentido de la realidad. De aquí, concluye Laski, que podemos afirmar que no sólo la soberanía se encuentra en la Historia como algo contingente, sino que ya en la actualidad tenemos la experiencia histórica de un Estado en cuya construcción se ha prescindido de la noción de soberanía.

b) ASPECTO LEGAL DE LA SOBERANIA

Cuando Laski trata de analizar el aspecto legal de la soberanía busca ante todo una exposición objetiva de tal problema según lo planteen los tratadistas. Entre las exposiciones prefiere la de Austin que en resumen dice: Al analizar la existencia de un Estado es condición previa e insoslayable «hallar en el seno de una sociedad determinada una autoridad superior definida a quien rinde obediencia habitual el conjunto de ciudadanos» (8). Esa voluntad superior no debe acatamiento a ninguna otra, ha de ser absoluta y singular,

(8) Austin, citado por Laski, pág. 46.

sino fuese ilimitada dejaría de ser suprema por hallarse sometida a otro poder coactivo, si no fuese singular e indivisible no poseería la supremacía universal, no sería soberana, también es inalienable porque si renunciara a su soberanía no podría recuperarla por simple solución suya. «La ley es simplemente la voluntad del soberano». «Dentro de la esfera de la Ley, decía Hobbes con verdadera crudeza, no puede producirse ninguna orden injusta» (9). El soberano es ilimitado ante la ley porque es su creador.

Esta exposición de la doctrina de Austin, prototipo de expositores del concepto moderno de soberanía, es interpretado por Laski en el sentido de que: a) El Estado es un orden legal donde existe una autoridad determinada que actúa como la fuente suprema del poder. b) De autoridad ilimitada. c) El poder de mando se inscribe en la esencia de la Ley.

Sin embargo, los inconvenientes que presenta tal teoría, son notorios:

- 1.º Es imposible en muchos casos y siempre difícil determinar quién es en un Estado, el soberano.
- 2.º Contraviene a toda experiencia histórica suponer que el poder soberano es ilimitado.
- 3.º Hacer consistir la Ley en un simple mandato es forzar la definición más allá de los límites justos.

En efecto se puede conceder en el campo especulativo que el mando sea el aspecto principal de la soberanía, pero el suponerlo así, el considerar que es ilimitado, y que se ha de entender es el sentido en que lo aplican los tribunales, incapacita a esta teoría para servir como explicación acertada del Estado moderno.

¿Quién posee tal poder ilimitado? Los austrianos dirán: El Rey en el Parlamento. Todo mandato emanado de esta Autoridad será obedecido mediante sanción de los Tribunales, señala Dicey. Pero sostener que el Rey en el Parlamento forma un cuerpo soberano en el sentido de Austin es falso, el Parlamento depende de los electores, las opiniones del electorado se imponen; la comunidad por medio de asociaciones

(9) Idem. Pág. 46.

presiona al gobierno. ¿Dónde se halla el soberano ilimitado? Para Dicey, el Rey en el Parlamento es el soberano legal, el electorado el soberano político, esto es afirmar que la soberanía es divisible en contradicción total con su definición originaria. Austin atribuye la soberanía al electorado que delega sus prerrogativas. Ahora bien, dejando al problema de si los lores y el Rey representarían el electorado ¿creó el electorado un mandato político? Entonces ¿cómo pasó a ser soberano el representante? ¿Acaso el electorado soberano creó un cuerpo soberano? Entonces dejó de serlo él. La teoría lleva por fin al concepto de soberanía popular de una manera confusa y sin realidad, porque: a) El Pueblo no puede decidir, actuar constantemente como unidad política por referéndum perpetuo. c) Si se apela a la opinión pública habrá que preguntar cuándo es pública y cuándo es opinión; considerar como la constitución norteamericana que es la opinión de la mitad más uno, en votación es cosa muy distinta, y afirmar que la nación es el origen de todos los poderes que ejercen los gobernantes es una expresión carente de realidad. Lo único que significa la teoría de la soberanía popular es que los intereses comunes han de predominar sobre los particulares en la comunidad. No se trata de discutir tal afirmación, sino de ver su realización y realmente, tampoco en ella se halla el soberano con las características fijadas.

Ningún soberano por otra parte, por absoluto que fuese su Gobierno ha ejercido nunca poder ilimitado. Es preciso comprender que muchas veces el soberano se ve obligado a la suya. Las circunstancias han limitado siempre el ejercer cosas que anhelan organismos de autoridad inferior del poder.

Finalmente hay tareas estatales no susceptibles de ser reducidas a la forma externa de un orden, en todas las normas potestativas se halla el elemento del poder en forma indirecta. La concesión del voto a las mayorías no puede reducirse a un orden, sino de modo directo y abusivo.

Concluimos, pues, afirmando que la ley no es expresión de una voluntad particular e ilimitada, sin referencia su contenido, porque estos supuestos no se cumplen en la realidad ni existe muchas veces órgano soberano o no se conoce bien,

jamás es ilimitado y no siempre la norma adopta forma de mandato o prohibición. De aquí su inutilidad en el campo de la filosofía política.

c) LA SOBERANIA POLITICAMENTE CONSIDERADA

El problema fundamental que ha de resolverse en este aspecto es investigar si en cada Estado debería existir un poder absoluto, independiente y desligado de cualquier restricción. Por una parte es preciso abandonar el campo puramente teórico, de los que quieren hallar las fuentes de una decisión única, porque nos arrastraría, según Laski, a afirmar con Chipman que no se descubren en una sociedad los verdaderos gobernantes. Por otra parte una postura realista analizaría el fenómeno Estado y hallaría que lo que llamamos voluntad del Estado es en realidad la voluntad del gobierno en tanto es aceptada por la comunidad, y su labor es fijar los límites dentro de los que se relacionan las demás voluntades.

Pero el Gobierno es un conjunto de voluntades particulares pertenecientes a individuos determinados; las normas de derecho que establezcan pueden oponerse a la idea que tiene del derecho la comunidad, que así mismo pueden pervertir los fines del Estado. Para evitar que ocurra esto se les somete a una renovación periódica con la que cae por tierra la pretensión de un derecho permanente a detentar el poder y permite la crítica por parte de aquellos que soportaron lo dispuesto por el Gobierno. Pero son fundamentales en esta tesis dos principios: a) La desmesurada importancia que adquiere el medio elegido para que el pueblo exprese su opinión de manera fiel y estricta. b) Que, fundamentalmente, queda patente como la voluntad del gobierno procurará —durante el período de actuación— actuar de modo que la adhesión del juicio popular hacia él sea constante. En realidad lo que significan ambas cosas es que la actuación del gobierno quede mediatizada y ampliamente influida desde fuera. Una vez de que esta tesis desemboca en la conclusión de que la

actividad de todo gobierno se halla regu'ada por la necesidad de adaptarse a las influencias volitivas externas, podemos preguntar ¿qué circunstancias son necesarias para que pueda considerarse el fin del Estado cumplido por la voluntad del Gobierno? ¿Qué voluntades dirigen la voluntad del Gobierno en un Estado actual?

Con respecto a las circunstancias, dice Laski, que todo individuo tiene la prerrogativa de exigir del Estado la realización de un medio social en el cual poder realizar la perfección de su personalidad, a lo menos virtualmente; negamos según esto que sea legítimo un Gobierno que haga distinciones entre los diversos ciudadanos en tal sentido. Tales condiciones de legitimidad originan un sistema de derechos y limitan el poder. Un gobierno se funda en una obligación moral y contingente, mantiene y protege los derechos, sus actos son justos. Si por el contrario no hace esto, pierde eficacia y poder ante los súbditos.

Se podrá objetar a esto que también es lamentable que un Estado pueda negar el reconocimiento de un derecho utilizando la superioridad de su fuerza. (Casi siempre el motivo de tal negativa es el impedir una participación idéntica de todos en los beneficios del Estado, reservando tal igualdad de participación para un sector determinado de la sociedad). Pero Laski responde que la persistente negativa a admitir un derecho originará una corriente opositora que, una vez alcanzado el empuje suficiente, tomará las riendas del poder. De modo que «está latente en la naturaleza histórica del derecho ideal, llegar a poseer el poder para que deje de ser al fin, mero ideal algún día (10).

Cuando se trata de realizar un derecho puede conseguirse su grabación en una constitución, así se mantiene el gobierno bajo el de leyes inalterables. A medida que estas leyes arraigan en la sociedad se hacen más inmutables para el Gobierno. Pero por otra parte, aún cuando no se consigne la inserción del derecho en la Constitución, hablar de la libertad del gobierno para aceptar o rechazar un derecho no

(10) Idem. Pág. 56.

deja de ser una exageración de la libertad que realmente posee. Los súbditos del Estado pertenecen a múltiples asociaciones que continuamente presionan con sus soluciones al Estado que al fin acepta las más generales. Ahora bien, parece que llega el momento de analizar qué voluntades dirigen la del Estado (11). La sociedad posee un marcado carácter de organismo federal en el que toda actividad general, que interesa a los miembros de la sociedad como conjunto, incumben al Estado, pero las actividades de carácter específico y particular son propias de las diversas asociaciones y sólo interesan al Estado en cuanto sus resultados influyan en el resto de la sociedad y dentro de su esfera respectiva son tan naturales para sus miembros como el propio estado.

Son casi tan soberanos como él mismo y ello quiere decir que sólo se hallan limitados. 1.º) Porque carecen de la facultad de imponer penas corporales. 2.º) Porque al igual que el Estado, la negativa a disposición de sus miembros para aceptar sus disposiciones impone limitaciones. Todas estas asociaciones ejercen una influencia poderosa en la misma esfera de actuación del Estado y van imponiendo sus particulares resoluciones como generales y presionan al Estado con esa realidad hasta su aceptación.

Conviene recordar que la «voluntad» del gobierno no es una unidad, de una concentración del poder en un pequeño grupo, tal concentración no existe, el poder es difuso se extiende ampliamente y su extensión responsabiliza la administración y la mejora, porque la libertad de iniciativa ofrece muchos bienes a cambio de algún peligro. De ahí lo interesante que resulta la descentralización del poder, el establecer sistemas de funciones territoriales donde se verifica una devolución de poderes por parte del gobierno central en favor de los locales, reservándose aquél una labor de asesoramiento y tutela en aquellos casos que afectan a la comunidad social. Aún en competencias no territoriales, como son las gremiales, ocurre algo similar, el principio general consiste en confiar la

(11) Aunque Laski no lo advierte, parece, por el contexto y lo antes dicho, que tiene tal sentido.

administración de los poderes a aquellos que sienten de modo más inmediato las consecuencias, reservando al gobierno los asuntos de interés general. Claro está que si se considera que el Estado se halla configurado de esta forma deja de ser una entidad moral y ha de descansar en el consentimiento organizado de sus miembros, por parte de éstos supone la necesidad de la crítica y el derecho a la desobediencia, ejercida de modo razonable, al margen de la conducta política. De este modo el Gobierno ha de responder periódicamente de su gestión ante aquellos de quienes derivan sus poderes, ha de respetar fundamentos jurídicos, como la libertad de expresión que garantizan su información y podía responder ante los Tribunales de los errores cometidos en sus funciones.

Consecuencia natural de esto es que no es buen ciudadano quien no se interesa por los asuntos del Estado y permite que una minoría usufructúe el poder de un modo desembarazado que siempre pasa a significar abuso. La limitación del poder es fundamental idea en la filosofía política. Si ocurriese que tal minoría disfruta del poder en un sentido ilimitado proclamaríamos, en el orden geográfico, la existencia de divisiones locales a través de la humanidad, con mengua de otros aspectos de la sociedad humana. No hay nada que permita asegurar lógicamente que un grupo de hombres posee la razón frente a los demás. No se trata de una racionalidad extremada e irrealizable que tratando de anular ese impulso natural que constituye la fidelidad a la nación propia, se trata, simplemente de encauzar ese poder de sacrificio tratando de hallar nuevas fórmulas de organización social y en consecuencia de un ideal beneficioso para toda la sociedad. En definitiva lo que queríamos hacer constar era lo peligroso, al menos desde el punto de vista moral, de un centro único e inapelable.

LA SOBERANÍA CONTRARIA A LA COMUNIDAD

El tratar de encuadrar en una institución normativa las relaciones entre los Estados no es un asunto que pueda dejarse encomendado a la libre voluntad de aquéllos, pero sólo

puede resolverse en su vida de relación por medio de acuerdos concertados entre ellos.

Por tanto es una consecuencia lógica de ese problema la constitución de un organismo internacional que regule con sus normas tales relaciones, permaneciendo los Estados subordinados a él en ese aspecto concreto de las relaciones internacionales, que afecta realmente, a todos los pueblos. Pero condición previa de tan necesaria organización es la desaparición de la soberanía en su concepto actual de libre voluntad en todo asunto interno y externo. La Guerra, la mejor distribución de las tierras y las riquezas entre los hombres, tropezarían con ese concepto de voluntad libre y absoluta.

Estudiar la historia de los Estados más progresivos en su bienestar propio es ver una serie de medidas que demuestran la necesidad apremiante que tienen los hombres de desarraigar del poder toda decisión excesiva. Al igual que en las naciones que precisan superar los particularismos, así, si se quiere organizar una sociedad humana cooperativa, han de adiestrarse en hábitos de colaboración, acostumbrándose a pensar que su país es sólo parte de la sociedad universal. «Tienen que acostumbrarse a la idea de posponer su bienestar inmediato y temporal en aras de los beneficios permanentes que se deriven de la paz» (12). Es preciso terminar con la tradición que dice —con Hobbes— que el *hinterland* entre los pueblos organizados es un «*Bellum omnium contra omnes*». Si se quiere que el hombre mantenga su diferenciación de las bestias es preciso superar tal principio porque «Las funciones que influyen en la vida de la gran sociedad (13), tienen que sujetarse a la decisión colectiva y concertada de los hombres» lo que exige la desaparición de la soberanía por ser tan inútil como molesta.

Sólo me resta hacer notar cómo, para Laski, el principal motivo para deshacer la soberanía es su falta de realismo: en el aspecto interno, su contingencia histórica le ha hecho «inactual», en el externo el motivo es su falta de

(12) *Idem.* Pág. 67.

(13) El Estado universal, más o menos descentralizado.

utilidad, mejor aún, el ser un obstáculo para lograr una nueva etapa de la organización política de la Humanidad.

- 1) Para Laski la soberanía es absolutamente ilimitada.
- 2) Por lo tanto la rechaza.
- 3) Equipara Bodin a Hobbes.

NUESTRA POSICION

NECESIDAD DE UN PODER

A la sociedad le es absolutamente imprescindible la existencia de una autoridad capaz de dirigir a los hombres al logro del bien común. Es necesaria esta potestad porque los hombres dentro de la organización política encontrarían muchas veces contrariados sus intereses particulares, frente al interés general de la sociedad con sus múltiples exigencias para el mantenimiento de la convivencia pacífica de los hombres. Ciertamente la naturaleza humana hace posible su conservación y desarrollo dentro de la sociedad, y es esa misma naturaleza la que exige la existencia de esta sociedad sin la cual el hombre no podría desarrollar su propia vida. Síguese de esto que si la sociedad es natural al hombre para su conservación, desarrollo y fines que cumplir, natural ha de ser también la presencia de un poder capaz de dirigir las voluntades de los ciudadanos muchas veces rebeldes y contrarias a la comunidad de intereses; poder que se justifica no por libre creación de los hombres, sino por el propio derecho natural.

Ahora bien, en la sociedad cabe distinguir una enorme variedad de poderes que tienen por misión esta dirección de las voluntades humanas. ¿Cuál es, entre ellas, el poder primero? ¿Cuál es el poder propio del Estado, es decir, el poder político? Sánchez Agesta (14) señala una jerarquiza-

(14) Sánchez Agesta: Lecciones de Derecho Político. 5.ª edición. Granada 1954, pág. 479.

ción del poder del Estado que nos lleva a un punto límite en el que se hace realidad su organización y unidad. Este vértice será la autoridad suprema; poder de poderes que no admite otro igual ni superior a sí mismo.

LA OBLIGATORIEDAD MORAL Y EL PODER

El poder encierra una serie de elementos que no sólo no se contradicen, sino que mutuamente se complementan. Así, este poder supremo no consiste en la acción meramente material, brusca o física sino más bien, por tener como sujetos seres libres e inteligentes, su verdadera autoridad se dirige a la voluntad humana que no debe admitir otro impulso motor de sus actos distinto a su propia conciencia. Pero esta obligatoriedad moral no agota el poder, ya que éste puede imponer sus mandatos de una manera coactiva cuando aquélla falte o sea desconocida. Lo ideal será entonces saber combinar la obediencia y el mandato sin recurrir a la fuerza física o material. Certeramente ha señalado a este respecto que: «Mandar y obedecer son los elementos internos en que se resuelve la acción del poder y están tan íntimamente ligados entre sí que recíprocamente se engendran» (15). Si efectivamente existe la fuerza física, como de hecho sucede, en el poder político, lo es en tanto que las voluntades de los individuos pueden separarse del bien común, y la sociedad no puede admitir defecciones en el logro de su fin.

SOBERANÍA INTERNA E INTERNACIONAL

La soberanía o autoridad suprema, equivale a plena libertad de gobierno en los asuntos domésticos sin admitir

(15) Sánchez Agesta; Lec. cit., pág. 430.

ingerencias de otros poderes cuya autoridad, en todo caso, dimana de su libre consentimiento. En el orden externo, la autodeterminación es su característica fundamental por la que el Estado no consiente intromisiones de otros ordenamientos jurídicos. Conviene señalar ya que cuando hablamos de soberanía, autoridad suprema o poder político queremos indicar un poder caracterizado por esa ilimitación dentro de ciertas competencias que le son propias pero que perfectamente puede coexistir con otros poderes de igual naturaleza y distinto orden. Por ello, poder absoluto no quiere decir arbitrariedad o imposición de una conducta caprichosa ya que partíamos de la base de que el poder sujeta las voluntades de los individuos, no para un fin cualquiera sino para el cumplimiento de la justicia y el bien de los hombres. Poder absoluto es la expresión del poder más alto dentro de la jerarquía de los poderes del Estado, o dicho de otra manera, el poder del propio Estado. Es absoluto en su esfera, en su competencia, y lo sigue siendo al respetar los derechos legítimos que en el orden interno mantienen las instituciones que a su amparo viven, los derechos de los individuos y los del orden natural, por cuanto la jerarquización de los poderes no supone necesariamente la anulación o desconocimiento de los inferiores que tienen una misión que cumplir siempre y cuando sea ésta legítima y coadyuvante con el poder político al bien común.

En la esfera externa, la consideración de la suprema potestad de los otros Estados es también una cierta limitación por cuanto la soberanía no es patrimonio exclusivo de un Pueblo, sino de todos los Estados que persiguen igualmente el logro de una pacífica convivencia en pos del fin último temporal de los individuos. Hay por otro lado unas normas naturales de derecho internacional que obligan a todos los pueblos cuya misión también es la conquista del bien del Universo. Pero del mismo modo que el hombre es absolutamente libre dentro de un cierto orden y no fuera de él, así los Estados tienen poder absoluto que en nada mengua por el reconocimiento de esas normas internacionales.

PERSONA HUMANA Y CUERPO POLITICO

Desde un punto de vista filosófico creo imprescindible considerar las relaciones de la persona humana con el cuerpo político, y tomar buena cuenta de que aquél participa del Estado y es superior a él en lo que el individuo tiene de eterno y sobrenatural en el fin último a alcanzar. Es un hecho cierto que el hombre está inserto en el bien común que la sociedad persigue, pero sabemos también que en lo que no pertenece al César, tanto la sociedad como el bien común quedan sometidos de una manera indirecta al destino eterno y sobrenatural que es fin de otro orden que trasciende al mismo Estado. El bien común de la sociedad civil es un fin absoluto dentro de su esfera, un bien que no puede encerrarse en sí mismo desconociendo otros órdenes igualmente lícitos, un bien relativizado por el bien último absoluto sin empaques ni cortapisas, absoluto en abstracto que éste no admite limitaciones por ser el fin propio de todas las cosas.

Sería pecar contra la dignidad humana y el cuerpo político, desconocer estas verdades por cuanto el bien común absoluto de la sociedad tiende necesariamente, de un modo indirecto al logro de esa perfectabilidad y fin último, hacia algo que lo trasciende en todo caso. Si Dios creó al hombre a su imagen y semejanza y le participó de la vida sobrenatural, es lógico pensar que el fin último de las criaturas es el mismo Dios hacia quien se polariza la conducta humana trascendiendo tanto la sociedad política como el bien común que ésta persigue. He aquí, pues, una subordinación indirecta del Estado al fin sobrenatural de los ciudadanos. Sin embargo esta subordinación no quiere decir que el Estado sea simplemente un medio para aquella conquista eterna sino más bien el cuerpo político tiene un fin válido en sí mismo, fin que siendo absoluto lo es en la escala jerárquica de los valores y en el lugar que le corresponde.

UNIDAD DEL PODER

Este poder del Estado llega a los más reconditos rincones de nuestra existencia social, todo lo regula, todo lo

prevee y nada ni nadie puede eludirlo; en todas partes me lo encuentro puesto en práctica por un agente o autoridad que me manda o prohíbe. Sin embargo su esencia, ya que no sus efectos, es totalmente escurridiza y misteriosa; por mucho afán que pongamos en buscarla siempre damos con organismos e instituciones, elementos parciales o visión fragmentaria del poder.

Entonces cabe pensar si ese poder del Estado es en verdad uno o múltiple, si existe una soberanía o por el contrario son varias dentro del poder estatal. Porque nosotros, creemos en la unidad del poder no obstante los diversos aspectos bajo los cuales se manifiesta. No tratemos aquí del poder individualizador, de un jefe único, sino de la institucionalización del poder con toda esa gama variadísima de gobernantes, organismos e instituciones, relaciones recíprocas. Queremos ver no obstante los diversos aspectos del poder, su verdadera unidad. En este sentido, el Derecho Público no ha llegado todavía a soluciones exactas, puesto que unas veces se habla de soberanía, del Poder del Estado o de la autoridad de los gobernantes, dando a estas nociones la consideración de atributo o cualidad tanto de un organismo en particular como de una nación.

Ante este estado de cosas, uno se siente tentado a conformarse con la realidad de los hechos, es decir, con la observación diaria que nos presenta unos gobernantes capaces de detentar la fuerza necesaria para hacerse obedecer. Sin embargo la tentadora de la proposición, es insuficiente, por cuanto la misma observación nos muestra que esas autoridades pasan permaneciendo estable el poder, que esos gobernantes no obran por su libre voluntad, sino por otra voluntad que los nombra y podría revocarlos. Esos mismos hechos cotidianos y reales nos enseñan también que existe un soberano que no por no gobernar efectivamente, no deja de tener un papel menos importante. Los gobernantes ejercitan un poder, dan órdenes, son obedecidos, pero en la medida en que obren dentro de las atribuciones conferidas por un poder abstracto del que reciben su potestad y legitiman sus actos.

No es por elegancia doctrinal, en el deseo de llevar al-

guna claridad a los fenómenos que presenta el poder, que encontremos siempre ese Poder abstracto como último factor, como unidad del que que diraman a las demás manifestaciones del mismo. Es la misma realidad quien lo impone.

Burdeau (16) define los gobernantes como «los hombres que encargados de gestionar los negocios públicos, toman decisiones, dan órdenes, y las hacen ejecutar en el sentido les parezca exigir el buen desempeño de sus funciones». Y son efectivamente ellos con los que más directamente notamos la existencia del Poder, hasta tal punto es esto así que en ocasiones se ha llegado a confundir el Estado con el Gobierno, lo que sería muy conveniente de proscribir ya que aquél es diferente, con entidad propia, distinta de sus órganos (17). Y por gobernantes entendemos todos aquellos que de una manera directa o indirectamente participan en la gestión de los negocios públicos, sea los que ponen en práctica las directrices de la nación como los que las estatuyan inicialmente.

Si tomamos un gobierno cualquiera, en situaciones normales se entiende, sus decisiones no encuentran justificación en el hecho de emanar de la voluntad de los gobernantes, ni tampoco la ejecución de esas órdenes pueden nunca legitimarse en un acto de fuerza. Una decisión de las autoridades no es válida en sí, por derecho propio, en virtud de que una persona, órgano del Estado las haya dictado. Los agentes son instrumentos más o menos idóneos del poder estatal y es **cabalmente su misión** ponerlos en práctica, accionarlos. Lo que ocurre es que cuando un ciudadano obedece una orden del Gobierno, no acata una decisión de este o aquel, sino del Estado en cuyo nombre actúa la autoridad; la voluntad de los gobernantes vale en tanto es expresión de la voluntad del Estado; su legitimidad se justifica entonces por ser órgano del Poder supremo.

(16) Georges Burdeau. *Le pouvoir politique et l'état*. p. 422-438. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1943.

(17) Cuando se dice que Hitler ha caído del poder, que Eden ha tomado el poder, se ve perfectamente está dualidad Gobierno, Estado.

De este modo vemos que los dirigentes de la nación pueden adjetivarse de soberanos, pero esto más bien por adulación o costumbre, ya que sobre ellos existe un poder supremo del cual toman carácter e imprimen categoría a sus actos. Y no puede decirse que el poder que indiscutiblemente reconocemos en los gobernantes y ese Poder del Estado sean una misma cosa, ya que por encima de la diversidad de los agentes de negocios públicos está el mismo y único Poder. Los gobernantes actualizan el Poder, le dan forma, lo exteriorizan pero no le confieren la vida que de antemano poseía. Un gobierno puede ser monárquico, aristocrático o democrático en la medida que el soberano sea un rey, una minoría o todo el pueblo.

Políticamente, los gobernantes representan un importante papel por ser ellos los encargados de hacer prevalecer la voluntad del soberano, rey, pueblo o nación que los ha designado y sin su consentimiento nada podrían por sí solos. Véase si no en el caso del establecimiento de una constitución. El soberano, tácita o expresamente ha de prestar su consentimiento. Hay aquí, entonces, una clara subordinación de los gobernantes al soberano, evidenciada por el hecho de que si aquéllos, confabulándose contra la voluntad soberana quisiesen seguir una política adversa, sus decisiones se anularían y su existencia se vería comprometida por la aparición de una nueva forma de gobierno, portadora de los designios vitales y reales del Soberano.

EXISTENCIA DE LA SOBERANIA

La jurisprudencia y la doctrina tienden aún hoy a mantener la palabra de soberanía y su concepto no obstante los innumerables ataques de que ha sido objeto (18). La so-

(18) Cavaglieri, *Règles generales du droit de la paix*. Recueil, tomo 26, págs. 321 y ss. Yepes, *Les problemes fondamentaux du droit des gens en Amerique*, Recueil, tomo 47, pág. 17-38. Basdevant, *Regles generales du Droit de la paix*, Recueil, t. 58, p. 577 y ss.

beranía es una realidad tangible que no necesita mayor demostración porque está ahí, existente y viva, como afirmara Frankowski, salida de la misma vida práctica y real y no de las elucubraciones teóricas de un gabinete.

Se ha objetado que es difícil precisar el contenido de la soberanía, que no era posible determinarla, y para obviar dichos inconvenientes se propuso el término «independencia» como si ello fuese el hallazgo definitivo que allanase dificultades y alejase el problema. Pero es ella la que encierra un sentido mucho más negativo que la palabra a quien viene a sustituir.

Por otra parte no hay incompatibilidad entre la soberanía y el derecho internacional; antes bien, se ayudan y complementan al ser este un sistema de normas que regula las relaciones entre Estados soberanos. Y esto hasta el extremo de que si en el mundo existiese un solo Estado como comunidad política universal capaz de regirse por normas constitucionales, no tendría sentido las normas internacionales cuya esencial misión es la regulación de relaciones entre Estados (19).

Si los Estados no son soberanos --dice André Weis-- no hay derecho internacional posible, porque el objeto de este derecho es precisamente poner de acuerdo y conciliar las diferentes soberanías sobre los que él ejerce su imperio.

La soberanía no sólo no es obstáculo al desarrollo y vida del derecho internacional sino que en cierta medida le sirve de soporte y elemento esencial.

Los impugnadores de la soberanía la suponen siempre y necesariamente como potestad absoluta ilimitada, y claro está, admitida esta ecuación no ofrece duda la postura que presentan. Pero sin embargo no está suficientemente claro este carácter por cuanto en los orígenes de la soberanía no se conoce una potestad sin límites, más tarde introducida por la práctica y la doctrina de los Estados modernos. Y es que

(19) En este sentido Verdross, *Volkerrecht*, p. 46. Heller, *Die Souveränität*, p. 18. De Louter, *La crise du droit int. Revue generale de droit int. public*. 1919, p. 88.

en el campo interno como en el internacional el poder del Estado nunca ha sido ni puede ser absolutamente ilimitado, ya que se encuentra impotente para paralizar las fuerzas de un orden diferente como el de la moral, religión, leyes económicas, pongo por caso; o bien su actuación está limitada en lo que respecta a los otros pueblos, por el hecho mismo de su coexistencia. Un poder del Estado, absolutamente ilimitado sería aquel que pudiese vivir aislado física y espiritualmente, o un Estado universal como afirmara Heller. Al ser la soberanía una noción jurídica en las normas del derecho encuentra su propia limitación.

En este estado de cosas podemos preguntarnos por una soberanía que careciendo de esa cualidad de ilimitación sea no obstante potestad soberana. ¿Puede la soberanía ser limitada? ¿Es necesariamente absoluta?

Todo el mundo sabe que la libertad individual es un derecho sagrado e inviolable reconocido a la persona humana; es una noción absoluta y en este sentido ha sido reconocida sin que el absolutismo de la noción le haga desmerecer. Por otra parte, decir que la libertad es absoluta no quiere expresar una total ausencia de límites impuestos **entre** otras razones, por el hecho mismo de la convivencia. Y **a pesar** de ello aceptamos esta facultad inherente a la naturaleza humana con la denominación tradicional de libertad absoluta. Esto es así, porque toda noción jurídica está sometida a las normas del derecho que han de regular la **coexistencia entre los** hombres o grupos de ellos. Ambos tienen deseos, aspiraciones, intereses personalísimos a veces en contradicción con el ordenamiento jurídico y que sin embargo han de someter su voluntades a los dictados del derecho, limitando así la esfera de libertad individual. Es decir, que en toda noción jurídica —la soberanía es una de ellas— puede admitirse un sentido absoluto de la noción pero sin trascender la esfera propia de sus competencias.

La soberanía es un poder absoluto, dentro del ordenamiento jurídico, que no reconoce otro igual o superior a él. En este sentido se pronuncia el Consejo Permanente de Justicia Internacional al decir: «Que todo lo que se puede pedir a

un Estado es no traspasar los límites que el orden internacional impone a sus competencias» (20).

En el caso Wimbledon el mismo alto organismo internacional se pronuncia en el sentido de que los tratados entre Estados, por los que nacen obligaciones recíprocas entre ellos, no supone un abandono de la soberanía, sino antes al contrario, un atributo de la soberanía de los Estados.

Así pues existe un poder supremo, del que dimana toda otra potestad; existe una soberanía como esfera límite capaz de justificar y legitimar los actos propios del complicado mecanismo estatal.

BERNARDO ZULAICA

ENCARGADO DE CATEDRA

(20) Decreto en el asunto del Lotus, Publicación del C. P. J., serie A, nº 10, p. 19. Del mismo modo. B. Andrassy. Recueil 1937 III, y 644. «La souveraineté et la société des nations.