

## PODER Y AUTORIDAD

JOSÉ LUIS CEA E.

*En las páginas que siguen se presenta el tema desarrollado por el profesor de Derecho y Ciencia Política, José Luis Cea, con motivo de la inauguración del año académico del programa de magister en Ciencia Política correspondiente a la promoción 1988-1989, en cuya ocasión desarrolló los conceptos de poder y autoridad, como dos materias "cruciales en las ciencias-sociales".*

*En esta ocasión el profesor Cea ha actualizado bibliográficamente su análisis e incorporado diversas modificaciones, con el objeto de servir de punto de partida para estudios en distintos ámbitos del Derecho y de la Ciencia Política.*

*En términos generales, sostiene su autor, se ha propuesto "bosquejar el poder y la autoridad desde el ángulo de la teoría política normativa en punto más que nada a diferencias ambos términos, pues de ellos se siguen importantes consecuencias. Además, deseo aludir a los principios inmutables y siempre válidos que la Doctrina Social de la Iglesia formula al respecto".*

Poder y autoridad son conceptos cruciales en las ciencias sociales, es decir, complejos, determinantes de otros fenómenos estudiados en ellas y asunto de hondas divergencias. Por ello, no sorprende que en tales disciplinas, particularmente el Derecho y la Ciencia Política, siga siendo un problema difícil de definir y caracterizar el poder y la autoridad, distinguiéndolos de otros conceptos próximos o afines como dominación, soberanía, mando, influencia, liderazgo, control, fuerza y violencia.

Me preocupa aquí bosquejar el poder y la autoridad desde el ángulo de la teoría política normativa en punto más que nada a diferenciar ambos términos, pues de ello se siguen importantes consecuencias. Además, deseo aludir a los principios inmutables y siempre válidos —porque se fundamentan en el derecho natural y en la ley de Cristo— que, la Doctrina Social de la Iglesia, formula al respecto. Creo que así podré constatar cierta armonía entre ese marco de principios y las proposiciones que expondré de dicha teoría.

## APROXIMACION AL CONCEPTO DEL PODER

Generalmente, se acepta que la autoridad es una especie de poder, un tipo o clase determinado dentro de un género que, por ende, tiene elementos comunes y otros peculiares cuando se lo compara con el poder. Es lógico entonces clarificar previamente este último concepto para, en seguida, intentar lo mismo sobre la autoridad.

El poder es capacidad o posibilidad de obrar y, consiguientemente, es energía actual o virtual para producir efectos en dos ámbitos: primero, en la convivencia humana en cuanto a determinar unos hombres la conducta de otros hombres y llegar hasta su punibilidad en el evento de quebrantar éstos lo decidido por aquellos: segundo, en el medio o ambiente de la Naturaleza cuando ciertos fenómenos de ella generan cambios en otros objetos físicos, por ejemplo, el poder absorbente y el poder calorífico.

Me circunscribiré al primero de los ámbitos mencionados, o sea, al poder como energía humana dentro de la vida social y, más estrictamente, sólo en el sentido de energía política dejando al margen el poder de la naturaleza y los aspectos del poder social no directamente vinculados al gobierno de los Estados y de las relaciones entre ellos, es decir, a lo que entiendo es típico o peculiar de la soberanía o poder en sentido político. Con todo, aclaro que el poder de la naturaleza no es ajeno al homónimo político, pero sí subordinado o manipulable por éste para aumentarlo como sucede, verbo y gracia, con la energía nuclear. Y puntualizo también que el mando político no se encuentra puro, desconectado del poder moral, intelectual, militar y socioeconómico, menos en nuestra época, uno de cuyos rasgos yace en la difuminación de las fronteras que separan la sociedad del Estado y que vuelve interdependiente y recíprocamente penetrados ambos subsistemas.<sup>1</sup>

¿Qué es el poder, en consecuencia, en sentido político?

Intentaré responder construyendo un concepto con ideas extraídas de tres autores muy conocidos —Hobbes, Friedrich y Burdeau—, lo cual implica seleccionar, con lo arbitrario que ello tiene entre una multitud de quienes han reflexionado en el tema. En realidad, no creo posible nombrar un pensador significativo que en sus obras políticas no se haya detenido en el poder, quiero decir, detenido precisamente en él por las dificultades que plantea y para avanzar en su conocimiento.<sup>2</sup> Y pienso que los tres nombrados

<sup>1</sup> Manuel García Pelayo: *Las transformaciones del Estado contemporáneo* Madrid, Alianza Editorial, 1983, pp. 21-30 y 113-117. Jean Ladriere y Paul Ricoeur: *Poder y conflicto* (Santiago, Ed. del Pacífico, 1975), pp. 15-19.

<sup>2</sup> Además de las obras citadas en este ensayo, sugiero consultar Germán J. Bidart Campos: *El Poder* (Buenos Aires, Ed. Ediar, 1985); J. M. Bochenski: *¿Qué es autoridad?* (Barcelona, Ed. Herder, 1979); Bertrand de Jouvenes: *El Poder* (Madrid, Editora Nacional, 1974); y José Luis Cea Egaña: "Proposiciones para la investigación de las relaciones entre el Derecho y la Política", *Revista de Derecho Público* N° 19-20 (1976), pp. 69 ff.

son autores representativos por sus contribuciones en el asunto que me ocupa.

Hobbes definió el poder de un hombre como el conjunto de sus medios presentes para asegurar un bien cierto futuro.<sup>3</sup> Trátase de una concepción posesiva, materialista y fáctica del poder, algo semejante a una cosa que se tiene en dominio y cuyo propietario puede disponer de ella a gusto, como el dinero, por ejemplo. Tales son, por lo mismo, las deficiencias del enfoque hobbesiano que, entre otras, confunde el poder con la riqueza y lo despoja de su esencia espiritual, según veremos.

Friedrich criticó aquella definición destacando que el poder es primordialmente una relación y no una posesión, pues su fuente en concreto son los hombres y sobre ellos es ejercido, de manera que el carácter dual detentador-destinatario del poder constituye su elemento esencial, su rasgo más característico.<sup>4</sup> Efectivamente, el poder es más que nada un nexo entre los gobernantes o sujetos activos, por una parte, y los gobernados o sujetos pasivos, de otra. Es una relación entre quienes mandan y aquellos que les obedecen o deben hacerlo, una situación de alteridad porque el poder político es inconcebible cuando no se aplica sobre los hombres y queda en fantasía si no es ejercido por algunos hombres, siempre la minoría, con respecto a la mayoría, o sea, a los sometidos a quienes lo han asumido y desempeñan.

En fin, Burdeau definió el poder en términos de una energía social aplicada a la realización de una idea o programa de bien común.<sup>5</sup> Realzó así la índole espiritual del poder y su carácter instrumental o de medio tributario de una finalidad amplia pero a la vez precisa, difícil aunque simultáneamente rica en posibilidades, realizable. Pero nunca terminable por entero. Tal es el bien común, cual tarea siempre inconclusa, como obra siempre abierta al buen gobierno. El poder es, en tal perspectiva, el instrumento máximo pero no único para la consecución "de todo un conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección"<sup>6</sup> abarcando a todo el hombre en sus exigencias corporales y del espíritu.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Thomas Hobbes: *I Leviatán* (Madrid, Ed. Sarpe, 1984), p. 99.

<sup>4</sup> Carl J. Friedrich: *El hombre y el gobierno* (Madrid, Ed. Tecnos, 1968), pp. 183-185. Sobre el concepto de detentadores y destinatarios del poder, véase Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución* (Barcelona, Ed. Ariel, 1970), pp. 149-154.

<sup>5</sup> Georges Burdeau: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Madrid, Editora Nacional, 1981), pp. 37-38; del mismo autor, *Traité de Science Politique* (Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1966), p. 125; y su *Método de la Ciencia Política* (Buenos Aires, Ed. Depalma, 1964), pp. 65-66 y 136-137.

<sup>6</sup> Juan XXIII: *Mater et magistra* (Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1976), p. 147.

<sup>7</sup> Juan XXIII: *Pacem in Terris* (Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1976), p. 227.

## DEFINICION Y CARACTERISTICAS

Procurando establecer una visión unitaria sobre la base de los tres autores glosados diría que el poder es la capacidad de los gobernantes para adoptar decisiones en el Estado Nación, fundada en el consentimiento de la comunidad y dirigida a la realización del bien común.

Brevemente, explicaré algunos rasgos de esa definición. Desde luego, el poder es la capacidad para determinar los comportamientos ajenos, incluyendo en aquélla la posibilidad o aptitud para actuar, aunque así no ocurra en los hechos. Es decir, sostengo que el poder puede ser manifiesto o latente, actual o virtualmente ejercido; esto último es claro en los casos de advertencias o intimidaciones. Y aun más, pienso que el poder como aptitud es la excepción donde impera la obediencia que sigue a una legitimidad generalizada, según lo explicaremos.

Por otra parte, el poder en el Estado lo desempeña el gobierno, entendido éste en el sentido de sistema de instituciones políticas, la estructura completa de órganos que rigen el Estado tanto desde el gobierno propiamente tal como de la oposición que participa en él. De manera que esta última tiene poder, bases de sustentación de esa energía y relaciones con sus partidarios a la vez que con sus contrarios en el gobierno, cualquiera sea el régimen político. La democracia, empero es superior cuantitativamente el poder del gobierno, pues de lo contrario habría dejado de serlo por la rotación pacífica en él que tendría en la oposición el sector mayoritario. En la forma parlamentaria, aquel cambio provoca la caída del gobierno y su reemplazo por otro de la línea opositora. No sucede lo mismo en la forma presidencial y esa es una de las razones aducidas para explicar las tensiones y conflictos que surgen en su seno cuando el consenso es precario o insuficiente entre las fuerzas políticas que apoyan al Ejecutivo y al Parlamento.

Deseo puntualizar, en tercer lugar, que de Dios proviene todo poder,<sup>8</sup> el cual se radica en la comunidad que es, terrenalmente, su fuente originaria. Es en la sociedad que elige o mantiene a los gobernantes donde radica el poder porque se trata de una energía humana emanada no de seres aislados sino políticamente asociados. Tal congregación política es inherente a la naturaleza social del hombre, irresistible para él porque constituye una tendencia, un impulso de su naturaleza a regirse unitariamente para la obtención de finalidades también comunes. De tal forma que el poder no es el fruto del pacto socio-político, de algún contrato hipotético por virtud del cual cada ciudadano enajena su libertad transfiriéndola al Estado para que éste vuelva a hacer posible el goce de la libertad perdida al comenzar la convivencia por el término de la fase pre-

<sup>8</sup> Id., p. 223.

política.<sup>9</sup> Antes bien, "Dios ha creado a los hombres sociales por naturaleza y ninguna sociedad puede conservarse sin un jefe supremo que mueva a todos y a cada uno con el mismo impulso eficaz, encaminado al bien común."<sup>10</sup>

En seguida, mi definición aclara que el poder se traduce o concreta en decisiones, quiero decir, en órdenes o mandatos vinculantes u obligatorios respecto de todo o parte del grupo humano que habita en el territorio del Estado o Nación. Yace en la decisión misma el radio o alcance de lo dispuesto en ella, pero en principio puede cubrir a todas las personas y bienes en la medida que lo demande el bien común, o contraerse a sectores o actividades determinados, si así lo exige la finalidad nombrada.

El poder se funda en el consentimiento de la comunidad, elemento que destaca su esencia voluntaria y espiritual, quedando la coacción proporcionada y jurídicamente tan tasada como fiscalizada en el plano subsidiario. Invertir dichos términos para negar la coacción en el rango prioritario es un indicador de procesos críticos en punto a la legitimidad de quienes detentan el poder; y digo críticos porque si los gobernantes emplean la coerción como regla es a raíz de enfrentar la desobediencia, resistencia o rebelión que pueden deponerlos justamente.<sup>11</sup> Quiero ser enfático en este punto y por eso agregó que el poder, como acción o posibilidad de actuar que es, no reside en los gobernantes que son sus agentes, sino en los gobernados o pacientes. La relación bilateral que tiene lugar en redor del poder se apoya, por consiguiente, en el seguimiento, la obediencia, el reconocimiento, el respeto, o cuando menos, en la simple indiferencia, la apatía o pasividad de los gobernados. El consentimiento —explícito o implícito— es, en suma, la fuente principal del poder en concreto y él no cesa sino cuando hay oposición activa o manifiesta.<sup>12</sup>

En la definición está presente el rasgo instrumental del poder, o sea, que es un medio para la ejecución de objetivos preestablecidos. Con ello se elimina la pretensión autojustificativa del poder, la ambición por él entendiéndolo con una orientación finalista intrínseca que no tiene. Entonces y correlativamente, sostengo que el bien común es la única razón causal y móvil último que legitima el acceso al poder y su empleo por algunos hombres para regir a la mayoría de sus semejantes.

<sup>9</sup> Id., p. 233.

José Miguel Ibáñez Langlois: *Doctrina Social de la Iglesia* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1986), pp. 110-113. Johannes Messner: *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural* (Madrid, Ediciones Rialps, 1967), pp. 865-869 y 876-877.

<sup>10</sup> *Pacem in Terris*, nota 7, p. 223.

<sup>11</sup> Messner, nota 9, pp. 880-881 y 889-904.

<sup>12</sup> Ladriere *et al.*, nota 1, pp. 37-39. De Jouvesul, nota 2, pp. 21-29; Burdeau, *Derecho Constitucional*, nota 5, pp. 37-43.

Finalmente, síguese de lo recién expuesto que el poder es un recurso susceptible de ejercicio adecuado o inadecuado, alternativas que justifican la limitación y control de dicho recurso a fin de garantizar, en lo posible, que sirva nada más que a propósitos valiosos. Y sobre el particular no se ha descubierto hasta hoy un método más lógico y seguro que el de la separación de las funciones estatales, adjudicándole en la constitución del Estado una función a cada órgano público y situándolos entre sí en posición de equilibrio a la vez que de vigilancia recíproca. Tal principio "concuere con la naturaleza del hombre, porque en una comunidad política así organizada, las funciones de cada magistratura y las relaciones entre el ciudadano y los servidores de la cosa pública quedan definidas en términos jurídicos, lo cual ofrece, sin duda, una eficaz garantía al ciudadano tanto en el ejercicio de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes".<sup>13</sup> Por ende, "es necesario un orden jurídico positivo que establezca la adecuada división de las funciones institucionales de la autoridad política".<sup>14</sup>

#### SOBRE CONCEPTO DE AUTORIDAD

Muchos de los rasgos expuestos son configurativos de la autoridad, es decir, de una especie de poder singularizado por la legitimidad del mismo.

En efecto, la autoridad es el poder que gobernantes y gobernados consideran legítimo tanto en su origen o investidura de quien lo asume como en su ejercicio o actividad que el ya investido despliega en la conducción de la sociedad política. Tal legitimidad significa reconocimiento libre y consciente de la capacidad de regir unos hombres a otros, reconocimiento que debe provenir de las dos partes de la relación política recién nombradas pero, entre ellas, superlativamente de los gobernados, porque la autoridad es el poder desempeñado al servicio de la comunidad, es la dominación como actividad enderezada a la consecución del bien común y no a servirse de los gobernados en perjuicio de éstos.<sup>15</sup>

La autoridad es el poder legitimado y, además, poder institucionalizado, quiero decir despersonalizado, previsible en sus comportamientos, continuado o perdurable y regulado por normas jurídicas que lo delimitan y controlan en función de objetivos predefinidos, generalmente en constituciones escritas. El poder institucionalizado, desencarnado, desidentificado con respecto al individuo que lo ejerce, de paso es un poder visible y no secreto. aco-

<sup>13</sup> *Pacem in Terris*, nota 7, p. 230.

<sup>14</sup> *Constitución "Gaudium et spes" sobre la Iglesia en el mundo de hoy* (Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1976), pp. 468-469.

<sup>15</sup> Fernando Moreno Valencia: *El Poder en la Doctrina Social de la Iglesia*, III *COMMUNIO* N° 14 (1985), p. 40.

tado y no ilimitado, instrumental y no autojustificado, relacional y no posesivo, dotado de una dinámica inherente al oficio público al cual está adscrito y no al hombre de carne y hueso que, como agente, lo lleva a la práctica. El poder así entendido es la autoridad en sí, el concepto mismo y esencial de ella en cuanto potestad jurídica y, más todavía, capacidad moral para dirigir la comunidad a la mayor realización posible del bienestar espiritual y material de todos y cada uno de sus miembros.

Más a fondo, la autoridad es un atributo, una cualidad, una virtud de quien gobierna legítimamente en el doble sentido antes mencionado. Ella es la consecuencia de un juicio de valor positivo acerca del poder y que lo aumenta, o sea, lo eleva e incrementa cuando es desempeñado rectamente.<sup>16</sup> Porque "la autoridad consiste en la facultad de mandar según la recta razón, de lo cual se sigue evidentemente que su fuerza obligatoria procede del orden moral, que tiene a Dios como primer principio y último fin. La autoridad no es, en su contenido sustancial, una fuerza física y por ello los gobernantes tienen que apelar a la conciencia del ciudadano, esto es, al deber que sobre cada uno pesa de prestar colaboración al bien común".<sup>17</sup> El poder asciende, crece, aumenta cualitativa mucho más que cuantitativamente hasta convertirse en autoridad en la misma medida que es considerado legítimo, es jurídicamente regulado por normas que no dependen de la decisión del gobernante, en fin, es entendido "como una fuerza moral que se basa en la libertad en el sentido de responsabilidad de cada uno".<sup>18</sup> Son autoridad, en síntesis, los gobernantes que "tengan, lo primero, una recta idea de la naturaleza de sus funciones y de los límites de su competencia, y posean, además, sentido de la equidad, integridad moral, agudeza de ingenio y constancia de voluntad en grado bastante para descubrir sin vacilación lo que hay que hacer y para llevarlo a cabo a tiempo, con valentía".<sup>19</sup>

La autoridad conlleva una relación política simétrica, un vínculo recíproco y vigoroso de entendimiento y colaboración entre gobernantes y gobernados, un consenso entre ambos. Para los gobernados como sujetos pasivos del poder, ciertos gobernantes gozan de autoridad cuando les reconocen libre y reflexivamente, con discernimiento podríamos decir, el derecho de mandarlos, la facultad de ejercer poder sobre ellos; y para los gobernantes, en cuanto sujetos activos de la dominación, los gobernados deben obedecerlos o seguir sus directivas cuando su título o investidura para mandar y la actuación concreta que demuestran en el mando se ajustan a los

<sup>16</sup> Carl J. Friedrich: *La filosofía del Derecho* (México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 288-291; del mismo autor consúltese *La Autoridad* (México D.F., Ed. Roble, 1969), pp. 17-36.

<sup>17</sup> *Pacem in terris*, nota 7, pp. 223-224.

<sup>18</sup> *Gaudium et spes*, nota 14, p. 467.

<sup>19</sup> *Pacem in terris*, nota 7, p. 231.

valores de los gobernados que los eligieron (o de sus representantes que los designaron) y los mantienen en el poder. En otras palabras, la autoridad es aquel poder reputado legítimo por gobernantes y gobernados, un régimen de gobierno que concita seguimiento, obediencia, acatamiento, cooperación porque es rectamente servido según un derecho justo y no meramente positivo o formalmente legalizado.

### RELEVANCIA DE LA LEGITIMIDAD

La legitimidad es, ya lo he dicho, el reconocimiento o justificación del poder por el consentimiento de los gobernados. Tal reconocimiento puede derivar del liderazgo carismático de un hombre de sumo talento en la conducción de su pueblo; puede provenir también de la tradición o peso que el eterno ayer tiene en la comunidad acostumbrada a un régimen político que, al cabo de un tiempo prolongado, se ha comprobado beneficioso; puede emanar del encuadramiento formal de las conductas gubernativas en modelos de "deber ser y deber hacer" expresamente formulados en normas jurídicas positivas; o por último, la legitimidad puede fluir de la armonía entre aquellas conductas y el cuerpo de valores medulares predominantes en la sociedad respectiva. Los descritos son los tipos puros de legitimidad carismática, tradicional, legal y sustantiva, respectivamente, denominados así por quien los elaboró con brillo que persiste,<sup>20</sup> pese a las críticas fundadas que se le han dirigido.<sup>21</sup>

La legitimidad es, por lo expuesto, un factor de tan honda y vasta relevancia que permite diferenciar el poder, por un lado, de la autoridad, por otro. Sucintamente expresada, tal relevancia estriba en las consecuencias que se siguen de la efectiva presencia de la legitimidad en el origen y ejercicio del poder. Deseo enfatizar tres de esas consecuencias.

En primer lugar, la legitimidad no sólo transforma el poder en autoridad, quiero decir que no se contrae a un cambio exterior o de las apariencias de la dominación humana sino que, mucho más importante, altera la índole o naturaleza intrínseca del poder, su entidad y contenido esencial al convertirlo en instrumento de servicio del bien común, con todas las tareas y posibilidades que esa finalidad suprema encierra pero, a la vez, con todas las limitaciones que le son inherentes. De esas limitaciones subrayo las resultantes de la dignidad y derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, es decir, de un ser dotado de libertad, igualdad y vocación participativa en la convivencia política, social y econó-

<sup>20</sup> Max Weber: *I Economía y Sociedad* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1969), pp. 29-31 y 172-173, principalmente.

<sup>21</sup> Harold Berman: *Law and Revolution* (Cambridge, Harvard University Press, 1983), pp. 552-558. Friedrich, *La Filosofía* nota 15, pp. 290-291.



mica, cuyo gobierno existe para servirlo mediante el orden y el desarrollo justos que la autoridad debe promover en lo espiritual y material, respetando la autonomía de la persona y de las agrupaciones intermedias por acatamiento al principio de subsidiariedad. Recuérdese, en efecto, que los hombres forman la comunidad política "para lograr una vida plenamente humana, para una mejor procuración del bien común", es decir, "el conjunto de aquellas condiciones de la vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección". La comunidad política encuentra en el bien común, en consecuencia, "su justificación plena y su sentido y del que deriva su legitimidad primigenia y propia",<sup>22</sup> y "en la época actual se considera que el bien común consiste principalmente en la defensa de los derechos y deberes de la persona humana",<sup>23</sup> derechos y deberes que valen en sí mismos, independientemente de la voluntad de la mayoría que pretenda conculcarlos.<sup>24</sup>

Segundo, la legitimidad aumenta la eficacia del poder, porque en la medida que el consentimiento genera obediencia ésta llega a ser un deber libremente aceptado y así, los mandatos son cumplidos en mayor y menor medida por sus destinatarios. De allí que la desobediencia, la resistencia y en el extremo del proceso la rebelión sean secuelas de una ilegitimidad progresiva. Aunque opinamos que es utopía imaginar un régimen de legitimidad completa y perfecta, también nos asiste la certeza que la eficacia de cualquier régimen de dominación depende directamente del nivel de legitimidad que él ostenta por la adhesión de los gobernados, por la conciencia de éstos en punto que el mando se aplica realmente para servir al bien de todos y cada uno de ellos.

Tercero, la legitimidad infunde estabilidad o solidez al poder tanto en cuanto crece la disposición de la comunidad a obedecer, su convicción que debe cumplir lo ordenado, o no quebrantar lo prohibido por quien ella considera reflexivamente que tiene el derecho de regirla. En otros términos, la estabilidad es una cualidad resultante del generalizado reconocimiento como justo de un régimen gubernativo".<sup>25</sup> Y tal reconocimiento tiene que ser libre y consciente, razonado, fruto de la introspección que experimentan los ciudadanos, nunca fraguado a través de la manipulación, las simulaciones o disimulaciones montadas para servirse de la comunidad con el engaño.<sup>26</sup> Recurrir a estos ardidés es típico de gobernantes con poca o ninguna autoridad o de opositores afectados por semejantes vicios.

<sup>22</sup> *Gaudium et spes*, nota 14, p. 467. *Pacem in Terris*, nota 7, p. 227.

<sup>23</sup> *Pacem in Terris*, nota 7, p. 227.

<sup>24</sup> Ibáñez, nota 9, pp. 110-113.

<sup>25</sup> Cardenal Joseph Ratzinger: *Cristianismo y democracia pluralista*, III *COMMUNIO* N° 14 (1985), p. 56.

<sup>26</sup> Norberto Bobbio: *El futuro de la democracia* (Madrid, Ed. Plaza y Janés, 1985), pp. 221-224, Friedrich, *La Filosofía*, nota 16, p. 295.

En resumen, la legitimidad aumenta el poder como instrumento de bien común, lo transmuta de simple capacidad o posibilidad de imponerse en autoridad institucionalizada que gobierna el Estado sólida y eficazmente por el consentimiento de los gobernados.

### PARTICIPACION Y DEMOCRACIA

Obviamente, es la comunidad quien ha de exteriorizar el consentimiento aludido y es suyo el derecho de hacerlo sin coacciones. Dejar la determinación del asunto al poder sería lo mismo que presumir la existencia del consentimiento aunque esto no fuera más que un mito o invento, pues los gobernantes tienden a autojustificarse, a sostener que gozan del respaldo popular, a que son los más grandes, mejores y leales servidores de la comunidad.<sup>27</sup> Insistimos, por lo expuesto, que el veredicto acerca del consentimiento incumbe a los gobernados, y éstos deben tener jurídicamente asegurados los medios para manifestarlo libre, explícita y periódicamente, sin que valgan los subterfugios y suposiciones de los gobernantes ni la afirmación de ellos en el sentido que el consentimiento que les fue dado es permanente, definitivo, un valor que no se erosiona hasta desaparecer como sucede en la crisis de legitimidad de los regímenes políticos y que puede culminar en su colapso violento.<sup>28</sup>

El tópico del consentimiento se vincula con la participación y la democracia.

Acercas de la participación o proceso de intervención ciudadana en los asuntos públicos consignemos que "la conciencia más viva de la dignidad humana ha hecho que en diversas regiones del mundo surja el propósito de establecer un orden político-jurídico que proteja mejor en la vida pública los derechos de reunión, asociación, de expresar las propias opiniones y de profesar privada y públicamente la religión. Porque la garantía de los derechos de la persona es condición necesaria para que los ciudadanos puedan participar plena y activamente en la vida y en el gobierno de la cosa pública".<sup>29</sup> "Es perfectamente conforme con la naturaleza humana, por consiguiente, que se constituyan estructuras político-jurídicas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en la fijación de los fundamentos jurídicos de la comunidad política en el gobierno de la cosa pública, en la determina-

<sup>27</sup> Carl J. Friedrich: *I Gobierno Constitucional y Democracia* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975), pp. 238-239 y 247. José Luis Cea Egaña: "Tres ideales jurídico-políticos de la democracia pluralista: Poder institucionalizado, democracia social y gobierno visible", *III Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, N° 16-17 (diciembre 1986-marzo 1987), pp. 232-234.

<sup>28</sup> Ladriere *et al.*, nota 1, pp. 18 y 34.

<sup>29</sup> *Gaudium et spes*, nota 14, p. 466.

ción de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes".<sup>30</sup> "Recuerden, por tanto, todos los ciudadanos el derecho y al mismo tiempo el deber que tienen de votar con libertad para promover el bien común".<sup>31</sup>

Con relación a los regímenes políticos, por otra parte, "la Iglesia ha enseñado siempre que "el derecho de mandar no está necesariamente vinculado a una u otra forma de gobierno. La elección de una u otra forma política es posible y lícita con tal de que esta forma garantice eficazmente el bien común y la utilidad de todos" (León XIII, *Immortale Dei* 2).<sup>32</sup>

Pues bien, aplicando ese principio a la democracia, ésta reditúa beneficios para gobernantes y gobernados. Así, "al ponerse los gobernantes en contacto y dialogar con mayor frecuencia con los ciudadanos, pueden conocer mejor los medios que más interesan para el bien común y por otra parte, la renovación periódica de las personas en los puestos públicos no sólo impide el envejecimiento de la autoridad, sino que además le da la posibilidad de rejuvenecerse en cierto modo para acometer el progreso de la sociedad humana."<sup>33</sup>

### FUERZA Y VIOLENCIA

Para hacer cumplir sus decisiones la autoridad puede recurrir a la coacción o fuerza proporcionada, regulada por el Derecho y éticamente justificada. Empero, la autoridad no hará uso de la coacción porque impere la obediencia o, en caos extremos y por ende excepcionales, acudirá a la fuerza sólo subsidiariamente, por breve lapso y con el propósito de preservar o restaurar la legitimidad amenazada por opositores ilegítimos. La autoridad, en otros términos, no es débil sino vigorosa, atributo que emana del seguimiento leal que ella concita en la comunidad y no del temor que sufran los gobernados de ser víctimas de un poder arbitrario. Análogamente diáfana debe quedar y de consecuencia, la licitud que la autoridad tiene de emplear la fuerza aunque así ocurrirá después de intentar sin éxito la solución o regulación del conflicto por otros medios, verbo y gracia, la negociación y la persuasión.<sup>34</sup>

La fuerza no puede ser confundida con la violencia. Esta es energía bruta, sin razón ni justicia, aplicada para doblegar psíquica o físicamente al adversario.

Nunca la autoridad aplica la violencia porque no cree en ella y le repugna practicarla. La autoridad es, tal vez, la primera dispues-

<sup>30</sup> Id., p. 468.

<sup>31</sup> Id.

<sup>32</sup> Ibáñez, nota 9, p. 115.

<sup>33</sup> *Pacem in Terris*, nota 7, p. 232.

<sup>34</sup> *Ladriere et al.*, nota 1, pp. 32-35.

ta a gobernar pacíficamente, decidida a preservar su ascendiente no suscitando ni siquiera la duda que puede provocar el uso de la fuerza y, en definitiva, categóricamente resuelta a rechazar y punir cualquier acto de violencia. Podrá incurrirse en violencia por otros, pero la autoridad genuina jamás apelará a ella. La autoridad cree en la razón y supletoriamente a lo más en la fuerza o en la amenaza de emplearla, porque la renuencia y rechazo a sus órdenes son raras, de reducida importancia y, por último, la autoridad tiene confianza en que logrará que los contrarios depongan sus actitudes. Al fin y al cabo, los opositores amenazados por la fuerza legítima no son completamente libres en la obediencia que presten en tales circunstancias, pero al menos tienen un mínimo de voluntad y racionalidad que los lleva a cambiar su actitud, más no sea en mérito de la conveniencia o el temor que inhibe la desobediencia y evita asumir sus consecuencias.

Por el contrario, el poder sin autoridad ejerce la violencia para apuntalar su propia flaqueza y reprimir —sin llegar en ningún evento a suprimir— el creciente y sucesivo nivel de desobediencia, resistencia y rebelión. Ese poder desnudo, autojustificado, posesivo y abusivo no distingue entre la fuerza y la violencia, porque no cree en la diferenciación, ni ésta le interesa menos todavía si la distinción excluye o restringe severamente el margen en que es lícito acudir a la compulsión. Por eso, la Iglesia ha rechazado siempre la violencia en todas sus formas.<sup>35</sup>

Con la violencia, el poder no modifica la conducta de los opositores sino que altera directa e ilícitamente su estado físico, suprimiéndolos como protagonistas del proceso político a través, por ejemplo, de la muerte y reclusiones. En esas actuaciones, el poder viola la dignidad y los derechos naturales del hombre, los cuales exigen para castigar que se haya con antelación probado en un proceso justo la responsabilidad criminal correspondiente.

De lo expuesto puede colegirse que “el derecho de mandar que se funda exclusiva o principalmente en la amenaza o en el temor de las penas o en la promesa de premios, no tiene eficacia alguna para mover al hombre a laborar por el bien común y, aun cuando tuviere esa eficacia, no se ajustaría en absoluto a la dignidad del hombre, que es un ser racional y libre”.<sup>36</sup> “El derecho de mandar constituye una exigencia del orden espiritual y dimana de Dios. Por ello, si los gobernantes promulgan una ley o dictan una disposición cualquiera contraria a ese orden espiritual y, por consiguiente, opuesta a la voluntad de Dios, en tal caso, ni la ley promulgada ni la disposición dictada pueden obligar en conciencia al ciudadano, ya que es necesario obedecer a Dios antes que a los hombres; más aún, en semejante situación la propia autoridad se desmorona por completo y se

<sup>35</sup> Moreno, nota 15, p. 46.

<sup>36</sup> *Pacem in Terris*, nota 7, p. 224.

origina una inseguridad espantosa. Así lo enseña Santo Tomás: En cuanto la ley humana (...) se aparta de la recta razón, es una ley injusta y así no tiene carácter de ley, sino más bien de violencia".<sup>37</sup> Y "allí donde por razones de bien común se restrinja temporalmente el ejercicio de los derechos, restablézcase la libertad cuanto antes una vez que hayan cambiado las circunstancias. De todos modos, es inhumano que la autoridad política caiga en formas totalitarias o en formas dictatoriales que lesione los derechos de las personas o de los grupos sociales".<sup>38</sup>

### PODER, AUTORIDAD Y REGIMEN POLITICO

El poder y la autoridad se encuentran esencial e indisolublemente ligados a la naturaleza del régimen político en que aquél o ésta rijan. En términos sencillos, en todo régimen político hay poder, pero la autoridad es el poder característico únicamente de ciertos regímenes, de aquellos en que el consentimiento —explícito o implícito— de los gobernados es la fuente concreta del poder, de sus finalidades, límites, controles y responsabilidades para que sirva a los gobernados. En nuestro tiempo ese tipo de régimen político legítimo se denomina generalmente democracia, entendiéndola en el doble aspecto procesal y sustantivo, y también en el triple sentido de forma gubernativa fundada en la voluntad popular, método de solución pacífica de los conflictos políticos y estilo o modo de vida tolerante, respetuoso de las ideas, intereses y valores sustentados por otros individuos y grupos en sociedades abiertas, esto es, pluralistas.<sup>39</sup>

Puesto que ya he aludido a la democracia, deseo ahora referirme a la autocracia como otra modalidad de régimen político en que el poder en ella ejercido se aleja por completo de la autoridad, singularmente tratándose del totalitarismo.

Me parece útil, sin embargo, formular con antelación algunas proposiciones tentativas en punto a la fluidez del poder y la autoridad, a lo cambiante que es una y otra situación, a la imposibilidad de fijar definitivamente el proceso de la dominación en cualquiera de esos campos.

En realidad, la autoridad se adquiere, conserva y pierde como cualquier valor o cualidad positiva del ser humano. Lo mismo sucede con el poder y por eso la autoridad puede corromperse y el poder purificarse hasta convertirse en mando legítimo. Circunscritos a la autoridad, empero, quiero insistir en que los tres eventos arriba nombrados ocurren en relación directa con los fenómenos correlativos de la legitimidad que ya esbozamos.

<sup>37</sup> Id., p. 225.

<sup>38</sup> *Gaudium et spes*, nota 14, p. 469.

<sup>39</sup> Id., p. 470. Véase también Cardenal Ratzinger, nota 25, pp. 59-60.

De la premisa expuesta se sigue una consecuencia importante: cuando la relación de autoridad desaparece o se erosiona mayoritariamente y, sin embargo, persiste la pretensión de seguir mandando, entonces los detentadores del poder penetran en la autocracia.

Pienso que la caída en ese tipo de régimen político es una función directa del grado o nivel de legitimidad que tenga una democracia en los términos ya considerados. Como igualmente claro me parece que el retorno a la democracia es una función directa del agotamiento de la autocracia.

En la autocracia el poder no es autoridad. En efecto, si la desobediencia o falta de colaboración social son considerables, simultáneamente el régimen va volviéndose inestable e ineficaz y quien sigue aferrado al poder lo ejerce cada vez más desde arriba, imponiéndose a duras penas a los gobernados, los cuales poco o nada participan ni proporcionan el consentimiento que es esencial para la legitimidad, como lo hemos subrayado. En esa situación, los detentadores del poder se autoproclaman legítimos, pero en la comunidad se experimenta otra creencia, y esta asimetría, falta de reciprocidad en la relación de mando o conflicto de legitimidad de gobernantes con gobernados se agrava cuando el autócrata recurre primero a la fuerza y después a la violencia para extraer obediencia que, en verdad, será pasividad en unos, resistencia en otros y rebelión en los restantes.

En las situaciones aludidas, no hay autoridad o poder moral ejercido según la recta razón para gobernar hacia el bien común según reiteradamente lo puntualizan las Encíclicas que esta tarde hemos recordado. Lo que existe es la autocracia o pretensión arbitraria de dominar en contra del bien aludido y violando los derechos del hombre que, lo enseña nuestra Iglesia, son la médula de esa capacidad bienhechora.