

A propósito de la división de poderes: reflexiones sobre la irracionalidad del poder

Marcos Cynowiec

“Empecé a vivir en el campo de los que mandan y me fue imposible durante mucho tiempo comprender las penas de los que son mandados.”

André Maurois

Sostenía Max Weber que el *poder* implica la probabilidad de imponer la propia voluntad a otro, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de la probabilidad. Así como por Estado deba entenderse una organización sociopolítica que mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente¹.

Estos dos conceptos, *poder* y *Estado* remiten necesariamente al proceso de formación y desarrollo de las sociedades humanas, así como a la incesante lucha entre los que detentan el poder y los destinatarios del mismo, en procura de limitar ese poder y conquistar mayores espacios de libertad.

Para entender cabalmente el elemento poder en su aspecto irracional, con toda la fuerza y desenfreno que ello significa, habría que dirigir la mirada sobre las disquisiciones políticas de Maquiavelo, el gran pensador florentino del siglo XV, quien indagó en profundidad la política de poder de su tiempo. En sus obras *El Príncipe*² y *Discursos sobre Tito Livio*³, expone sus reflexiones sobre los temas que aquí se examinañ.

Durante la Edad Media la religión era el fin supremo del Estado y de la cual derivaban todas sus instituciones. La caída de este sistema que sometió la política a la religión y la puso a su servicio fue el punto de partida de otro sistema que liberó a la política de toda atadura religiosa y moral. En nombre de la moral, la autoridad religiosa reclamaba la supremacía política. Vencida la Iglesia en esta lucha, conservó sólo la moral, en tanto la política quedó reducida a sus pro-

1. Weber, M., *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

2. Maquiavelo, N., *El Príncipe*, Comentado por Napoleón Bonaparte, Madrid, 1933.

3. Conde, Carlo Sforza, *El pensamiento vivo de Maquiavelo*, Buenos Aires, 1941.

prios principios, que no fueron otros que vencer y dominar por la fuerza o el engaño.

Desembarazada del yugo de la moral, la política aparece libre de todo freno. Tal fue la política del siglo XV que Maquiavelo refleja teóricamente⁴. Cabe señalar que Maquiavelo, más allá de todas las críticas o adhesiones a las que quedó expuesto su pensamiento, no puede ser acusado de imaginar y formular que la crueldad y la violencia son formas útiles para el mantenimiento del Estado. Los Sforza en Milán, los Borgía en Roma o los Médici en Florencia no necesitaban ciertamente los consejos de Maquiavelo para ejercer el poder como lo hacían. Maquiavelo describió la realidad, no la creó.

Así puede rescatarse su propósito de dar a conocer la verdad tal como ella es y no como se la quiere imaginar o disfrazar. La muerte, las torturas, la perfidia —como la matanza de Sinigaglia, donde el duque de Valentinois atrajo a su castillo a todos sus enemigos para proponerles una transacción y los hizo matar—, son las referidas por Maquiavelo en *El Príncipe* señalando que “los otros fueron demasiado confiados para aceptar la propuesta de Sinigaglia. Habiendo pues exterminado a los jefes, el duque había puesto sólidos fundamentos a su poder”⁵.

También dice, en otro orden de cosas, que no hay signo más seguro de la próxima ruina del Estado que el desprecio del culto divino. ¿Por qué razón? Porque un pueblo religioso es más fácil de gobernar. Cuando la utilidad de una ley no es evidente para el espíritu, el hombre hábil recurre a Dios. Advierte que los malvados han visto que pueden tiranizar sin temor a los hombres que, a fin de merecer el paraíso, están más dispuestos a soportar las injurias que a vengarlas. Señala Maquiavelo que hay una diferencia tan grande entre el modo que tienen los hombres de vivir y aquel como sería justo que viviesen, que el que abandona lo que se hace por lo que se debería hacer corre hacia una segura ruina.

La virtud no es, para el pensador florentino, sino como la religión, un medio de gobierno, buena cuando es útil y desechable cuando perjudica. Es una máscara que conviene conservar cuanto se pueda ya que los hombres son tan simples y tan esclavos de las necesidades presentes que aquel que quiera encontrar confiados los halla siempre. Un príncipe, dice Maquiavelo, debe procurar formarse una reputación de bondad, de clemencia, de piedad, de fidelidad a sus compromisos y de justicia, de tener todas sus buenas cualidades, pero permaneciendo lo bastante señor de sí mismo como para emplear las contrarias cuando sea conveniente.

Sin embargo, esta descripción descarnada y real del ejercicio del poder por el poder mismo no impidió a Maquiavelo entrever en los

4. Janet, Paul, *Historia de la ciencia política en sus relaciones con la moral*. Daniel Jorro Editor, Madrid, 1940.

5. Maquiavelo, N., *El Príncipe*, obra citada.

Discursos sobre Tito Livio ⁶, en medio de las despiadadas tiranías de su época, “que un Estado no aumenta su riqueza y su poder sino bajo un gobierno libre, que el bien general no se quiere sino en los gobiernos populares. Cada ciudadano emprende al crear o adquirir algún bien cuya tranquila posesión le está asegurada y todos estimulados los unos por los otros trabajan para el bien común por lo mismo que se cuidan para su particular mejoramiento. Lo contrario es lo que sucede bajo el gobierno de un príncipe. Lo más frecuente aquí es que el interés particular del monarca se halla en oposición con el interés del Estado”. Más adelante, Maquiavelo agrega: “un pueblo libre también puede ser avasallado y en ese caso lo que puede suceder es que se estanque en su progreso y que no aumente su riqueza ni su poder, pero lo más frecuente será que marche decayendo hacia su ruina” ⁷.

Esta breve consideración sobre el pensamiento de Maquiavelo no pretende agotar, ni mucho menos, el análisis de las formas de actuación del poder en las distintas etapas históricas, sino que se toma como la expresión más clara de lo que, con cierta licencia, podríamos denominar “el inconsciente” de la política y, a la vez, como un fuerte llamado a la razón. En oposición a esa desmesura del poder, fue el pensamiento iluminista el que intentó dar una respuesta racional a éste, desplazando la lucha por su conquista al campo de las instituciones como posibilidad de contener políticamente un sistema social que estaba naciendo sobre las ruinas del feudalismo.

En esa perspectiva histórica, como afirma Loewenstein, el constitucionalismo ha sido la búsqueda más eficaz para moderar y limitar el poder, primero el del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder. Consideraba Loewenstein, con todo acierto, que el hombre racional desconfía por naturaleza de todo poder ilimitado. Si el fin más noble de la sociedad es alcanzar aquel Estado que permita el más amplio desarrollo de la personalidad de cada miembro, se puede decir que el grado de acercamiento a dicho fin se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar al poder político ⁸.

El énfasis que se pone sobre el fenómeno del poder como clave para la mejor comprensión de la sociedad estatal ha venido a sustituir, según opina Loewenstein, al interés científico por el concepto de soberanía, ya que ésta no sería otra cosa que la racionalización jurídica del factor poder, considerándose a éste el elemento irracional de la política. Así es soberano aquel que está legalmente autorizado en una sociedad estatal para ejercer el poder político o aquel que en último término lo ejerce.

6. Conde, Carlo Sforza, obra citada.

7. Maquiavelo, N., *El Príncipe*, obra citada.

8. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1979.

En ese complicado marco de relaciones de poder y de intereses sociales contrapuestos puede sostenerse válidamente que la separación de poderes, principio vinculado al proceso de constitucionalización de los Estados, se convierte en el más formidable elemento de lucha contra la arbitrariedad y todo extremismo político y, al mismo tiempo, en herramienta imprescindible para asegurar la libertad y dignidad de la persona humana.

Sólo se podrá valorar en toda su magnitud el principio político de la división de poderes, y no interesa a estos fines entrar en la discusión académica sobre la diferenciación entre la división de poderes o división de funciones, si damos por cierto que la sociedad humana en su forma político-jurídica de Estado está cruzada por diferentes y enfrentados intereses, sobre los cuales debe arbitrar el poder político a través de decisiones que obligan necesariamente a tomar medidas que permitan mantener la paz social en el orden vigente.

Esa decisión política debe, indudablemente, instrumentarse a través de un orden normativo, es decir, la estimación de valores sociales que se considera deben protegerse, y la formulación de conductas reguladas coercitivamente para resguardar esos valores. El lento proceso de consolidación del principio de la restricción del poder mediante su distribución en cabeza de distintos órganos se desarrolla paralelamente al concepto de la soberanía popular. Ya en el siglo XIV, Marsilio de Padua reflexionó sobre la ley divina y humana, estableciendo una radical distinción entre ellas. Al referirse a la ley humana, reconoce en ella un mandato de todo el cuerpo de ciudadanos.

Si existe ley humana, debe haber un legislador, y Marsilio de Padua precisa: "El legislador o causa eficiente y verdadera de la ley es el pueblo o la totalidad de los ciudadanos o la parte de más valor de aquél, que manda y decide por elección o voluntad propia en una reunión general de los ciudadanos y en términos expresos que se debe hacer u omitir alguno de los actos civiles de los seres humanos bajo pena de un castigo o sanción temporal"⁹.

Locke en su *Ensayo sobre el gobierno civil* (siglo XVII) afirma que "el fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y el sumo instrumento y medio para ello son las leyes en esa sociedad establecida por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas en todas las comunidades políticas es el establecimiento del Poder Legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aun al Poder Legislativo debe gobernar"¹⁰.

Se advierte ya en Locke el embrión de lo que posteriormente quedará consagrado por Montesquieu, a mediados del siglo XVIII, como

9. Sabine, G. H., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

10. Citado en Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. Plus Ultra, Buenos Aires, 1978, tomo III.

teoría de la división de poderes. Locke sostiene la subordinación de la ley que sanciona el Poder Legislativo a lo que él denomina "ley primera y fundamental, ley de naturaleza". Establece de ese modo la necesaria adecuación de la ley a una norma superior; derivándose de ello que ese control sólo podrá ser ejercido por el único órgano técnicamente apto para ello, como lo es el órgano judicial.

La supremacía de la Constitución y la ley o leyes fundamentales, en su caso, es otro aspecto fundamental del principio de división de poderes. Para ilustrar el mecanismo de ese control, nada más adecuado que el caso referido por Linares Quintana en su *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. En el año 1610, el magistrado británico sir Edward Coke al sentenciar en el caso del Dr. Thomas Bonham dijo: "Resulta de nuestras reglas que en muchos casos el *common law* limitará las leyes del Parlamento y algunas veces impondrá su invalidez total. Cuando una ley del Parlamento es contraria al *common law* y a la razón o repugnante o imposible de aplicarse el *common law* la limita, o impone su invalidez".

Es interesante observar las razones que dieron sustento a la doctrina sentada. El caso se planteó con motivo de que el Dr. Bonham había estado ejerciendo la medicina en la ciudad de Londres, sin tener la correspondiente autorización del Colegio Real de Médicos. Los censores de dicha corporación procedieron a su arresto y contra esa medida Bonham interpuso un recurso judicial sosteniendo la ilegalidad de la detención. Los defensores del Colegio basaron su derecho en el estatuto de la institución que facultaba a ésta "para reglamentar el ejercicio de la medicina en Londres, y castigar las infracciones con multa o prisión". El juez Coke observó que por ese mismo estatuto el Colegio percibía la mitad de la multa recaudada, lo que lo convertía en juez y parte violando la máxima del *common law* que establecía "Nadie puede ser juez en causa propia", por lo que declaró la invalidez del estatuto del Colegio Real de Médicos por los fundamentos antes referidos.

La compleja elaboración de los instrumentos jurídico-políticos para racionalizar el poder concluyó con la formulación de la teoría de la división de poderes efectuada por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*¹¹. Afirma Montesquieu que "cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad, si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del ejecutivo".

Cabe concluir entonces que la distribución del poder político y su

11. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1906.

recíproco control impone que un acto político sólo será eficaz e investido de legalidad y legitimidad suficiente cuando los distintos órganos que actúan en el poder participen y cooperen en su realización. Hoy se observa, con honda preocupación, una persistente y mal disimulada ofensiva contra la política en general y los órganos de representación popular en particular. Sacerdotes de nuevas deidades celosas e iracundas, que exigen ofrendas y sacrificios diarios para calmar su cólera, satanizan instituciones políticas como el Parlamento o técnicas constitucionales como la división de poderes que, si bien imperfectas y perfectibles, son todavía, sin duda, los medios más aptos para contribuir al bien común, conteniendo y arbitrando los conflictos sociales en el marco de las formas político-institucionales creadas por la Constitución y erigiéndose como valla contra todo mesianismo político, económico o religioso.

El propósito de estas líneas es esbozar la lucha permanente de los pueblos por limitar y controlar el poder y mostrar la delgada y frágil línea que separa la irracionalidad del poder como pura violencia y la tendencia humanamente racional de contrarrestar ese desborde. El poder contiene el prisma de la violencia y la irracionalidad y sus rebrotes continuos deben alertar a los pueblos para no caer en la fácil tentación de repudiar las formas y organismos políticos de la democracia, muchas veces alentados por plumas alquiladas o irresponsables opinadores.

Los brutales genocidios ocurridos en el siglo que pasó, en un mundo que se autoproclamaba culto y civilizado, indican que la matanza de Sinigaglia descrita por Maquiavelo no es un hecho aislado, sino la consecuencia de la periódica aparición de nuevos "príncipes", hoy sin rostro.