

¿GOBIERNO DE LOS HOMBRES O GOBIERNO DE LAS LEYES?

Norberto Bobbio

Procedencia del texto:

Cap. 7 de *El futuro de la democracia*,
Ed. Plaza Janés Editores, 1985.

- 1 -

A lo largo de toda la historia del pensamiento político se encuentra insistentemente la pregunta: «¿Qué gobierno es el mejor, el de las leyes o el de los hombres? Las respuestas alternas a esta pregunta constituyen uno de los capítulos más significativos y fascinantes de la filosofía política.

Para empezar, bueno será darse cuenta de que esta pregunta no debe ser confundida con aquella otra, no menos tradicional, relativa a cuál es la mejor forma de gobierno. Desde la famosa disputa de los tres príncipes persas, narrada por Heródoto y referente a si es mejor el gobierno de uno, de pocos o de muchos, la discusión sobre la mejor forma de gobierno siempre se ha enderezado hacia la contraposición, respectivamente, de las virtudes y defectos de la monarquía, de la aristocracia y de la democracia y, eventualmente, a la superación del contraste a través del bosquejo de una forma de gobierno que tenga en cuenta las tres, o sea, el llamado gobierno mixto. Esta disputa asume como criterio de juicio y de elección el

número de gobernantes. Pero cada una de las tres formas tiene su reverso de la medalla en una forma mala: la monarquía, en la tiranía; la aristocracia, en la oligarquía, y la democracia, en la olocracia, o gobierno de la plebe. Ello implica que para formular un juicio sobre la mejor forma de gobierno se ha de tener en cuenta no sólo cuáles y cuántos son los gobernantes, sino también su modo de gobernar.

La alternativa: ¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres?, se refiere a este segundo problema. No a la *forma* de gobierno, sino al *modo* de gobernar. En otras palabras: abre un tema distinto de discusión y procede bajo la divisa de otra distinción: la que existe entre buen gobierno y mal gobierno ⁽¹⁾ En efecto, puede ser formulada de nuevo de esta otra forma: «Un buen gobierno, ¿es aquel en el que los gobernantes son buenos porque gobiernan respetando las leyes, o bien aquel en el que son buenas las leyes porque los gobernantes son sabios?»

En favor de la primacía del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres encontramos, en la Edad clásica, dos textos autorizados: uno, de Platón, y otro de Aristóteles. El primero:

he llamado aquí servidores de las leyes a aquellos que generalmente se llaman gobernantes, no porque sea amante de nuevas denominaciones, sino porque considero que de esta cualidad depende sobre todo la salvación o la ruina de la ciudad. En efecto, allá donde la ley está sometida a los gobernantes y carece de autoridad, veo pronto la ruina de la ciudad; y donde, por el contrario, la ley es señora de los gobernantes y los gobernantes son sus esclavos, veo la salvación de la ciudad y la acumulación sobre ella de todos los bienes que los dioses suelen prodigar a las ciudades. (Leyes, 715 d.)

¹ Al tema del buen gobierno dediqué la primera lección del curso, leída en la Accademia dei Lincei el 26 de junio de 1981, en «Belfagor», XXXVII (1982), págs. 1-12.

El segundo:

¿es más útil ser gobernados por el mejor de los hombres o por las mejores leyes? Aquellos que sostienen el poder real afirman que las leyes pueden dar sólo prescripciones generales, pero no prevén los casos que se presentan sucesivamente, por lo que, en cualquier arte, sería ingenuo guiarse según normas escritas... Sin embargo, también a los gobernantes les es necesaria la ley que da prescripciones universales, porque es mejor el elemento al que no es posible quedar sometido por las pasiones, que aquel para el que las pasiones son connaturales. Ahora bien, la ley no tiene pasiones, que, por el contrario, se encuentran necesariamente en toda alma humana. (Política, 1286 a.)

En la crítica que en este pasaje dirige Aristóteles a los partidarios del poder real, vemos cuál es el argumento principal en favor de la tesis contraria a la de la superioridad del gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes. La crítica se dirige manifiestamente contra la tesis sostenida por Platón en *El Político*. Este diálogo platónico se propone establecer la naturaleza de la «ciencia regia», o bien el de aquella forma de saber científico que permite gobernar bien a quien la posee. Tras haber afirmado que forma parte de la ciencia regia la ciencia legislativa, el Forastero tiene esta salida:

—Pero lo mejor de todo, parece, no es que cuenten las leyes, sino que cuente más bien el hombre que tiene entendimiento, el hombre regio.

Y el interlocutor responde a Sócrates, quien pregunta por qué razón:

—Porque la ley no podrá prescribir jamás lo que es lo mejor y lo más justo con precisión para todos, incluyendo lo más conveniente.

Inmediatamente después sostiene con mayor fuerza que la ley, la cual pretende valer para todos los casos y para todos los tiempos, «es semejante a un hombre soberbio e ignorante que no deja hacer nada a nadie tranquilamente sin una prescripción suya» (294 ab).

Como de costumbre, sigue el ejemplo clarificador:

Del mismo modo que el timonel, que permanece siempre de guardia para utilidad de la nave y de los navegantes, sin necesidad de leer escritos, sino teniendo sólo el arte por norma, salva a los compañeros de nave, así, de este preciso modo, aquellos que tienen una tal aptitud para gobernar, ¿no podrían crear una recta forma de gobierno, merced a la fuerza del arte, que es superior a la de las leyes? (296 e).

Como se ve, quien sostiene la tesis de la superioridad del gobierno de los hombres, derriba por completo la tesis del adversario; lo que constituye para este último el elemento positivo de la ley, su «generalidad», se convierte para el primero en el elemento negativo, por cuanto que, precisamente por su generalidad, la ley no puede comprender todos los casos posibles y, en consecuencia, requiere la intervención del sabio gobernante, a fin de que se dé a cada uno lo suyo. Sin embargo, el otro puede a su vez defenderse aduciendo el segundo carácter de la ley: el hecho de «no tener pasiones». Con esta expresión, Aristóteles quiere hacer comprender que allá donde el gobernante respeta la ley, no puede hacer valer las propias preferencias personales. En otras palabras: el respeto de la ley impide al gobernante ejercer su propio poder parcialmente, *en* defensa de intereses privados, de la misma forma que las reglas del arte médico, bien aplicadas, impiden a los médicos tratar de manera distinta a sus enfermos, según sean amigos o enemigos. Mientras que la primacía de la ley protege al ciudadano de la arbitrariedad del mal gobernante, la primacía del hombre lo protege de la aplicación indiscriminada de la norma general, por supuesto, siempre que el gobernante sea justo. La primera solución sustrae al individuo a la singularidad de la decisión; la segunda, a la generalidad de la prescripción. Sin embargo, de la misma forma que la segunda presupone al buen gobernante, la primera presupone la buena ley. Las dos soluciones son colocadas la una frente a la otra como si se tratase de una elección en sentido absoluto: *aut aut*. En realidad, ambas presuponen una condición que acaba por hacerlas, al cambiar la condición, intercambiables. La primacía de la ley se basa en el pre-

supuesto de que los gobernantes son en su mayoría malos, en el sentido de que tienden a usar del poder para sus propios fines. A la inversa, la primacía del hombre se funda en el presupuesto del buen gobernante, cuyo ideal es, para los antiguos, el gran legislador. En efecto, si el gobernante es sabio, ¿qué necesidad hay de constreñirlo en la red de las leyes generales, que le impiden sopesar los méritos y deméritos de cada uno? Por supuesto; pero si el gobernante es malo, ¿no es mejor someterlo al imperio de normas generales, que impiden a quien ocupa el poder erigir su arbitrariedad como criterio de juicio de lo justo y de lo injusto?

Planteada la alternativa en estos términos, y aclarado en términos su significado real, es preciso reconocer que, así como la respuesta ampliamente predominante en el curso de los siglos ha estado en favor de la superioridad del gobierno de las leyes, generalmente ha sido negativo el juicio sobre aquellos a los que la suerte o la virtud, o una combinación de ambas (por emplear las conocidas categorías de Maquiavelo), han puesto en condiciones de regir los destinos de un Estado. Los criterios con los que el buen gobierno se ha distinguido del mal gobierno son, sobre todo, dos: el gobierno para el bien común, distinguido del gobierno para el bien propio; el gobierno según leyes establecidas —ya se trate de leyes naturales o divinas—, o bien las normas de la costumbre o las leyes positivas promulgadas por los predecesores y que se han convertido en consuetudinarias del país, distinguido del gobierno arbitrario, cuyas decisiones son tomadas cada vez fuera de toda regla preconstituida. De ello derivan dos figuras distintas, pero no desemejantes, de gobernante odioso: el tirano que usa el poder para satisfacer sus propios deseos ilícitos, de los que habla Platón en el libro IX de la *República*; el señor que se da leyes a sí mismo, o bien el autócrata en el sentido etimológico de la palabra.

El tema de la superioridad del gobierno de las leyes recorre, sin solución de continuidad, toda la historia del pensamiento occidental (pero, no con menor fortuna, también la del pensamiento político de la antigua China).

Una de las formas más antiguas para expresar la idea del buen gobierno es el término griego *eunomía*, usado por Solón, el gran legislador de Atenas, en oposición a *disnomía*. Separada del contexto, de difícil e incierta interpretación, la expresión más célebre, entre los antiguos —y, por tanto, tomada infinidad de veces por los modernos—, del señorío de la ley, se halla en el fragmento de Píndaro, transmitido con el título de *Nómos Basileús*, el cual se inicia diciendo que la ley es reina de todas las cosas, tanto de las mortales como de las inmortales.⁽²⁾ Entre los pasajes canónicos que la Edad clásica transmitió a las Edades sucesivas, es digno de recordar el texto de Cicerón según el cual, *omnes legum serví sumus uti liberi esse possumus*.⁽³⁾

Todo el pensamiento político del Medievo está dominado por la idea de que el buen gobernante es aquel que gobierna observando las leyes de las que no puede disponer libremente porque lo trascienden, como son las promulgadas por Dios, o inscritas en el orden natural de las cosas, o establecidas como fundamento de la Constitución del Estado (precisamente las leyes «fundamentales»). En el *De legibus et consuetudinibus Angliae*, Henri Bracton enunciaba una máxima destinada a convertirse en el principio del Estado de derecho: *Ipse autem rex non debet esse sub homine sed sub deo*

² Véase sobre este tema el conocido libro de M. GIGANTE, *Nómos Basileús*, Edizioni Glauk, Nápoles, 1956 (reimpreso por Amo Press, Nueva York, 1979).

³ CICERÓN, *Pro Cluentio*, 53. Para estas y otras citas, en general para la historia del gobierno de las leyes, véase F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1960, que cito de la traducción italiana *La società libera*, Vallecchi, Florencia, 1969, capítulo XI, págs. 190-204.

et sub lege quia lex facit regem.⁽⁴⁾ No se podía enunciar con mayor fuerza la idea de la primacía de la ley: no es el rey el que hace la ley, sino la ley la que hace al rey. En la concepción dinámica del ordenamiento jurídico de los modernos («dinámica» en el sentido de la teoría normativa de Kelsen), se puede traducir la máxima de Bracton en la afirmación de que el soberano hace la ley sólo si ejerce el poder en base a una norma del ordenamiento y, en consecuencia, es soberano legítimo; y ejerce el poder de hacer las leyes (o bien las normas válidas y vinculantes para toda la colectividad) dentro de los límites formales y materiales establecidos por las normas constitucionales y, por tanto, no es tirano (en el sentido de la tiranía *ex parte exercitii*).

El principio de la *rule of law* pasó desde Inglaterra a las doctrinas jurídicas de los Estados continentales, dando origen a la doctrina, hoy verdaderamente universal (en el sentido en que ya no es contestada por nadie como cuestión de principio, tanto que, cuando no es reconocida, se invoca el estado de necesidad o de excepción), del «Estado de derecho», o sea, del Estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo, hasta el más alto, a través del proceso de legalización de toda acción de gobierno que ha sido llamada, desde la primera Constitución escrita de la Edad Moderna, «constitucionalismo». De la universalidad de esta tendencia a la sumisión del poder político al derecho, pueden ser consideradas, como manifestaciones extremadamente reveladoras, ya la interpretación weberiana del Estado moderno como Estado racional y legal, como Estado cuya legitimidad reposa exclusivamente en el ejercicio del poder, de conformidad con las leyes, ya la teoría kelseniana del ordenamiento jurídico como cadena de normas que crean poderes y de poderes que crean normas, cuyo inicio viene representado no por el poder de los poderes —como ha sido siempre concebida la soberanía en la teoría del Derecho público que se ha venido constituyendo con la

⁴ En la edición crítica a cargo de G. E. Woodbine, Harvard University Press, 1968, II, pág. 33.

formación del Estado moderno—, sino por la norma de las normas, la *Grundnorm*, de la que depende la validez de todas las normas del ordenamiento y la legitimidad de todos los poderes inferiores⁽⁵⁾

- 3 -

Para completar esta exposición es preciso reflexionar aún sobre el hecho de que por «gobierno de la ley» se entienden dos cosas distintas, aunque ligadas entre sí: además del gobierno *sub lege*, que es el considerado hasta aquí, también el gobierno *per leges*, o sea, mediante leyes, o bien a través de la promulgación, si no exclusiva, sí predominante, de normas generales y abstractas. Una cosa es que el gobierno ejerza el poder según leyes preestablecidas, y otra que lo ejerza mediante leyes, o sea, no mediante órdenes individuales y concretas. Las dos exigencias no se superponen: en un Estado de derecho, el juez, cuando emite una sentencia que es una orden individual y concreta, ejerce el poder *sub lege*, pero no *per leges*. Por el contrario, el primer legislador, el legislador constituyente, ejerce el poder no *sub lege* (salvo que se admita por hipótesis, como hace Kelsen, una norma fundamental), sino *per leges*, desde el momento mismo en que promulga una Constitución escrita. En la formación del Estado moderno, la doctrina del constitucionalismo, en que se resume toda forma de gobierno *sub lege*, *marcha* paralelamente a la doctrina de la primacía de la ley como fuente de Derecho, entendida la ley, por una parte, como expresión máxima de la voluntad del soberano —sea éste el príncipe o el pueblo— y, como tal, en oposición a la costumbre, y, por otra parte, como norma general y abstracta y, como tal, en oposición a las órdenes dadas oportunamente. Consideremos a los tres máximos filósofos cuyas teorías acompañan la formación del Estado moderno: Hobbes, Rousseau y Hegel. Se puede dudar de que puedan incluirse entre los partidarios

⁵ He tratado más ampliamente este tema en *Kelsen e il problema del potere*, en «Rivista internazionale di filosofia del diritto», LVIII (1981), págs. 549-70.

del gobierno de la ley, pero ciertamente son los tres defensores de la primacía de la ley como fuente del Derecho, como principal instrumento de dominio y, como tal, prerrogativa máxima del poder soberano.

Esta distinción entre gobierno *sub lege* y gobierno *per leges* es necesaria no sólo por razones de claridad conceptual, sino también porque los méritos que se suelen atribuir al gobierno de la ley son distintos, según se refieran al primer significado o al segundo. Los méritos del gobierno *sub lege* consisten, como ya hemos dicho, en impedir o, por lo menos, obstaculizar el abuso del poder, mientras que los méritos del gobierno *per leges* son otros. Más aún, hemos de decir que la mayor parte de los motivos de preferencia por el gobierno de la ley sobre el gobierno de los hombres, adoptados empezando por los escritores antiguos, están ligados al ejercicio del poder mediante normas generales y abstractas. En efecto, los valores fundamentales a los que se han remitido variamente los partidarios del gobierno de la ley, la igualdad, la seguridad y la libertad, quedan ya garantizados por los caracteres intrínsecos de la ley entendida como norma general y abstracta, más que por el ejercicio legal del poder.

Está fuera de toda discusión que la función igualadora de la ley depende de su naturaleza de norma general, que tiene por destinatarios no sólo a un individuo, sino a una clase de individuos, que puede también estar constituida por la totalidad de los miembros del grupo social. Precisamente a causa de su generalidad, una ley, sea cual sea, y, por tanto, independientemente de su contenido, no permite, por lo menos en el ámbito de la categoría de sujetos a los que se dirige, ni el privilegio, o sea, la medida en favor de una sola persona, ni la discriminación, o sea, la medida en contra de una sola persona. Que luego haya leyes igualadoras y leyes desigualadoras es ya otra cuestión, que depende no de la forma de la ley, sino del contenido de la misma.

Por el contrario, la función de seguridad depende del otro carácter puramente formal de la ley, el carácter de abstracción, o sea, del hecho de que enlaza una determinada consecuencia a la comisión o

emisión de una acción típica y, como tal, irrepetible. En este caso, la norma abstracta contenida en la ley se contrapone a la orden dirigida a una persona o incluso a una clase de persona (en este aspecto, la naturaleza del destinatario es indiferente) para que lleve a cabo una acción específicamente determinada, cuyo cumplimiento agota de una vez por todas la eficacia de la orden. Mientras que los antiguos, particularmente sensibles al problema del gobierno tiránico, pusieron de relieve, sobre todo, la función igualadora de la ley, los modernos (me refiero a la categoría del Estado legal y racional de Weber) han exaltado, sobre todo, la función que el gobierno, al promulgar normas abstractas, puede desarrollar en cuanto a asegurar la previsibilidad y, por tanto, la calculabilidad de las consecuencias de las propias acciones, favoreciendo de esta manera el desarrollo del intercambio económico.

Más problemático es el nexo entre la ley y el valor de la libertad. El famoso dicho ciceroniano según el cual hemos de ser esclavos de la ley para ser libres, si no se interpreta bien, puede aparecer como una invitación retórica a la obediencia. Pero, ¿cómo interpretarlo? Son dos las posibles interpretaciones, según se considere la libertad negativa o la positiva. Más simple es la interpretación fundada en la libertad positiva, como aparece en este fragmento de Rousseau: «Se es siempre libre cuando se está sometido a las leyes, pero no cuando se debe obedecer a un hombre; porque en este segundo caso debo obedecer la voluntad de otros, mientras que cuando obedezco las leyes, sólo obedezco la voluntad pública, que es tanto mía como de cualquier otro.»⁽⁶⁾ Más simple, pero también más reductiva, mejor dicho, más simple precisamente por ser más reductiva: por «ley». Rousseau entiende únicamente la norma emanada de la voluntad general. ¿Se podría decir lo mismo de la ley promulgada por el sabio legislador, o de una norma consuetudinaria o, de cualquier forma, de una ley no emanada de la voluntad general? ¿Se puede considerar como carácter intrínseco de la ley, además de

⁶ Este fragmento está tomado de los *Fragments politiques*, que cito de la edición, a cargo de P. Alatri, de los *Scritti politici*, Utet, Turín, 1970, pág. 646.

la generalidad y la abstracción, su emanación de la voluntad general? Si no se puede, lo que garantiza la protección de la libertad positiva, ¿es la ley en sí misma, o bien la ley a cuya formación han contribuido aquellos que luego deberán obedecerla?

Para atribuir también a la ley como tal la protección de la libertad negativa, se requiere una limitación aún mayor de su significado. Es necesario considerar como leyes propiamente dichas sólo aquellas normas de conducta que intervienen para limitar el comportamiento de los individuos, únicamente al objeto de permitir a cada uno gozar de una propia esfera de libertad protegida contra la eventual interferencia ajena. Por muy extraña e históricamente insostenible que sea, esta interpretación de la naturaleza «auténtica» de ley no es en modo alguno rara en la historia del pensamiento jurídico. Corresponde a la teoría —no sé si inaugurada, pero sí divulgada por Thomasius— según la cual el carácter distintivo del Derecho respecto a la moral radica en que está constituido exclusivamente por preceptos negativos, resumibles en el *neminem laedere*. También para Hegel, el Derecho abstracto, que es el Derecho del que se ocupan los juristas, está compuesto sólo por prohibiciones. Esta vieja doctrina, que podríamos llamar de los «límites de la función del Derecho» (y que se integra históricamente en la doctrina de los límites del poder del Estado), fue tomada de nuevo y sacada a la luz por uno de los mayores partidarios del Estado liberal, Friedrich von Hayek, el cual entiende por normas jurídicas propiamente dichas sólo aquellas que ofrecen las condiciones o los medios con los que el individuo puede perseguir libremente sus propios fines sin que pueda impedírsele nada, aparte el mismo derecho de los otros. No es una casualidad el que las leyes así definidas sean también para Hayek imperativos negativos o prohibiciones.⁽⁷⁾

Mientras que el nexo entre ley e igualdad y entre ley y seguridad es directo, para justificar el nexo entre ley y libertad es preciso mani-

⁷ Sobre este tema me he detenido más ampliamente en *Dell'uso delle grandi dicotomie nella teoría del diritto* (1970), ahora en *Dalia struttura alía funzione. Nuovi studi di teoría del diritto*, Edizioni di Comunitá, Milán, 1977, págs. 123-144.

pular el concepto mismo de ley, asumir de la misma un concepto selectivo, eulógico y, en parte, también ideológicamente orientado. La prueba de ello es que la demostración del nexo entre ley y libertad positiva exige la remisión a la doctrina democrática del Estado, mientras que la del nexo entre ley y libertad negativa puede estar fundada sólo *en* los presupuestos de la doctrina liberal.

- 4 -

Junto a la idea de la primacía del gobierno de la ley corre paralelamente, aunque con menor fortuna, la idea de la primacía del gobierno de los hombres. Pero a diferencia de la primera —cuya historia se ha narrado a menudo—, la segunda no ha sido nunca objeto —que yo sepa— de un atento estudio y de un análisis pormenorizado. Sin embargo, presenta una fenomenología tan amplia y rica como para ofrecer un abundante material para una tipología (de la que propongo, en las páginas siguientes, un primer esbozo).

Me apresuro a decir que no conviene confundir la doctrina de la primacía del gobierno de los hombres con el elogio de la monarquía como forma de gobierno, tan frecuente en los clásicos del pensamiento político, como Bodin, Hobbes, Montesquieu y Hegel. El gobierno monárquico, en cuanto se contrapone al tiránico, su forma corrompida, es siempre un gobierno *sub lege*. *La máxima* de Ulpiano, *princeps legibus solutus est*, enunciada para el principado romano, es interpretada por los juristas medievales en el sentido de que el soberano queda dispensado de las leyes positivas que él mismo produce y de las costumbres que valen hasta tanto son toleradas, pero no de las leyes divinas y naturales, que obligan también al monarca —el cual, antes que rey, es un hombre como todos los demás—, si bien sólo en conciencia, en virtud de una *vis directiva*, como explica, por ejemplo, santo Tomás, y no *coactiva*.⁽⁸⁾ La contrafigura del rey es el tirano, cuyo poder es *extra legem*, tanto en el sentido de que no tiene título válido para gobernar, como en el sen-

⁸ Santo Tomás, *Summa theologiae*, I' II', q. 96, art. 5.

tido de que gobierna ilegalmente. También en el ámbito de los escritores que consideran la monarquía como la mejor forma de gobierno, el gobierno típico del hombre que es el gobierno tiránico, constituye siempre una forma negativa. La excelencia de la monarquía no radica en que se trata del gobierno del hombre contrapuesto al gobierno de las leyes, sino más bien en su opuesto, o sea, en la necesidad en que se encuentra el monarca de respetar las leyes universalmente humanas más que una asamblea de notables o, peor, popular. Hasta tanto se identifique el gobierno de los hombres con el gobierno tiránico, no hay razón alguna para echar por tierra la antigua doctrina de la primacía del gobierno de las leyes. Más aún, la existencia de gobiernos tiránicos es una prueba a *contrario* de la excelencia del gobierno de las leyes.

Desde la célebre descripción platónica del advenimiento del tirano a causa de la disolución de la polis provocada por la democracia «licenciosa» (el epíteto es de Maquiavelo), la tiranía como forma de gobierno corrompida ha estado ligada mucho más a la democracia que a la monarquía. Pero sólo a comienzos del siglo pasado, tras la Revolución francesa y el dominio napoleónico, en los escritores políticos conservadores encontró un lugar notable, junto a las tradicionales formas de gobierno, y con una connotación generalmente negativa, el llamado «cesarismo», que se convierte con Napoleón III, especialmente por efecto de Marx, en «bonapartismo». Pues bien, todos los escritores que hicieron del cesarismo una forma autónoma de gobierno, lo definieron como «tiranía (o despotismo) popular»: es evidente la reminiscencia platónica, transmitida a través de los siglos con el desprecio hacia los demagogos. En otras palabras: el cesarismo (o bonapartismo) es esa forma de gobierno de un hombre que nace como efecto del desconcierto hacia el que marcha ineluctablemente el gobierno popular: el jacobismo engendra a Napoleón *el Grande*; la revolución de 1848 genera a Napoleón el pequeño, del mismo modo que el tirano clásico nació en las ciudades griegas tan pronto como se impuso el demos, o bien el señor en las tumultuosas comunas italianas. Para Tocqueville, una nueva especie de opresión amenaza a los pueblos democráticos, por lo cual resulta difícil valerse de las palabras antiguas,

«porque la cosa es nueva». Pero no tan nueva como para no poderse describir como una forma de despotismo:

Imaginemos bajo qué aspectos nuevos podría producirse en el mundo el despotismo: veo una innumerable multitud de hombres semejantes e iguales que no hacen más que girar sobre sí mismos para procurarse pequeños y vulgares placeres con los que saciar su espíritu... Por encima de éstos se yergue un poder inmenso y tutelar, que se encarga por sí solo de asegurarse el goce de los bienes y de velar por su suerte. Es absoluto, minucioso, sistemático, previsor y bondadoso⁽⁹⁾

Hacia finales del siglo pasado, en dos de los tres grandes tratados de política, el de Treitschke y el de Roscher, se dedica un amplio espacio al análisis histórico y doctrinal del cesarismo. El primero, antifrancés hasta el tuétano, considera que Napoleón satisfizo la necesidad de los franceses de ser esclavos, y llama «despotismo democrático» al régimen salido de la Revolución.⁽¹⁰⁾ El segundo, retomando el topos clásico de la anarquía que provoca el deseo de orden, porque siempre es mejor un león que diez lobos o cien chacales, explica que del gobierno del pueblo nace el tirano, el cual gobierna con el favor de aquellos mismos a los que trata como esclavos.⁽¹¹⁾

Como se ve, el nexo entre gobierno popular y gobierno tiránico es un tema caro a todos los escritores antidemocráticos, cuyo jefe de estirpe es Platón. En la crítica a la democracia griega, ya Hamilton escribió, en la primera carta del *Federalist*: «La mayoría de aque-

⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, que cito de la traducción italiana a cargo de N. Matteucci, Utet, Turín, 1968, II, página 812.

¹⁰ H. VOX TREITSCHKE, *Politica*, Laterza, Bari, 1918, II, pág. 190.

¹¹ W. ROSCHER, *Politik. Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie*, Cotta, Stuttgart, 1892. Sobre el tema, I. CERVELLI, *Cesarismo e cavourismo*, en «La cultura», X (1972), páginas 337-391; L. MANGONI, *Cesarismo, bonapartismo, fascismo*, en «Studi storici», 1976, núm. 3, págs. 41-61; la voz *Caesarismus*, en *Geschichtliche Grundbegriffe*, Kleit Verlag, Stuttgart, 1974, págs. 726-771.

llos que han subvertido la libertad de las Repúblicas, iniciaron su carrera tributando al pueblo un obsequio cortesano: empezaron como demagogos y acabaron como tiranos.»⁽¹²⁾

- 5 -

El gobierno de los hombres, como alternativa positiva al gobierno de las leyes, se presenta, en su forma más rudimentaria, a través de la figura del soberano-padre o del soberano-amor, o bien en la concepción paternalista o patriarcalista, dentro del límite, aún despótico, del poder, en aquellas doctrinas en que el Estado es considerado como una familia en grande, o paterna, o patriarcal, o señorial, según los autores, y el poder del soberano es asimilado al del padre, o del patriarca, o del amor o señor. La familia, grande o pequeña, señorial o sólo paterna, siempre ha sido elevada a modelo, por lo menos hasta Locke, del grupo monocrático, en el cual el sumo poder está concentrado en manos de uno solo, y los súbditos son, en el sentido jurídico de la palabra, «incapaces», temporalmente, hasta la mayoría de edad, los hijos, o permanentemente, los esclavos. Lo mismo que el padre (o el patriarca o el señor), el rey, concebido como el cabeza de una familia en grande, ejerce el poder no en base a normas preestablecidas, sino según su prudencia y sabiduría y mediante disposiciones dadas de vez en cuando, según las necesidades, de las cuales, sólo él es el intérprete autorizado. Los vínculos que unen al padre o al amor con los miembros del grupo familiar no son jurídicos, sino éticos o, en el extremo opuesto, se basan en la mera fuerza. Como sociedad de desiguales —la esposa (o las esposas, en la familia poligámica) respecto al marido, los hijos respecto al padre, los esclavos respecto al amor—, la sociedad familiar, y con ella el Estado, cuando sea concebido como una familia, no subyacen a la fuerza igualadora de la ley, sino que se rigen más por la justicia, caso por caso, que por la justicia legal. La equidad,

¹² Lo cito de la traducción italiana a cargo de M. D'Addio y G. Negri, *Il Mulino*, Bolonia, 1980, pág. 38.

en cuanto justicia del caso concreto, puede ser redefinida como la justicia del hombre, en contraste con la justicia de la ley. Si bien en una posición lateral, no preeminente, el ideal del gobierno paterno llega, con Filmer, confutado por Locke, hasta los umbrales mismos de la Edad Moderna. Cuando Leibniz enumera los deberes del soberano, para distinguir el gobierno del mal gobierno, vuelve a tomar en realidad los deberes del buen padre de familia. Son deberes que se refieren casi exclusivamente a la buena educación y al bienestar de los súbditos, como el adiestramiento para la moderación, la prudencia, la salud física, el ejercicio de todas las virtudes del alma y del cuerpo. Entre éstos, el deber de actuar de forma que los súbditos «amen y honren a sus gobernantes» (lo cual recuerda el mandamiento «Honrar al padre y a la madre»).(13) No sin razón, la crítica definitiva de la concepción paternalista del poder proviene de un pensador como Kant, al que debemos una de las más completas y coherentes teorías del Estado de derecho: para Kant, «un gobierno fundado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como el gobierno de un padre hacia sus hijos, o sea, un gobierno paternalista (*imperium paternale*) [...], es el peor despotismo que imaginarse pueda»(14)

Ya desde los antiguos, empezando por Aristóteles, el cual, también en este caso, determina una tradición secular, el gobierno del soberano-amor, el despotismo, a diferencia de la tiranía, es un gobierno legítimo, porque allí donde los pueblos son por naturaleza esclavos (y tales son los bárbaros orientales), la única forma de gobierno posible es la del amor de esclavos. En la historia del pensamiento político europeo, pocas ideas han sido tan tenazmente sostenidas y monótonamente repetidas como ésta, que llega, en efecto, a través

¹³ G. W. LEIBNIZ, *Scritti politici e di diritto naturale*, a cargo de V. Mathieu, Turín, 1951, pág. 131.

¹⁴ Este pasaje (aunque se podrían citar muchos del mismo tenor) está tomado del escrito *Sopra il detto comune «Questo può essere giusto in teoria ma non vale per la pratica»* (1793), que cito de la traducción italiana a cargo de G. Solad y G. Vidari, Utet, Turín, 1956, pág. 255.

de Montesquieu, hasta Hegel, para el cual, en el mundo oriental, «uno solo es libre», mientras que en la sociedad europea de su tiempo, que se inicia con las monarquías germánicas, «todos son libres».

- 6 -

La figura clásica de la superioridad, y, en cierto sentido, de la necesidad, del gobierno del hombre sabio respecto al de las buenas leyes, viene representada por el gran legislador. Es necesaria esta figura porque se inserta en el punto débil de la tesis favorable al gobierno de las leyes, la cual, en efecto, debe responder también a la pregunta: «¿De dónde derivan las leyes?» La pregunta es tan imperiosa, que *Las leyes*, de Platón, empiezan con estas palabras. El Ateniense se dirige a Climax y le pregunta:

—Entre vosotros, huésped, ¿un dios o un hombre es considerado como el autor de las leyes?

Y Clinias responde:

—Un dios, huésped, un dios. (621 a.)

Si se respondiese que las leyes tienen un origen en otras leyes, nos precipitaríamos en un regreso al infinito. Por tanto, es preciso detenerse en cierto punto. Entonces, o las leyes tienen origen divino, o bien sus orígenes se pierden en la noche de los tiempos. Pero también se ha de tener en cuenta la circunstancia de que, de cuando en cuando, los dioses inspiran a hombres extraordinarios, que, estableciendo nuevas leyes, dan un orden duradero y justo a las ciudades: Minos en Creta, Licurgo en Esparta y Solón en Atenas. De este modo, el principio del buen gobierno queda completamente subvertido respecto al gobierno de las leyes: no es la buena ley la que hace al buen gobernante, sino el sabio legislador que desempeña el buen gobierno introduciendo buenas leyes. Los hombres son antes que las leyes: el gobierno de las leyes, para ser un buen gobierno (y no puede ser un buen gobierno si no son buenas las leyes a las que debe conformar su propia acción), presupone al hombre

justo que es capaz de interpretar las necesidades de su ciudad.

Para probar cuál ha sido la fuerza de sugestión que el ideal del buen legislador ha ejercido a través de los siglos, basta el atributo de *conditor legis* pretendido por los soberanos como uno de los máximos títulos de gloria.

Ideal típicamente iluminista, de una Edad en la que uno de los cometidos de los príncipes reformadores parece ser el de renovar los fastos del emperador Justiniano, dando impulso a la obra de la reforma de las leyes a través de la redacción de nuevos códigos, el gran legislador es exaltado por Rousseau, admirador del gobierno de Esparta, en uno de los capítulos más sorprendentes y controvertidos de *El contrato social*: «Se necesitarían dioses para dar leyes a los hombres», exclama, repitiendo la lección de los antiguos. Con una clara referencia al hombre regio de Platón, se pregunta: «Si es cierto que un gran príncipe es una persona rara, ¿cuánto más no lo será un gran legislador?» La respuesta no puede dejar dudas: «El primero debe limitarse a seguir un modelo, pero el otro debe proponerlo.» Desde todos los puntos de vista, el legislador es «un hombre extraordinario», cuya misión histórica es nada menos que la de «transformar a todo individuo, que en sí mismo es un todo perfecto y aislado, en una parte del todo».⁽¹⁵⁾ El mito de gran legislador inspira a los gobiernos revolucionarios. Florece la «ciencia de la legislación», de la cual representa un modelo insuperable, rápidamente difundido en toda la Europa civilizada, la monumental obra de Gaetano Filangieri. Su último representante —antes de que deje huella la crítica de los «legistas» hecha por Saint-Simon— es Jeremy Bentham, infatigable y desafortunado autor de proyectos legislativos que deberían instaurar el reino de la felicidad en la Tierra.

Análoga a la figura del gran legislador es la del fundador de Estados. En esta cualidad destaca en la tradición antigua —fuente inagotable de personajes paradigmáticos— Teseo, del que Plutarco (que lo asimila a Rómulo, fundador de Roma) escribió que «de un

¹⁵ *El contrato social*, II, 7.

pueblo disperso hizo una ciudad». Y es análoga porque pertenece también al tema misterioso y sugestivo de los orígenes. Todo Estado, tomado en un determinado momento de su historia y en la sucesión de estos momentos, tiene una Constitución propia, o sea, un ordenamiento hecho de leyes heredadas o impuestas. Pero quien retrocediera en el tiempo, de Constitución en Constitución, ¿no llegaría fatalmente al momento en el que el orden nace del caos; el pueblo, de la multitud; la ciudad, de individuos aislados y en lucha entre sí? Si en su desarrollo histórico la ciudad puede ser conocida a través de sus leyes, su Constitución —hoy diríamos su ordenamiento jurídico—, remontándonos a sus orígenes no encontramos leyes, sino hombres, mejor dicho, según la interpretación más acreditada y aceptada, el hombre, el héroe.

En la Edad Moderna, el más alto homenaje al fundador de Estados y, por tanto, el más grande reconocimiento de la primacía del gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes se encuentra, y no casualmente, en una obra como *El Príncipe*, de Maquiavelo, de un autor, como es el comentarista de Tito Livio, nutrido de lecturas clásicas y particularmente sensible a los amaestramientos de los escritores antiguos. Hablando de los «príncipes nuevos» —entre los cuales los más «excelentes» son, según una secular tradición apologética, Moisés, Ciro, Teseo y Rómulo—, escribe que quien considere sus obras encontrará a todos «admirables». En las últimas páginas, invocando al nuevo príncipe que deberá liberar a Italia del «bárbaro dominio», los señala una vez más como ejemplo y repite: «Ninguna cosa hace tanto honor a un hombre que de nuevo surja, cuanto hacen las nuevas leyes y los nuevos órdenes encontrados por él.»⁽¹⁶⁾ Siguiendo las huellas de Maquiavelo —del que es gran admirador—, Hegel eleva al héroe, fundador del Estado, a figura suma de la Historia Universal, a la que dedica algunas páginas grandiosas y solemnes en las lecciones de Filosofía de la Historia: “Tienen el derecho de su parte porque son los videntes; saben cuál es la verdad de su mundo y de su tiempo [...], y los otros

¹⁶ Estos pasajes han sido tomados del célebre último capítulo de *El Príncipe*, el capítulo XXVI.

se reúnen en torno a su bandera.”⁽¹⁷⁾ ¿Tienen el derecho de su parte? ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir, precisamente —como explica en las lecciones de Filosofía del Derecho—, que el fundador de Estados tiene el derecho —que no tienen sus sucesores— de ejercer la fuerza por encima y fuera de las leyes para alcanzar el fin, para cumplir su misión extraordinaria, un derecho que, al no encontrar obstáculos en el derecho de los demás, puede llamarse, con toda razón, «absoluto»⁽¹⁸⁾

- 7 -

Tanto el gran legislador, el sabio, como el fundador de Estados, el héroe, son personajes excepcionales que aparecen en situaciones fuera de lo común y llevan a cabo sus acciones en momentos de inicio o de ruptura. En realidad, el gobierno de los hombres, más que una alternativa al gobierno de las leyes, es una subrogación necesaria del mismo en épocas de crisis. La fenomenología de las figuras históricas a través de las cuales se ha abierto camino la idea de la superioridad del gobierno de los hombres, constituye en gran parte una fenomenología de personajes excepcionales. Así, la pregunta, ¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres?, acaba por ser una pregunta mal formulada, ya que el uno no excluye al otro. Entre las representaciones positivas del gobierno de los hombres, la única que no es inmediatamente enlazada con un estado de excepción es el filósofo-rey de Platón, si bien en la mente de Platón es una figura ideal. Su existencia histórica, encubierta en la *Carta séptima*, en la frase «las desgracias de las ciudades tendrán fin cuando su gobierno esté en manos de gente capaz de ejercer la verdadera filosofía» (326 ab), acaba en un fracaso. Históricamente, el gobierno del hombre hace su aparición cuando el gobierno de las leyes no ha surgido aún, o bien muestra que no es adecuado frente

¹⁷ G. G. F. HEGEL, *Lezioni sulla filosofia della storia*, La Nuova Italia, Florencia, 1947; I, pág. 89.Íd.

¹⁸ *Lineamenti di filosofia del diritto*, párr. 93, 102, 350.

a una situación de crisis revolucionaria.

Del mismo estado de excepción nació, en los primeros siglos de la República romana, la institución del dictador. En torno a esta institución han girado y siguen girando las reflexiones más interesantes y pertinentes sobre el gobierno del hombre. El dictador romano es el caso ejemplar de la atribución a una sola persona de todos los poderes, de los «plenos poderes», y, por tanto, de la suspensión, aunque temporal, de la validez de las leyes normales, en una situación de particular gravedad para la supervivencia misma del Estado. Representa bien el concepto de que el gobierno del hombre debe ser interpretado siempre con referencia a las circunstancias que revelan su necesidad. Algunos de los más importantes escritores políticos de la Edad Moderna, desde Maquiavelo hasta Rousseau, señalan la dictadura romana como ejemplo de sabiduría política, por cuanto reconoce la utilidad del gobierno del hombre, si bien lo admite sólo en caso de peligro público y únicamente mientras dure tal peligro. Más aún, el cometido del dictador es precisamente el de restablecer el estado normal y, en consecuencia, la soberanía de las leyes.

Incluso cuando la dictadura, al decaer sus principios constitutivos, tiende a perpetuarse en el tiempo y aparece el hombre de excepción que transforma el poder constitucional del dictador *pro tempore* en un poder personal, la justificación de la prolongación indefinida de los plenos poderes se funda siempre en la gravedad excepcional y, por tanto, en la duración imprevisible de la crisis. Se trata, en general, de una crisis catastrófica, de una crisis no interna al régimen — acabada la cual el ordenamiento reanuda su curso regular— sino externa, o sea, de una crisis que preludia el tránsito de un ordenamiento a otro, en el cual la aparición de un hombre de la Historia Universal (por usar la expresión de Hegel), como César, representa el tránsito turbulento, caracterizado por una larga y cruenta guerra civil, de la República al principado. La distinción, introducida por Karl Schmitt, entre dictadura comisaria y dictadura soberana, refleja la diferencia entre los plenos poderes como institución prevista por la Constitución, y los plenos poderes asumidos fuera de la Constitución por el jefe destinado a derrocar el antiguo régimen e

instaurar el nuevo, diferencia que no excluye la pertenencia de ambas a un género común, o sea, al género del poder excepcional y temporal, aun cuando en el segundo caso la duración no se halla constitucionalmente preestablecida. Que luego la dictadura, soberana o constituyente, sea ejercida por un individuo, como César o Napoleón, o por un grupo político, como los jacobinos o los bolcheviques, e incluso por toda una clase, según la concepción marxista del Estado —definido como dictadura de la burguesía o del proletariado—, no cambia para nada lo referente a la naturaleza del gobierno dictatorial como gobierno en el que el hombre o los hombres se contraponen a la supremacía de las leyes transmitidas. Lo que puede cambiar es su significado axiológico: es generalmente positivo respecto a la dictadura comisaria; y ya positivo, ya negativo, respecto a la dictadura constituyente, según las diversas interpretaciones: la dictadura jacobina y la bolchevique, ora exaltada, ora vituperada. En el lenguaje del marxismo, la dictadura de la burguesía es la realidad que se ha de combatir; la del proletariado, el ideal que se ha de perseguir.

Pese a las oportunas distinciones históricas y conceptuales, las distintas formas del poder del hombre tienen rasgos comunes, que se revelan a menudo en la interpretación del mismo personaje, según una u otra de estas formas. Ya hemos visto el nexo que algunos escritores antidemocráticos han establecido entre cesarismo y tiranía popular. Pero no es menos frecuente —y tiene su fundamento histórico— el nexo entre cesarismo y dictadura. Por ejemplo, Franz Neumann habla de una «dictadura cesarística» como de una especie de dictadura (las otras dos son la dictadura simple y la totalitaria), y aduce como ejemplo (insólito) el efímero gobierno de Cola di Rienzo, definido como «una de las dictaduras cesarísticas más fascinantes»⁽¹⁹⁾ El nexo del cesarismo con la tiranía pone de relieve, sobre todo, el aspecto de forma corrompida del ejercicio del poder; el nexo con la dictadura, el aspecto de forma excepcional, que, al estar justificada por el estado de necesidad, no es prejudi-

¹⁹ F. NEUMANN, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Il Mulino, Bolonia, 1973, págs. 333 y ss.

cialmente negativa. Los dos aspectos no se excluyen mutuamente, aun cuando el poder tiránico no es siempre excepcional, y el poder excepcional no siempre es corrompido. En la interpretación marxiana del golpe de Estado de Luis Bonaparte, el «bonapartismo» se parece más a la dictadura que a la tiranía; en efecto, representa el ejercicio de un poder excepcional en una situación en que el poder de la clase dominante está amenazado (situación prevista, por lo demás, hasta en la institución del dictador romano, que era llamado no sólo en caso de peligro externo, sino también interno). Siguiendo a Marx, Gramsci define el cesarismo como característico de «una situación en la que las fuerzas en lucha se equilibran de modo catastrófico, o sea, se equilibran de manera que la continuación de la lucha sólo puede concluir en la destrucción recíproca»⁽²⁰⁾ Además, Gramsci distingue un cesarismo progresivo y otro regresivo, indicando como ejemplo del primero a César y a Napoleón I, y del segundo, a Bismarck y a Napoleón III. Estas páginas de los *Quaderni del carcere* fueron escritas entre 1932 y 1934: se puede conjeturar que, al hablar de cesarismo progresivo, pensase en Lenin, y de cesarismo regresivo, en Mussolini.

- 8 -

Hay que llegar a Max Weber para tener una completa teoría del poder personal y excepcional. Entre las tres formas de poder legítimo, Weber cita, como es sabido, el poder carismático. Para poner fin a esta rápida revista, me parece poder decir que el jefe carismático de Weber es una especie de síntesis histórica de todas las formas de poder del hombre: concluyen en ella ya el gran demagogo (el tirano de los antiguos, que ofrece el material histórico para la reconstrucción de la forma moderna del cesarismo), ya el héroe en el sentido maquiavélico y hegeliano, ya el gran jefe militar. Sin embargo, Weber se ocupa de los grandes legisladores sólo marginalmente, limitándose a decir que, «por lo general, son llamados a

²⁰ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Einaudi, Turín, 1975, pág. 1619.

su deber cuando existen tensiones sociales, o sea, cuando se afirma la primera típica situación que requiera una política social sistemática». ⁽²¹⁾

En el extremo opuesto del poder carismático se encuentra el poder legal: uno y otro representan ejemplarmente la contraposición entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes. El poder tradicional se encuentra en medio de ambos extremos: es un poder personal, cuyo fundamento de legitimidad no deriva de la virtud del jefe, sino de la fuerza de la tradición y, en consecuencia, como en el caso del poder legal, de una fuerza impersonal. El poder carismático, a diferencia de los otros dos, es el producto de las grandes crisis históricas, mientras que el poder legal y el tradicional representan los tiempos largos de la Historia. El poder carismático quema todo en tiempos breves e intensos, que se hallan entre un fin y un inicio, entre la decadencia y la regeneración, entre el viejo orden que desaparece y el nuevo que se abre camino fatigosamente. Si su dominio suele ser efímero, su misión es extraordinaria.

Es inútil preguntar a Weber si es mejor el gobierno de los hombres o el de las leyes: a un estudioso que ha afirmado repetidamente que el cometido del científico no es emitir juicios de valor, sino comprender (*verstehen*), y que la cátedra no es ni para los profetas ni para los demagogos (dos encarnaciones del poder carismático). Objetivamente considerados, el gobierno del jefe carismático y el de las leyes no son ni buenos ni malos. Ni puede sustituirse el uno por el otro, a capricho. Son manifestaciones distintas de circunstancias históricas diversas, que el científico debe considerar recogiendo el mayor número posible de datos históricos y empíricos (y, desde este punto de vista, Weber no ha ido nunca a la zaga de nadie), al objeto de elaborar una teoría de las formas de poder lo más completa y exhaustiva posible (*wertfrei*). El que luego Weber, como escritor político militante, tuviese sus preferencias y en los últimos años de su vida cultivase el ideal de una forma de gobierno mixto que combinase la legitimidad democrática con la presencia

²¹ M. WEBER, *Economía e sociedad*, Edizioni di Comunità, Milán, 1961, I, pág. 448.

activa de un jefe, y que llamó «democracia plebiscitaria», para contraponerla a la democracia parlamentaria «acéfala», es un problema del que podemos prescindir aquí. Entre otras cosas, porque la democracia plebiscitaria que se instauró en Alemania años después de su muerte, no fue la que él había imaginado y apoyado. De todos modos, entre los méritos de Weber figura el de haber colocado en sus justos términos uno de los más viejos problemas de la filosofía política, convirtiendo una disputa —en la que suelen chocar pasiones opuestas— en una construcción de filosofía política. En cuanto a la elección entre una y otra alternativas, es cometido del político, no del científico.

Si, por otra parte, para poner fin al análisis, se me pide que abandone el ropaje del estudioso y asuma el del hombre comprometido en la vida política de su tiempo, no siento el menor empacho de decir que mis preferencias se dirigen al gobierno de las leyes, no al de los hombres. El gobierno de las leyes celebra hoy su propio triunfo en la democracia. ¿Qué es la democracia sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para la solución de los conflictos sin que se haya de recurrir al derramamiento de sangre? ¿Y en qué consiste el buen gobierno democrático sino, ante todo y sobre todo, en el más riguroso respeto de estas reglas? Personalmente no tengo ninguna duda en lo tocante a las respuestas a estas preguntas. Y precisamente porque no tengo dudas, puedo concluir tranquilamente diciendo que la democracia es el gobierno de las leyes por antonomasia. En el momento mismo en que un régimen democrático pierde de vista este su principio inspirador, se transforma rápidamente en su contrario, en una de las muchas formas de gobierno autocrático, de las que están llenas las narraciones de los historiadores y las reflexiones de los escritores políticos.