

## Los límites de la democracia

Rafael Braun

En un provocador artículo titulado "Democracia y Verdad Moral", (*La Nación*, 1-6-86) que sintetiza los argumentos expuestos en *Ética y Derechos Humanos*, (Buenos Aires, 1984) Carlos Nino plantea una vez más el viejo problema de la relación entre el derecho y la moral. Reconoce "que el derecho positivo, o sea lo prescripto por las autoridades estatales, no se autojustifica sino que necesita estar *moralmente* justificado para que tengamos una genuina obligación de observar sus mandatos". Rechaza por igual lo que califica como dogmatismo y relativismo ético, y propone como solución alternativa sostener " que no se accede a la verdad moral por un proceso solitario, o sectario, de revelación, intuición o aun de reflexión o razonamiento *individual*, sino por un proceso *colectivo, abierto y público, de discusión libre y racional entre todos los posibles interesados*, de modo que el consenso que se obtuviera como resultado de esa discusión gozaría de una fuerte presunción de que refleja aquella verdad moral. Esto sólo puede ser así si la verdad en materia moral está dada por la aceptación hipotética de principios éticos por todos los afectados por ellos en el caso de que fueran plenamente imparciales, racionales y conocedores de los hechos relevantes", concluyendo que "la democracia es un *método ap-to de conocimiento ético* y sus conclusiones gozan de una presunción de validez moral".

Esta tesis mereció una crítica por parte de Martín Farrell (*La Nación*, 6-7-86) oportunamente respondida por Nino (*La Nación*, ...). Como pienso agregar, con Nino, que el acceso a la verdad moral es el resultado de un proceso colectivo, abierto y público, de discusión libre y racional entre todos los posibles interesados me propongo terciar en el diálogo aportando las razones de mis acuerdos y discrepancias.

\*

¿Qué es la democracia? ¿Cuál es el origen de la democracia? Ambos colegas hablan como si esto fuera de sobra conocido y todos estuvieran hablando de la misma realidad. Adoptan una perspectiva analítica para justificar teóricamente un sistema que no se sabe bien en qué consiste (Farrell distingue entre democracia y democracia liberal, sin entrar en detalles) ni por qué existe. En otras palabras, la perspectiva histórica está totalmente ausente del análisis. La ausencia del referente empírico impide, pues, saber de qué tipo de democracia están hablando, pues la historia atestigua que bajo esa denominación han existido y existen regímenes políticos muy diversos.

Adoptar la perspectiva histórica es partir de la realidad del poder político y preguntarse por qué en determinados momentos de la historia los hombres (y hoy también las mujeres) han reclamado participar de ese poder, caracterizado por la relación de mando y obediencia. Movidos, sin duda, por diversos motivos, en un determinado momento se preguntaron por qué razón *debían* obedecer a estos gobernantes y no a otros. O, lo que es lo mismo, qué derecho tenían de hacerlo los que mandaban de hecho, ya que los que mandan en una sociedad siempre son pocos, son la *minor pars*, mientras que los que obedecen son la mayoría, la *maior pars*. La discusión acerca del principio de legitimidad del régimen político arranca siempre del cuestionamiento de una situación de facto. Cuando dicho cuestionamiento se hace en nombre del principio democrático se apoya en el valor de la igualdad, y la pregunta reviste la siguiente forma: ¿qué cualidad esencial poseen los que mandan que los distinguen radicalmente de los que obedecen? ¿Por qué él y no yo? Preguntas que son formuladas no indistintamente por todos los individuos humanos sino por los que tienen conciencia de formar parte de lo que en cada época y cultura se considera el "pueblo", el *demos*.

De allí que no sea tan fácil definir qué es la democracia cuando se mira a la historia, pues cada comunidad política ha definido, y define aún hoy, a su modo quiénes forman parte del "pueblo".

Cuando las cosas se observan desde esta perspectiva, me parece posible establecer algunas conclusiones. La primera, es que la democracia es una forma de gobierno que nunca ha estado, y nunca estará, abierta a la participación de todos los hombres, sino que la misma estará limitada a los que sean juzgados aptos para formar parte del "pueblo", es decir a los *ciudadanos*. Los niños y dementes, por ejemplo, incapaces de expresar una voluntad racional, siempre quedarán excluidos de la categoría de ciudadanos. La segunda, es que la historia atestigua que no siempre los ciudadanos de un régimen democrático son la mayoría de los miembros de dicha sociedad. Basta pensar en las ciudades griegas, en las democracias censitarias, en las democracias masculinas, en las democracias con alto número de extranjeros o de jóvenes. El reclamo de igualdad siempre se da en el contexto de un grupo que se reconoce a sí mismo el derecho de mandar, pero presupone la distinción del ciudadano y del habitante. La tercera conclusión es que la democracia, como las demás formas de gobierno apoyadas en principios alternativos de legitimidad, son creaciones históricas que nacen, se desarrollan, se corrompen y mueren, como se sabe desde Platón hasta nuestros días. Afirmar, como lo hace Nino, que "la democracia... ofrezca la única garantía de un *orden genuino y estable* frente al caos al que nos conducen las variadas formas del autoritarismo", es una afirmación dogmática invalidada por los múltiples ejemplos de regímenes autoritarios o no democráticos que han establecido órdenes genuinos y estables y de democracias que han degenerado en caos y desorden, cuando no en autoritarismo. Por eso será difícil encontrar un teórico político sensible a la historia que proponga a la democracia como la mejor forma de gobierno siempre y en todo lugar, porque la decisión de instaurar aquí y ahora un régimen político determinado no resulta de la aplicación mecánica de un *ideal* moral abstracto (como sería el de afirmar que la democracia es la mejor forma de gobierno) sino de un juicio *prudencial* que coteja el ideal con la realidad para elegir lo mejor dentro de lo posible. Del mismo modo que la definición de "ciudadano" no depende solamente de una concepción antropológica sino de juicios prudenciales que no gozan de la firmeza de los juicios teóricos. Puedo, en efecto, proclamar que todos los seres humanos nacen libres e iguales sin que ello signifique que todos ellos sean aptos para ejercer los derechos ciudadanos.

Este ligero repaso de algunas verdades elementales nos permite avanzar aún más

en el discernimiento de lo que es y no es la democracia. Para ello volvamos a la historia. Cuando los medievales acuñaron el principio *quod ammes tangit ab omnibus aprobetur*, no propugnaban establecer la democracia sino asegurar el consentimiento. ¿Qué diferencia hay entre ambos proyectos? Mientras una forma de gobierno procura determinar quién tiene derecho a *mandar* los mecanismos destinados a registrar el consentimiento organizan el cumplimiento de la obediencia. Estos son temas diferentes, pues como ya lo dijimos, los que mandan siempre son la *minor pars* mientras que los que obedecen siempre son mayoría, aún en los regímenes democráticos. Todo régimen legítimo, y no sólo la democracia, persigue extender al máximo el consentimiento libre y en conciencia de sus súbditos, limitando al mínimo la obediencia prestada por temor al castigo. Por eso no debe pensarse a la democracia como un sistema político destinado a alcanzar un consenso —eso sería común a todos los regímenes legítimos— sino como el que abre al mayor número de personas el acceso al polo del mando en la relación de poder que se instaura en una comunidad política. Esta apertura a la participación pacífica por el acceso al gobierno da origen a una dura competencia entre los aspirantes que no necesariamente acrecienta el consenso en una sociedad, y plantea, entre otros, los problemas teóricos conexos de la representación y del respeto a las minorías.

La democracia instaura, pues, una lucha entre *voluntades* que quieren acceder al mando para desde allí imponer la suya. La competencia democrática no es un torneo de ideas, aunque por cierto las ideas determinan a veces nuestra voluntad. Pero también la determinan las pasiones, los intereses, los deseos. La democracia es una forma de canalizar la voluntad de poder que anida en los hombres, voluntad que se actualiza tanto en el momento del acceso al poder como en el momento de su ejercicio. Un régimen democrático presupone la existencia de hombres (y mujeres) con vocación de poder y con ganas de ejercerlo. Cuando estos hombres desaparecen de la escena la democracia se debilita, porque la ausencia de una voluntad firme de ejercer el mando termina por afectar la calidad de la obediencia. Conuerdo con Farrell cuando afirma que “la democracia es un procedimiento para adoptar decisiones”, pero una decisión no es simplemente una expresión de deseos o de preferencias. Una encuesta puede medir los deseos o preferencias de la población, pero al igual que las consultas “no vinculantes”, no busca producir una decisión sino asegurar el consentimiento; una votación, en cambio, expresa una voluntad eficaz y produce una decisión. Una decisión destinada a imponerse a los que tenían otra voluntad. ¿Por qué se recurre a las elecciones y no al sorteo para determinar quiénes nos gobernarán? ¿Para seleccionar a los moralmente mejores o intelectualmente más capaces? En ese caso, ¿por qué no hacer concursos como en las universidades? La respuesta obvia es que las elecciones determinan quiénes son más populares, es decir quiénes han logrado convencer a sus conciudadanos que son los más aptos para gobernar, lo cual significa que han logrado hacer prevalecer su voluntad al punto que sus seguidores quieren lo que ellos quieren.

\*

Hemos llegado al nudo del problema. La democracia es un procedimiento para adoptar decisiones, y esas decisiones constituyen un acto de la voluntad. Pero como bien dice Farrell, “el procedimiento no garantiza que las decisiones adoptadas sean siempre las correctas. Si lo hiciera, la democracia sería un caso de justicia puramente procesal, en el cual el resultado bueno es el que surge de la aplicación del procedimiento, y no hay otro parámetro para juzgarlo”. Si los actos de la voluntad no pueden ser juzgados por la razón,

la distinción del bien y del mal carecería de sentido y la idea misma de una verdad moral sería superflua. El conflicto potencial reside en que la democracia es en último término un ejercicio de la voluntad (de los ciudadanos al elegir y de los gobernantes al mandar), mientras que la verdad moral se descubre por el ejercicio de la razón. Viejo conflicto que en el medioevo se expresaba en el aforismo que la *maior pars* no siempre es la *melior pars* —como se reconoce en la organización de las instituciones científicas, universitarias y judiciales, entre otras— y que algunos quisieron resolver, con consecuencias calamitosas, con el *vox populi, vox Dei*.

Nino quiere superar esta antinomia adjudicándole a la democracia “un valor epistemológico del que carecen otros sistemas de decisión”. Afirma que “en la medida en que la *democracia incorpora esencialmente la discusión*, tanto en el origen de las autoridades como en su ejercicio (cambiando sólo por razones de operatividad el consenso unánime por su análogo más cercano que es el consenso mayoritario), la democracia es un *método apto de conocimiento ético* y sus conclusiones gozan de una presunción de validez moral”. Esta conclusión, que para Nino nada menos que “resuelve el problema central de la filosofía política”, se funda en una analogía estructural que establece entre el procedimiento de discusión racional en materia moral y el modo en que se alcanzan las decisiones en la democracia.

Veamos, en primer término, cómo imagina Nino la discusión moral, cuyo objeto es el acceso a la verdad moral. Es un “proceso *colectivo, abierto y público, de discusión libre y racional entre todos los posibles interesados*”. Como resultado de esta discusión Nino espera obtener un consenso que “gozaría de una fuerte presunción de que refleja aquella verdad moral. Esto sólo puede ser así si la verdad en materia moral está dada por la aceptación hipotética de principios éticos por todos los afectados por ellos en el caso de que fueran plenamente imparciales, racionales y conocedores de los hechos relevantes”.

El único punto que acepto de este análisis es el primero, aunque con algunas precisiones. Los restantes carecen, a mi juicio, de toda verosimilitud ya que son de imposible verificación. Veámoslos en detalle. El proceso de discusión moral, aparte de colectivo, abierto y público, es *histórico*, ya que tiene como protagonistas a los hombres de todos los tiempos y todos los lugares. Es un diálogo que no reconoce fronteras. Participan en el mismo Platón y Aristóteles, argentinos e ingleses. Es un diálogo abierto al futuro que nunca concluirá, porque nunca dejarán de haber “posibles interesados”. Si esto es así, ¿qué sentido tiene hablar de un *consenso*? ¿Consenso entre quiénes, ya que los participantes están dispersos en el espacio y en el tiempo? ¿Cómo se expresa este consenso? ¿Quiénes son los encargados de registrarlo? Lo que desconcierta aún más es que este consenso, que carece absolutamente de toda *posibilidad* de referencia empírica, sólo gozaría de una presunción de que refleja la verdad moral.

Dejando de lado la cuestión de saber si esta presunción es fuerte o débil, anotemos la endeblez de una argumentación que tiene que definir la verdad moral por la “aceptabilidad hipotética” de principios éticos por parte de los afectados por ellos en el caso de que fueran “plenamente imparciales, racionales y conocedores de los hechos relevantes”. Dado que los hombres nunca son plenamente imparciales, racionales y conocedores de los hechos relevantes, se pone como condición ideal del descubrimiento de la verdad moral algo de imposible cumplimiento, y por lo tanto de verificación.

Lo grave son las consecuencias que podrían derivarse en la práctica de este planteo en apariencia teórico, pero que potencialmente encierra la posibilidad de que determinadas categorías de personas lo pongan al servicio de su poder. Dice Nino: “En la me-

did. que en la discusión intentemos detectar los principios que gozan de esa aceptabilidad hipotética y tratemos de reproducir al máximo las condiciones de libertad, apertura a todos los interesados, racionalidad, etcétera, el consenso que se obtenga al cabo de ella será un reflejo presuntamente fiel del consenso ideal que es constitutivo de la verdad moral. Por supuesto, la presunción es revocable si se demuestra que la conclusión a la que se ha llegado en la discusión no es la misma a la que habrían arribado unánimemente individuos racionales, imparciales y que conocieran todas las circunstancias relevantes". Aquí se describe un proceso para arribar a un "consenso" presuntamente fiel de la verdad moral, y un mecanismo de revocación de dicho consenso. Tomado en forma estricta, de este pasaje no se deducen consecuencias, porque todas las afirmaciones son condicionales que sólo un ser como Dios podría verificar. ¿Quién puede juzgar la "medida" en que "intentamos" y "tratamos" de hacer algo, "maximizándolo" condiciones que ignoramos en qué consisten para alcanzar un "reflejo" presuntamente fiel del "consenso ideal" constitutivo de la verdad moral? ¿Quién está habilitado para dar su visto bueno a este proceso? Una lectura académica del pasaje da lugar a una crítica académica, y la discusión moral prosigue como en el pasado. Pero cuando el autor pretende haber resuelto el problema central de la filosofía política, y compara la discusión moral a la decisión democrática, puede hacerse también una lectura política del pasaje y el resultado no sería tan inocente. Propongo la siguiente. Con respecto al proceso para alcanzar el "consenso", lo dice el mismo Nino: "La democracia es un método apto de conocimiento ético y sus conclusiones gozan de una presunción de validez moral". ¿En manos de quien va a estar entonces el mecanismo de revocación de la presunción? ¿No sería lógico que estuviera a cargo de los individuos más racionales, imparciales y que conocieran todas las circunstancias relevantes, únicos capaces de efectuar la "demostración"? ¿Y no son buenos candidatos para ejercer esta función los filósofos del derecho y sus discípulos los jueces? Si este fuera el caso, el poder que otrora los teólogos como interpretes de una verdad presuntamente revelada, y por lo tanto excluida de la discusión, habría pasado a quienes sólo buscan la verdad sin más auxilio que la razón pero tienen en sus manos la interpretación final acerca de la validez de las normas jurídicas súbitamente investidas de validez moral. Con la consecuencia que la discusión moral se habría politizado pervirtiendo sus características esenciales, porque la discusión no persigue alcanzar una decisión sino esclarecer las mentes finitas de los hombres con la fuerza intrínseca de la evidencia racional. El día que la verdad moral se "constituya" por consensos —ideales o prácticos, poco importa— dejará de ser descubierta por la razón para pasar a ser impuesta por la voluntad.

La confusión que a mi juicio existe en el planteo de Nino entre las condiciones deseables en que debe desenvolverse el debate académico —un clima de libertad y tolerancia— y el proceso de decisión involucrado en la forma democrática de gobierno — que privilegia el valor de la igualdad— lo conduce a una conclusión que estimo sumamente peligrosa. Dice Nino: "el hombre moral accede a los principios éticos presuntamente válidos a través del mismo proceso colectivo, público y abierto de deliberación, discusión y consenso que da origen a las normas jurídicas en un sistema democrático". Esto significa que cuando afirma que el derecho positivo no se autojustifica sino que necesita estar moralmente justificado para que tengamos una genuina obligación de observar sus mandatos, debe entenderse que el único derecho positivo que se autojustifica es el emanado de un sistema democrático de decisión, pues sus conclusiones gozan de una presunción de validez moral del que carecen otros sistemas de decisión. El mismo sujeto y el mismo procedimiento proclama la verdad moral y dicta el derecho positivo.

Pero esto plantea algunas paradojas que Nino no se detiene a considerar. La prime-

ra es que el único principio de legitimidad que otorgaría razones morales para hacer lo que el derecho prescribe es el democrático. Conclusión no sólo reñida con la historia sino posible de ser tachada de dogmatismo que Nino critica, pues ni siquiera se analiza la posibilidad de que sistemas alternativos de creencias proporcionen razones morales para hacer lo que el derecho prescribe. La segunda es que la verdad moral queda relativizada al aquí y ahora, pues sus alcances son coextensivos a la validez de las normas jurídicas. Hemos visto antes que la discusión moral se entabla entre generaciones con prescindencia de las fronteras, el derecho positivo, en cambio, es producto de la decisión de los que gobiernan una determinada comunidad política y sólo afecta a sus miembros. Universalidad de la verdad moral, particularidad del derecho positivo: la vieja antinomia desaparece por el recurso a un único proceso originante de normas y verdades relativas.

\*

Frente a este cúmulo de dificultades, ¿debemos seguir el consejo de Farrell que nos propone olvidarnos “del complejo asunto de la verdad moral”? Pienso que no, porque, como bien señala Nino, ni el mismo Farrell es consecuente con su propuesta ya que su razonamiento se apoya en la verdad moral de que “todas las preferencias *deben* contar por igual, y *debe* satisfacerse la mayor cantidad de preferencias”.

Es un hecho que el hombre vive en comunidad política, y que por tener una conciencia moral se interroga acerca de la cuestión de la legitimidad del poder político. ¿Quiénes y por qué tienen el derecho de mandar? ¿A quiénes y en qué tengo que obedecer? Así se plantea desde siempre el problema de la legitimidad de origen y el de la legitimidad de ejercicio. Pero estas preguntas presuponen, estas otras. ¿Por qué y para qué existe la autoridad? La pregunta por el fin y el fundamento de la comunidad política y de la autoridad tiene precedencia sobre la cuestión de la legitimidad, ya que toda *forma* de gobierno es sólo un medio para alcanzar dicho fin.

Este fin ha sido conceptualizado de distintas maneras a lo largo de la historia del pensamiento político, de acuerdo a diferentes concepciones del hombre, la sociedad y la historia. La práctica social atestigua la existencia de la misma pluralidad de proyectos políticos y de medios para realizarlos. Un mismo principio de legitimidades, además, susceptible de varias traducciones institucionales, y aunque dichas traducciones queden englobadas en lo que se conoce como una “forma de gobierno” presentan diferencias sustanciales que impiden hacer un único juicio sobre ellas. Ya he dicho antes que la democracia se encuentra en este caso. Mientras no definamos al “pueblo” y la traducción institucional que tendrá la configuración del poder, proclamar sus virtudes es predicar sobre un concepto tan formal como el de bien común. Si efectuamos las precisiones dejaremos de hablar de “la” democracia para referirnos a “esta” democracia. Por eso oponer, como lo hace Nino, democracia a autoritarismo como si fuera la única alternativa abierta a nuestra elección es encarar la reflexión política de un modo demasiado simple.

El reclamo en favor de la forma democrática de gobierno, y por ende su justificación, se apoya en último término en la reivindicación del derecho de participar igualmente en la determinación del destino colectivo de la comunidad política. Es conveniente distinguir en esta reivindicación dos tipos de juicios. El primero puede ilustrarse con una cita de Locke: “debemos considerar en qué estado se hallan naturalmente todos los hombres, que es un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus bienes y personas como les parece, dentro de los límites de la ley natural, sin pedir permiso o depender de la voluntad de cualquier otro hombre. Un estado también de igual-

dad, en el cual todo poder y jurisdicción es recíproco, sin que nadie tenga más que otro". (Tratado del Gobierno, II, 4) La libertad e igualdad que caracterizan al estado de naturaleza lockeano —que no es un primitivo estadio prepolítico de la humanidad sino el perpetuo status personal del hombre como un ser libre— se refieren a la relación que debe establecerse entre los hombres como consecuencia del reconocimiento que todos están dotados de los mismos poderes naturales y que no hay entre ellos sujeción o superioridad naturales. Nadie nace esclavo o señor de otro hombre. Hay sin duda diferencias accidentales debido a que las capacidades físicas y espirituales del hombre se actualizan de modo diferente, pero esas diferencias no anulan la similitud esencial que permite calificar a los hombres como tales. Como dice el art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". En este primer nivel, pues, la reivindicación se apoya en una afirmación antropológica de la cual se deducen consecuencias morales: si los hombres nacen libres e iguales en dignidad, deben gozar de los mismos derechos. Toda la reflexión contemporánea acerca de los derechos humanos, retoma, a mi juicio, la discusión moral que en el siglo XVII se hacía bajo el concepto de ley natural, ya que en ambos casos parten del mismo principio antropológico.

La reivindicación democrática se apoya además en juicios de un segundo tipo, porque afirmar la igualdad esencial de los hombres no significa desconocer sus diferencias accidentales. Cuando la discusión baja del plano general del deber ser moral al muy concreto del deber ser político, es necesario *valorar* estas diferencias para determinar qué seres humanos serán considerados ciudadanos y cuales no, y cómo los "derechos humanos" serán reconocidos como "derechos civiles y políticos". Este juicio es de naturaleza prudencial pues implica evaluar las capacidades de distintas categorías de seres humanos en relación con el ejercicio de sus responsabilidades civiles y políticas, y estimar prudencialmente la aptitud de la forma de gobierno democrática que se adopta de promover el bien común. El primer tipo de juicio goza de un valor universal, se sitúa en un plano moral, y es normativo respecto a las de todo ordenamiento jurídico particular. El segundo tipo de juicio tiene un valor local, se apoya en un análisis de las circunstancias y de las consecuencias probables, y se traduce en normas jurídicas respaldadas por un poder de coacción.

La relación entre democracia y moral no puede reducirse al campo de la obligatoriedad de las normas jurídicas, y mucho menos a la legitimidad del proceso que da origen a dichas normas. Pasa por una reflexión acerca de lo político como práctica social históricamente situada que nos permite descubrir niveles diferentes del discurso moral, y por ende de justificación. La democracia no tiene como fin descubrir el bien del hombre ni está investida de un valor epistemológico del que carecerían otras formas de gobierno. Se propone, más humildemente, organizar la configuración del poder y la relación del mismo con sus súbditos. Sus límites residen en el carácter de medio que toda forma de gobierno tiene con respecto al fin que se propone una comunidad política, en la ineludible tensión que siempre existirá entre el derecho y la moral —cualesquiera fuera el modo de originar las normas jurídicas, y en el comportamiento efectivo de los actores llamados no sólo a actualizar su vocación de poder sino también a obrar en servicio eficaz de sus ciudadanos. La justificación de la democracia como forma de gobierno no es de carácter teórico sino práctico. Aquí y ahora la creencia en la igual dignidad y libertad de los seres humanos me impulsa a imaginar, proponer y actuar una forma de organizar el poder político que conjugue la aspiración a la igualdad y el reconocimiento de la libertad positiva y negativa. Son estos valores los que van a guiar y justificar mis opciones, aunque su

traducción siempre será imperfecta. Para justificar la democracia no necesito afirmar que es el mejor régimen de gobierno siempre y en todas partes. No es la verdad ni es perfecta, pero dentro de lo posible la elijo como, presumiblemente y salvo demostración en contrario, el mejor resguardo de la dignidad humana. Por eso, me basta justificarla por un acto de prudencia que atiende tanto a los valores como a las consecuencias.