

LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y EL EJEMPLO ESTADOUNIDENSE

*Por Luis Pomed Sánchez
Letrado del Tribunal Constitucional*

En las últimas décadas la teoría política ha experimentado un “giro deliberativo” impulsado por los estudios de John Rawls y Jürgen Habermas, cuyas obras son referentes imprescindibles para comprender el momento actual de la filosofía política. Antes de presentar algunos de los aspectos más destacados de la corriente de pensamiento que ha venido en denominarse “democracia deliberativa” conviene hacer dos precisiones.

Por una parte, y con carácter general, debemos ser conscientes de la esencial continuidad de la filosofía política antes y después del mencionado “giro deliberativo”. No ha habido un cambio de paradigmas sino, a lo sumo, una distinta aproximación a los temas clásicos de la teoría política.

Por otra, en lo que hace a la democracia deliberativa, esa continuidad se aprecia especialmente en la búsqueda de una fundamentación más fuerte de la democracia y en el hecho de que las propuestas concretas de esta corriente de pensamiento se articulan, sin especiales dificultades, en el marco de la democracia representativa. Es posible que la impronta de dos autores provenientes de la mejor tradición liberal, como son los mencionados Rawls y Habermas, y el hecho evidente de que ambos hayan desarrollado su actividad en sendos Estados democráticos de Derecho, hayan propiciado esa apuesta por la “profundización” en la democracia, rechazando modelos alternativos de búsqueda del buen gobierno. Dicho de otro modo, la democracia deliberativa es, sustancialmente, una teoría de la democracia (como su propia

denominación deja bien patente) que sitúa en el centro de sus reflexiones la preocupación por la *calidad* de la democracia.

Como ya se ha avanzado, en las páginas que siguen se mencionarán algunos de los aspectos más significativos de la “democracia deliberativa”. Al efecto comenzaremos recordando el contexto histórico en el que tiene lugar su aparición como escuela de pensamiento político. Seguidamente, y tras dejar constancia de la noción de “democracia deliberativa”, consideraremos su desigual idoneidad como teoría de la democracia y como teoría de la organización democrática. En todo momento tendremos bien presente el ejemplo ofrecido por la evolución reciente de la democracia en los Estados Unidos, contexto en el que se acuñó la expresión “democracia deliberativa”.

I.- LA PROPUESTA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN SU CONTEXTO HISTÓRICO

Puede decirse que si algo ha caracterizado a la “democracia de los modernos” ha sido su permanente exposición a la crisis. Esa propensión a la crisis ha sido particularmente visible en el continente europeo, donde la legitimidad del Estado liberal nacido de la Revolución Francesa ha sido objeto de constante controversia.

En un primer momento, esa contestación vino de la mano de los movimientos que propugnaban el retorno a la estabilidad estamental del Antiguo Régimen (vgr. el movimiento de *La Vendée* en Francia, el carlismo en España), para dar paso posteriormente a la búsqueda de nuevos modelos ideales que satisficieran las aspiraciones de los menos favorecidos (socialismo). El caso alemán fue paradigmático a este respecto, caracterizado como estuvo por lo que podríamos denominar su “evolución circular”. El liberalismo fue, en

Alemania, la aspiración de unas escasas minorías ilustradas y su única realización práctica fue la *non nata* Constitución de Frankfurt de 1849. Por el contrario, las solidaridades de grupo y la fuerte cohesión social de las pequeñas poblaciones dieron pábulo a movimientos reaccionarios y a un socialismo de férrea disciplina donde, como habría de verse en el verano de 1914, el nacionalismo germano se imponía a cualquier atisbo de internacionalismo.

La Gran Guerra supuso el final del Estado liberal. Y su paradójica realización postrera en Alemania. En la *época de las Dictaduras* [en 1929 el político catalán Francesc Cambó publicó la obra “Las Dictaduras”, un intento de sistematizar las soluciones funcionales por entonces en boga tanto en la Europa oriental (destacadamente, Polonia) como en la occidental (Dictaduras de Mussolini en Italia, de Primo de Rivera en España y el “Estado Novo” portugués)], Alemania llevó a cabo el primer ensayo de *gobierno democrático*: una democracia sin demócratas, o, cuando menos, ayuna de una cultura democrática ciudadana. El fracaso de este intento de construcción de una sociedad democrática en suelo alemán arrastró consigo a la totalidad del continente europeo y la tragedia tuvo escala planetaria.

Obviamente, las circunstancias económicas no facilitaron el asentamiento de la República de Weimar. Ahora bien, su fracaso no puede explicarse sólo en clave económica. El régimen democrático no cayó por culpa de una hiperinflación que ya estaba controlada cuando Hitler ascendió al poder, ni como consecuencia de la crisis mundial que estalló en Wall Street en 1929. La caída de Weimar fue el resultado de unas actitudes ideológicas que nunca habían dejado de estar presentes en la vida política alemana y que se mostraron especialmente activas desde 1918. Esas actitudes, que el NSDAP acertó a aglutinar, convirtieron una tragedia colectiva –la derrota en la Gran Guerra- en el origen de un nuevo movimiento; un movimiento reaccionario en

un doble sentido: reacción frente a la hipocresía liberal-democrática, carente de fuerza espiritual, y reacción política que aspiraba a retornar a la edad dorada del pangermanismo.

Interesa hacer notar que esas actitudes ideológicas, las entrañas del totalitarismo, no eran exclusivamente alemanas ni condujeron únicamente al nazismo. En el marco de la derecha política debe recordarse la deuda que el pensamiento reaccionario alemán –y europeo en general- tendrá siempre con los movimientos antiliberales franceses. En el panorama político general, importa subrayar que nazismo y comunismo, o bolchevismo, se asentaron sobre similares premisas morales, que se concretaban en un auténtico rechazo de la realidad. Algo que hemos venido en llamar el “triumfo de la voluntad”: las decisiones del Poder no podían ser sometidas a un juicio moral porque esa moralidad resultaba decadente, caduca, y sólo podían ser examinadas en función de los fines perseguidos. Unos fines que, resta añadir, sólo podían vislumbrar los propios detentadores del Poder político; lejos de la legitimación por el procedimiento, bolchevismo y nazismo reivindicaron la legitimación por el resultado.

Trastocados los fundamentos morales de la convivencia social, ambos totalitarismos pervirtieron incluso el sentido mismo del lenguaje (obligada resulta la cita, a este respecto, de la clásica obra del lingüista Victor Klemperer, *LTI La Lengua del Tercer Reich*, cuya traducción al castellano debemos a Editorial Minúscula, Barcelona, 2001): la vieja alternativa igualdad/diferencia se reconstruiría de modo que únicamente cabía apelar a la igualdad dentro de la comunidad nacional o de la clase, debiendo procederse a la eliminación “terapéutica” de los diferentes, a los que previamente se habían despojado de sus atributos humanos. Lógicamente, tampoco el Derecho escapó a este perverso afán por *reiniciar la historia*, lo que se tradujo en una nueva definición de los fundamentos legitimadores del ordenamiento (*Führerprinzip*) y en una

clara reformulación de los fines del proceso penal, con *aggionarmento* de los autos de fe (procesos de Moscú), donde no se buscaba el descubrimiento de la verdad material sino el reconocimiento por las propias víctimas –presentadas como delincuentes sociales- de la indiscutible legitimidad del Partido para disponer de sus vidas en aras de altos ideales cuya proclamación quedaba exclusivamente en manos de los verdugos.

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial el movimiento constitucionalista europeo occidental fue consciente tanto de la imposibilidad de “dar marcha atrás en el reloj de la historia”, como de la necesidad de recuperar la legitimidad del Estado democrático. Lo primero impedía concebir a los regímenes fascistas y nacionalsocialistas como un mero paréntesis en la normalidad democrática. Lo segundo apelaba a la necesidad de ampliar las bases sociales de la democracia, extendiendo el concepto de ciudadanía hasta comprender, como sujetos activos de la vida política, a todos cuantos habitaran el territorio de un mismo Estado. Para ello era imprescindible atribuir al Estado una función redistributiva que dotara de contenido material a los valores Justicia e Igualdad.

Posiblemente, ningún texto compendia esta doble consciencia mejor que la Ley Fundamental de Bonn. En cuanto a lo primero, el preámbulo de este texto constitucional se abre con una sincera asunción de responsabilidad por el pueblo alemán. Respecto de lo segundo, la aspiración a ampliar la base y los fines del Estado democrático se tradujo en la definición de un nuevo tipo ideal de gobierno político: el Estado social y democrático de Derecho.

Parece oportuno dejar constancia de la vinculación que ambos aspectos han ido cobrando en el devenir del constitucionalismo contemporáneo. Hasta el punto de que cabe afirmar que aquellas sociedades que han adoptado la forma del Estado social y democrático de Derecho como modelo organizativo de su

vida en común habían atravesado, sin excepción, previas y traumáticas experiencias dictatoriales. Ahora bien, sólo aquellas que han sido capaces de asumir, de manera no menos traumática, su propia responsabilidad, han logrado ahuyentar con cierto éxito, al menos hasta la fecha, los fantasmas del pasado. No se trata de afirmar que la bestia haya sido vencida. Nadie lo pretende. Pero ello no debe impedirnos reparar en la diferente evolución de los regímenes democráticos de aquellos países que han sido plenamente conscientes de su responsabilidad por los atentados contra los derechos humanos y aquellos otros que han trasladado a terceros su responsabilidad, pretendiendo mostrarse como simples víctimas cuando fueron verdugos voluntarios o, en el mejor de los casos, autistas complacientes.

Además de esta vertiente nacional, acaso el dato más destacado de la recuperación de los ideales democráticos posterior a la Segunda Guerra Mundial fuera la voluntad de reconstruir las relaciones internacionales sobre nuevas bases. A este respecto, la creación de la Organización de las Naciones Unidas representa la más acabada realización del *foedus pacificum* en su día propugnado por Immanuel Kant.

Cierto es que ya durante el período de entreguerras se habían intentado reconstruir las relaciones internacionales sobre nuevas bases, igualmente inspiradas en la obra del filósofo alemán. Este intento se concretó en la creación de la Sociedad de Naciones, plasmación orgánica del ideal de “seguridad colectiva”, que nació ya lastrada por la negativa del Senado de los Estados Unidos a ratificar el Tratado de creación de la organización. Pero no es menos cierto que hasta 1945 no se dieron las condiciones objetivas, ni concurrió la voluntad política suficiente, para afrontar con unas mínimas garantías de éxito una empresa de tanta envergadura. El establecimiento del sistema de Naciones Unidas no se limitaba a reverdecir el ideal de la seguridad colectiva sino que ha representado una apuesta mucho más

ambiciosa, como era la de cimentar una auténtica comunidad internacional. Su realización tendría lugar a través de un nuevo *pacto fundacional* de segundo grado, en el que los representantes de los Estados convenían en la conformación de un nuevo orden mundial basado en el respeto a una serie de valores compartidos. Los términos en los que se formalizó dicho pacto privaban, al menos aparentemente, de legitimidad a los regímenes políticos que no se basaran en los valores liberales de la Ilustración (Habermas, 2000).

Esos valores son los mismos que inspiran el Estado social y democrático de Derecho, como claramente advertimos al leer las primeras palabras del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. Allí, “los pueblos de las Naciones Unidas” [adviértase que son “los pueblos” y no los Estados los actores a quienes se refiere en última instancia la legitimidad de la Carta, rompiéndose con ello el monopolio estatista tradicional en la esfera internacional. Afirma Luigi Ferrajoli (1999) que la Carta supuso el final del Derecho Internacional existente desde la paz de Westfalia, dando origen a un auténtico ordenamiento jurídico supraestatal. La Carta de las Naciones Unidas no sólo formaliza un *pactum associationis* entre los Estados, también *subiectionis* de los mismos a la voluntad de la comunidad internacional, integrada por los pueblos que conforman la sociedad de naciones unidas] se muestran resueltos a “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”, así como –y esto tiene particular relevancia para nuestro propósito-, a “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional” y, finalmente, “promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Especial trascendencia reviste la declaración de fe en los derechos fundamentales y su correlativa vinculación con la dignidad humana y la igualdad en la titularidad de los derechos individuales. En primer lugar, porque la apelación a esta categoría pone de manifiesto la aspiración a hacer de la Carta de las Naciones Unidas una suerte de documento constituyente de la sociedad internacional. En segundo lugar, porque ha propiciado un desarrollo notable de los derechos humanos, hasta el punto de que se ha podido identificar en la Carta el momento fundacional del moderno Derecho internacional de los derechos humanos.

La realización del programa abierto por la Carta de Naciones Unidas no ha dado como resultado el establecimiento de un auténtico estándar universal de los derechos humanos. Lo que en gran medida se explica por la ausencia de una instancia jurisdiccional que garantice la efectiva observancia de los derechos proclamados por la Declaración Universal de Derecho Humanos y los Pactos Internacionales de 1966. Sin embargo, este hecho no debe llevarnos a ignorar que al amparo de las declaraciones universales se han establecido algunos estándares regionales, particularmente en el marco europeo, donde el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos no ha dudado en afirmar que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma en 1950, representa un auténtico “instrumento constitucional del orden público europeo” (Sentencia en el caso *Loizidou contra Turquía*, de 23 de marzo de 1995).

Hasta aquí la exposición de lo que podríamos llamar el “haber” del balance de la evolución del ideal democrático desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Pero es indudable que ese balance quedaría incompleto si no reconociéramos la existencia de un “debe”, de numerosos puntos oscuros en la evolución de la democracia, de deudas contraídas con dicho ideal.

En el interior de los Estados nacionales dos han sido los grandes embates que ha debido soportar la democracia. De una parte, la crisis del Estado de bienestar ha derivado en una auténtica crisis de legitimidad del propio Estado en la medida en que ha tendido a identificarse como fuente legitimadora del poder público su capacidad para satisfacer las expectativas creadas entre los ciudadanos. La situación resulta sumamente preocupante por la confusión que se ha generado en punto a la función legitimadora que el fin social del Estado está llamado a cumplir y que se traduce en un cierto olvido de su carácter instrumental al servicio del Estado democrático.

De otra, se aprecia una creciente insatisfacción por la calidad de la democracia. Los Estados democráticos viven en una especie de campaña electoral permanente, lo que de por sí empobrece el debate sobre los asuntos públicos pues es sabido que durante los procesos electorales los mensajes tienden a simplificarse y las propuestas pierden calidad argumental. A mayor abundamiento, la conversión del ciudadano en *homo videns* se ha traducido en un empobrecimiento del razonamiento abstracto. La política es el reino de la telegenia, la yuxtaposición de monólogos que no dejan espacio para el diálogo democrático entre ciudadanos libres e iguales.

En la esfera internacional asistimos a un incremento exponencial de organizaciones transnacionales cuyas decisiones tienen un indudable impacto en la vida de unos ciudadanos que carecen de posibilidades reales de control del funcionamiento de esos organismos internacionales. Es cierto, por otra parte, que en los últimos años se ha incrementado el número de Estados que proclaman su condición democrática, pero cabe dudar de la calidad de esas democracias, pues no basta con que los gobernantes sean elegidos democráticamente sino que también deben gobernar democráticamente. La falacia democrática en que están asentados no pocos Estados se proyecta indefectiblemente en las relaciones internacionales, de modo que las

esperanzas que pudimos depositar no hace demasiados años en el fortalecimiento del Derecho internacional han quedado bastante maltrechas, por decir lo menos. A ello ha contribuido decisivamente el mesianismo con el que, durante los mandatos de George W. Bush, se ha conducido la única superpotencia resultante de la Guerra Fría.

Al respecto, convendrá ser conscientes de que el final de la Guerra Fría no supuso, contrariamente a lo que algunos sostienen, el triunfo de la democracia. Quien salió vencedor del conflicto no fue la democracia sino el capitalismo. Ciertamente es que la democracia liberal no puede existir sin un sistema económico capitalista que permita a los ciudadanos programar libremente sus conductas también en el ámbito de las relaciones económicas. Pero no es menos cierto que el capitalismo no precisa del marco institucional de la democracia para sobrevivir y desarrollarse. Son numerosos los ejemplos que pueden aducirse en sentido contrario, negando con ello la sencilla ecuación que vincula crecimiento económico capitalista con sistema democrático de gobierno.

Guste o no, la democracia precisa de una estabilidad social concretada en unas amplias clases medias que le sirvan de sustento, pero también de una ciudadanía que pueda ejercer responsablemente su libertad en un marco institucional abierto. Y el establecimiento y preservación de ese marco institucional es una función eminentemente política al pertenecer a la esfera del interés general.

No puede sorprender, por último, que el término “democracia deliberativa” se acuñara en 1980 (la expresión fue empleada por vez primera por Joseph M. Bessette en su trabajo “Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”). En ese año tuvo lugar un cambio de ciclo en la política estadounidense, pues tras medio siglo de predominio demócrata (durante el cual se sucedieron las Presidencias demócratas de Franklin D.

Roosevelt, Harry S. Truman, John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson y James Carter, con los únicos paréntesis de las Presidencias de Dwight Eisenhower y Richard Nixon-Gerald Ford) se inició una fase de primacía republicana (Presidencias de Ronald Reagan, George W. H. Bush y George W. Bush; entre estos dos últimos accedió al cargo el demócrata Bill Clinton y tras los dos mandatos de George W. Bush ha sido elegido el también demócrata Barack H. Obama). Si entre 1932 (año de la primera elección de Franklin D. Roosevelt) y 1980 (cuando obtuvo la victoria en las elecciones presidenciales el candidato republicano Ronald Reagan) los valores dominantes en la política americana habían sido los postulados por el Partido Demócrata, posteriormente esos valores prioritarios han sido los del ideario conservador sustentado por el Partido Republicano.

El medio siglo de primacía demócrata arrojó un resultado paradójico puesto que la progresiva extensión de los derechos de ciudadanía se saldó con una mayor fragmentación social. La “revolución conservadora” de Ronald Reagan triunfó en un contexto en el que era generalizada la percepción de los Estados Unidos como una sociedad crecientemente desvertebrada, simple agregado de minorías étnicas.

Formulada en este contexto, la propuesta de la democracia deliberativa significa una apuesta por un espacio común de interlocución entre los ciudadanos. En la medida en que los problemas padecidos por la democracia estadounidense no son privativos de ésta sino que lo comparten la práctica totalidad de democracias liberales del mundo parece bueno detenerse a examinar, siquiera sea muy sucintamente, algunas características de dicha propuesta.

II.- CONCEPTO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

Amy Gutmann y Dennis Thompson (2004, 7) nos proporcionan la siguiente definición de democracia deliberativa: “forma de gobierno en la cual los ciudadanos libres e iguales (así como sus representantes) justifican sus decisiones en un proceso en el que intercambian razones susceptibles de mutua aceptación y generalmente accesible, con el objetivo de adoptar decisiones vinculantes para el presente pero abiertas a cambios en el futuro”.

Antes de examinar algunos de los elementos fundamentales de esta definición interesa señalar que, como estos mismos autores subrayan, estamos ante una teoría de segundo grado. Éstos afirman que las teorías políticas de primer grado, destacadamente liberalismo, republicanismo y comunitarismo, por mencionar sólo las tres grandes familias del pensamiento político contemporáneo, se estructuran en torno a un principio rector y pretenden dar respuesta definitiva a los desafíos morales llevando ese principio hasta sus últimas consecuencias. En el caso del liberalismo es evidente que la defensa de la autonomía individual desempeña esta función, siendo así que en el republicanismo el paradigma viene dado por el autogobierno de los ciudadanos y en el comunitarismo por la constatación de que la convivencia democrática sólo es realizable en un marco societario. Por el contrario, para los defensores de la democracia deliberativa no existe nada parecido a un *deus ex machina* de la acción democrática y postulan más bien un marco conceptual e institucional para que sean los propios ciudadanos libres e iguales (o sus representantes) quienes resuelvan sus discrepancias morales.

Hecha esta precisión podemos identificar los principales componentes de la propuesta de democracia deliberativa a partir de la definición antes reproducida.

El primero de esos componentes es común a múltiples teorías de la democracia e implica descartar la cosificación de los ciudadanos. Éstos no son objeto sino sujetos de la acción de gobierno. Pero yendo un paso más allá, la democracia deliberativa reivindica el derecho-deber de los ciudadanos (así como de sus representantes) a aportar razones en términos tales que puedan ser aceptados en un diálogo franco entre ciudadanos libres e iguales. De ello se deriva la vigencia del principio de “economía de las discrepancias morales”, en virtud del cual quienes participan en el diálogo democrático están llamados a exponer sus argumentos en unos términos que busquen espacios comunes de entendimiento y que no extremen los desacuerdos sobre principios. La lógica comprensión de este principio excluye la descalificación radical sobre premisas ideológicas. Parece oportuno citar aquí a Sartori cuando describe esta descalificación en los siguientes términos (2009, 89): “para el ideólogo el epíteto exime del razonamiento y lo sustituye. La descalificación ideológica no necesita explicación ni motivación. El ideologismo concede certeza absoluta y, por tanto, no requiere pruebas ni presupone una demostración”.

Las palabras de Sartori nos permiten enlazar con el segundo componente. El debate entre ciudadanos libres e iguales debe ser abierto. Lo que implica no sólo que sea público sino también que las razones que en él se expongan sean accesibles a los distintos partícipes. Lo que nos remite al carácter sustancialmente laico de la democracia deliberativa pues las razones fundadas en un dogma religioso –cualquier que éste sea- no son accesibles, por definición, a quienes no comparten el cuerpo de doctrina cimentado sobre ese dogma. Indudablemente, ello no implica que las personas religiosas no puedan participar en este tipo de debates sino sólo que al hacerlo deberán conducirse de modo que sus argumentos permitan la adhesión o el rechazo razonado de quienes no comulguen con su fe. El carácter abierto de las razones puede plantear problemas cuando se trate de argumentos científicos o cuando parte de la información relevante para adoptar una decisión deba quedar excluida del

conocimiento general. En el primero de los casos el ideal de la democracia deliberativa exige una exposición de los argumentos científicos accesible para el participante medio. En el segundo puede apuntarse un cierto “control externo” del carácter secreto o reservado de la información, de modo que habremos de aceptar la existencia de razones que justifiquen la exclusión de determinadas informaciones del conocimiento público pero siempre quedará abierta la puerta a discutir esas razones o su correcta aplicación al caso concreto.

Como tercer componente debe subrayarse que la democracia deliberativa no propone un diálogo permanente sin resultado alguno. En términos castizos puede afirmarse que una deliberación democrática no es una tertulia sino un medio para adoptar decisiones. Esas decisiones son vinculantes para el presente, pero están abiertas a su reconsideración futura puesto que la democracia deliberativa hace hincapié en el carácter eminentemente dinámico del autogobierno de los ciudadanos.

Ese carácter dinámico es el cuarto y último componente que interesa destacar. Queda en manos de los ciudadanos revisar las decisiones que hayan podido adoptar, si bien esto no supone que toda deliberación implique someter a discutir todas y cada una de las controversias que puedan existir en una sociedad. Dicho de otro modo, nada debe escapar en principio a la libre discusión de los ciudadanos, pero sería insostenible un debate en el que no se aceptaran unas premisas comúnmente compartidas. Obviamente, alguna de esas premisas puede ser objeto de controversia, pero en tal caso será preciso que los ciudadanos sean conscientes del alcance de la deliberación.

III.- FUNCIÓN LEGITIMADORA DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

Las distintas teorías acerca de la democracia deliberativa tienen como factor común la preocupación por la calidad de la vida democrática. Ni que decir tiene que sobran los motivos para compartir esta preocupación, por lo que resultaría inútil detenerse a exponer pormenorizadamente los males que aquejan actualmente a la democracia.

Más interés puede revestir poner de manifiesto la idoneidad de la democracia deliberativa para legitimar el gobierno democrático. Se trata de una teoría, o de un conjunto de teorías, de segundo grado que persigue el establecimiento del cauce más adecuado para que los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, gestionen sus desacuerdos morales. Y en ello radica la primera virtualidad de la democracia deliberativa como teoría de la democracia, pues asume el conflicto como un valor ínsito a la vida democrática. Hasta el punto de dejar abierta la posibilidad de revisar las decisiones temporales alcanzadas en torno a esos desacuerdos morales.

Cabe añadir, y ésta sería una segunda virtualidad, que la democracia deliberativa no es contraria a la democracia representativa. Debemos a John Madison el acierto de cohesionar la democracia con la representación, haciendo aquella posible más allá del limitado ámbito de la polis griega. Los representantes adoptan, previa deliberación, decisiones que vinculan al conjunto de la ciudadanía pero, como contrapartida, son responsables de esas decisiones ante esos mismos ciudadanos. Recuérdese, a este respecto, que la transformación de las antiguas colonias americanas en una entidad política independiente tiene lugar a partir de una clara reivindicación de participación en las decisiones que afectan a los habitantes de aquellas (los colonos rechazaban ser sometidos a tributación por un Parlamento, el británico, en el que carecían de representación).

Al tiempo que Madison lograba asentar su noción de la democracia se perfilaba la propuesta de Jefferson, quien postulaba el sometimiento del recién nacido sistema de gobierno a revisión periódica. En tanto que Madison ponía el acento en el elemento federal, Jefferson apostaba decididamente por la naturaleza democrática de la nueva República.

Una de las interpretaciones más sugestivas de la historia constitucional estadounidense se la debemos a Bruce Ackerman, quien ha identificado tres grandes momentos en los que se ha puesto en marcha un proceso de deliberación constituyente. El primero de ellos es, lógicamente, la fundación misma de los Estados Unidos como una Federación. Trascendiendo el encargo dirigido por el Congreso de la Confederación a los representantes de los Estados reunidos en Filadelfia, a los que se había encomendado la tarea de revisar las relaciones económicas con las tribus y con otros países, los miembros de la Convención alumbraron un nuevo sistema de gobierno sometido posteriormente a la consideración de los distintos Estados. Los problemas que la ratificación de la nueva Constitución afrontaba fueron resueltos mediante un amplio debate de las tesis federalistas y antifederalistas.

El segundo gran momento constituyente fue la aprobación de las Enmiendas Decimotercera a Decimoquinta tras el final de la Guerra de Secesión. Este momento transformador de la Unión hunde sus raíces en el curso de la propia contienda, más concretamente en las elecciones presidenciales de 1864 (nótese que los Estados Unidos no han dejado de celebrar procesos electorales ni siquiera en las más delicadas situaciones nacionales). A ellas concurrió Abraham Lincoln con una clara propuesta: la continuación de la guerra no sólo para preservar la Unión –objetivo inicial y único abiertamente expuesto hasta 1863- sino, además, para lograr el final de la esclavitud. Lincoln obtuvo una aplastante victoria en esas elecciones frente a su rival demócrata (George McClellan), que postulaba el final negociado de la contienda y el

mantenimiento del *statu quo* prebélico. El asesinato de Lincoln ponía en serio riesgo la realización de su programa, que por entonces apenas se había concretado en la aprobación de la Decimotercera Enmienda, por la que se procede a la abolición de la esclavitud. Esta sola Enmienda no garantizaba el acceso de los antiguos esclavos a los derechos de ciudadanía. Se produjo entonces un enfrentamiento entre el Presidente Johnson, un demócrata partidario de la Unión pero demócrata al fin y a la postre y, en su calidad de tal, firme defensor de los “derechos de los Estados” que permitían a los Estados del sur de un régimen semiesclavista, y los republicanos radicales del Congreso, que propugnaban la continuación de la obra legislativa de Lincoln hasta alcanzar la igualdad material. Nuevamente fue clave la participación de los ciudadanos, en las elecciones parciales de 1866, y su decidido apoyo a los republicanos radicales. Ello hizo posible la aprobación de la Decimocuarta Enmienda, auténtico cimiento del actual edificio constitucional norteamericano.

El tercer y último momento constituyente lo sitúa Ackerman en el *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt. El Presidente demócrata había llevado a cabo un ambicioso programa de reformas económicas durante los primeros cien días de su mandato (1933). Sin embargo, el 27 de mayo de 1935, el Tribunal Supremo dictó varias Sentencias declarando la inconstitucionalidad de algunos de los principales programas del *New Deal*. La respuesta de Roosevelt no consistió en el acatamiento ritual de la Sentencia, al que tan acostumbrados nos tienen nuestros políticos, sino en la exposición pública, en rueda de prensa y por espacio de más de hora y media, de las razones en las que se basaba su discrepancia con los pronunciamientos del Tribunal Supremo. De modo que el Presidente entraba en discusión con el máximo órgano judicial y lo hacía argumentando en términos de Derecho constitucional. La primera reelección de FDR se planteó así como una decisión de la ciudadanía acerca de las razones constitucionales defendidas por una y otra institución (el Partido Republicano planteó abiertamente la trascendencia constitucional de las elecciones

presidenciales de 1936). Roosevelt logró una victoria histórica por sus dimensiones pues no sólo arrasó en las elecciones presidenciales sino que además aseguró a su partido holgadas mayorías en la Cámara de Representantes y en el Senado. Poco importa en estos momentos que esa victoria hiciera variar de doctrina al Tribunal Supremo (es más que probable que el cambio de doctrina ya se hubiera gestado antes de las elecciones); lo verdaderamente relevante es la dimensión constitucional que adquirieron las elecciones y la consiguiente intervención del electorado en un tema clave para la convivencia política.

Podemos preguntarnos con Ackerman hasta qué punto el enfrentamiento entre Roosevelt y el Tribunal Supremo no se cerró en falso, sin una clara renovación constitucional. Y también podemos pensar que ese cierre en falso ha afectado a la evolución de la democracia estadounidense, que parece haber renunciado a resolver las discrepancias morales mediante el diálogo entre los ciudadanos, optando por remitir la solución al propio Tribunal Supremo. No son pocos los autores que critican esta forma de dilucidar los desacuerdos morales al entender, en palabras de Jeremy Waldron, que “la revisión judicial de la legislación representa un modo inapropiado de cerrar el proceso de toma de decisiones en una sociedad libre y democrática”.

Tras lo expuesto cabe señalar algunas de las diferencias existentes entre la democracia deliberativa y otras líneas de pensamiento.

Así, la democracia deliberativa se aparta claramente de la consideración de la voluntad general defendida por Rousseau en dos aspectos clave. De una parte porque defiende la discusión abierta y no la pura reflexión individual. Ciertamente, algún autor ha propuesto una suerte de deliberación reflexiva como solución para las deficiencias que sin duda aquejan a la democracia deliberativa (Goodin, 2006, 54). Pero convendrá tener muy presente que la

deliberación precisa de un tercero –o terceros- con quien entablar un diálogo y deberemos ser conscientes de que ni siquiera el pensador más imaginativo y objetivo es capaz de intuir todas las opiniones que un determinado asunto puede generar en una sociedad dada. Además de lo expuesto la democracia deliberativa no concibe la voluntad general como algo ontológicamente distinto de las voluntades particulares sino como el resultado de un proceso discursivo, haciendo así hincapié en la capacidad heurística de la acción comunicativa.

En segundo lugar, frente a quienes sitúan la regla de la mayoría en el centro del debate democrático las teorías deliberativas defienden que el proceso discursivo es capaz de generar nuevos consensos (pero también nuevos disensos). Amén de que el carácter esencialmente dinámico de la democracia deliberativa abre la puerta a los cambios paulatinos de mayorías y minorías, sus defensores entienden que no sólo garantiza un resultado más fácilmente aceptable por aquellos que defiendan las tesis que no persuadan a la mayoría sino también la formación de una opinión pública más ilustrada en la medida en que la argumentación sobre disensos morales incrementa los conocimientos compartidos por los intervinientes.

Es preciso destacar, a este respecto, que la deliberación no es negociación. Puede decirse que no se trata tanto, o cuando menos no sólo, de vencer sino también y fundamentalmente, de convencer, de persuadir a los interlocutores. Y ello requiere una actitud abierta en el debate, así como una cierta empatía, pues sólo desde esta actitud es posible aceptar la moralidad de los argumentos con los que discrepamos.

Podemos, por otra parte, apuntar una de las diferencias esenciales entre el llamado neoconstitucionalismo y la democracia deliberativa. Mientras que aquel parece responder al desánimo respecto de la capacidad transformadora de la política (de ahí su defensa de los derechos constitucionalmente reconocidos

como ámbitos de autodeterminación individual), la democracia deliberativa sigue apostando por el debate abierto entre ciudadanos libres e iguales sobre los asuntos públicos.

Finalmente debe añadirse que si bien existen visiones exclusivamente procedimentalistas de la democracia deliberativa parece plausible atribuir a ésta unos contenidos sustantivos. Éstos hacen referencia a los derechos fundamentales y libertades públicas que hoy día consideramos consustanciales al Estado democrático de Derecho pues no sólo hacen referencia a la igualdad de oportunidades en el debate (libertades de expresión y derecho a la participación en la política) sino también a las libertades básicas que tienen que ver con la protección de la integridad de la persona (aquí aparecen tanto los derechos contra las coacciones externas como los derechos del justo proceso), los derechos de prestación que garantizan una igualdad básica de oportunidades de participación en el debate (derechos a la educación o a la salud), e incluso, avanzando un paso más, aquellos derechos que añaden a esa igualdad básica una cierta equidad en la distribución de los bienes sociales (derechos que, en nuestro caso, se corresponderían con los principios rectores de la política social y económica proclamados en los arts. 39 y ss. de la Constitución). La inclusión de estos principios sustantivos en las teorías de la democracia deliberativa se explica por un doble orden de razones. En primer lugar, y toda vez que la deliberación versa sobre disensos morales, parece lógico que el debate discurra por un cauce respetuoso con la moralidad pública existente en una determinada sociedad. En segundo lugar, si se prescindiera de esos principios sustantivos la democracia deliberativa perdería sus perfiles propios y entraría a formar parte del grupo de las teorías asentadas sobre la regla de la mayoría, con el inconveniente añadido de que carecería de un parámetro de enjuiciamiento de la justicia de las decisiones alcanzadas.

IV.- LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN. EXPRESIONES CONCRETAS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

La democracia deliberativa proporciona una regla básica de comportamiento para los participantes en el debate público: la regla del respeto, que supone el reconocimiento de la igual dignidad de los diferentes interlocutores. No se habla de tolerancia, que implica una cierta condescendencia de quien cree actuar desde una superioridad moral, sino de respeto, cualidad que implica considerar al otro como portador de razones que pueden enriquecer nuestro pensamiento.

Precisamente porque la regla básica es el respeto, los disensos morales sólo pueden resolverse previo un debate argumentado en razones accesibles a los demás. Que sean accesibles conlleva que sean controvertibles, que se brindan a la discusión con terceros a los que se considera como iguales en el debate.

La regla del respeto explica igualmente el ya mencionado principio de economía de los desacuerdos morales. Si bien es cierto que el debate se resuelve mediante la apelación a principios –tanto procedimentales como sustantivos-, esa apelación debe hacerse en términos tales que permitan asentar un terreno común de entendimiento. Si el desacuerdo versa incluso sobre los principios procedimentales y sustantivos el debate es pura entelequia y difícilmente podrá alcanzarse un acuerdo entre ciudadanos sobre asuntos de público interés.

La democracia deliberativa se ha plasmado en algunas fórmulas concretas de las que interesa dejar constancia, advirtiendo que estas fórmulas no agotan toda la potencialidad de la teoría y que no conforman, ni tan siquiera

tendencialmente, un modelo alternativo a la democracia representativa en la que convivimos.

Así, en primer lugar cabe mencionar las encuestas deliberativas. En ellas la tradicional solicitud de opinión a los ciudadanos es seguida de un debate en el que toman parte no sólo los encuestados sino también expertos en la materia, quienes informan a aquéllos. Concluido el debate la repetición de la encuesta suele arrojar unos resultados sustancialmente distintos de los obtenidos en un primer momento. Es éste un hecho sumamente ilustrativo de la importancia de la deliberación para la creación de una opinión pública informada, pero también de la irracionalidad de los sistemas actuales de encuestas, donde se suele pedir opinión a quien posiblemente carezca de ella en el asunto concretamente sometido a su consideración.

Ackerman y Fishkin (2006, 7) han propuesto la creación de un “Día de la Deliberación”, que describen del siguiente modo: una nueva fiesta nacional. Se celebraría una semana antes de las grandes elecciones nacionales. En cada comunidad se convocaría a los votantes registrados, reuniéndolos en grupos de entre quince y quinientas personas, a fin de que debatieran sobre los temas centrales de la campaña. Cada uno de los intervinientes recibiría una compensación de 150 dólares por el desempeño de sus tareas de ciudadanía, siempre que posteriormente acudieran a votar. Todos los demás trabajos, con excepción de los más esenciales, quedarían legalmente prohibidos”. Los autores admiten expresamente que los propios participantes pudieran alterar la agenda, lo que no sólo es coherente con la teoría deliberativa de la democracia sino que además ilustraría acerca de las distancias existentes entre las élites políticas y los ciudadanos. La propuesta, indudablemente utópica, afronta el problema que plantea la difícil extensión territorial de la democracia deliberativa. Existen ejemplos de deliberaciones sucesivas (el caso de los tribunales de justicia),

como también de deliberación aislada en pequeños grupos, pero resulta mucho más complejo hacer realidad la aspiración deliberativa en amplios territorios.

Cabe mencionar igualmente los llamados “jurados de ciudadanos”, que en la práctica democrática estadounidense han dado su opinión especialmente sobre el destino de los gastos sanitarios. También en este caso la experiencia pone de manifiesto un notable cambio de parecer de los partícipes una vez que disponen de la información adecuada y que debate en profundidad sobre las prioridades de gasto en términos de interés general y no sólo desde su perspectiva particular.

Un último ejemplo de democracia deliberativa son las llamadas Comisiones de Verdad y Reconciliación. Éstas se han creado en diversos países que han accedido a la democracia tras padecer regímenes dictatoriales. Especial mención merece la labor realizada por la Comisión sudafricana (Gutmann y Thompson, 2004, 160), que ha contribuido poderosamente a hacer posible la transición a un sistema democrático y la cicatrización, al menos relativa, de las heridas causadas por el odioso régimen racista que asolara al país durante décadas.

Al cerrar estas líneas interesa dejar constancia de la importancia que la educación tiene para la realización efectiva de una democracia deliberativa. Por una parte resulta obvio que una ciudadanía informada facilita el diálogo abierto y respetuoso entre iguales. Por otra, bueno sería dotar a los ciudadanos de las habilidades deliberativas durante sus años de formación. Esto último precisaría de una reflexión, de una deliberación, acerca de las virtudes y defectos de nuestros actuales sistemas de enseñanza.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Dos excelentes exposiciones del momento actual de la teoría democrática en David Held, *Modelos de democracia*, 3ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2007, quien dedica las páginas 331-362 a la democracia deliberativa, y Ferrán Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, 2ª ed., Ariel, Barcelona, 2008.
- Las bases de la democracia deliberativa en la obra de John Rawls pueden hallarse principalmente en sus libros *El derecho de gentes y una revisión de la idea de razón pública*, Paidós, Barcelona, 2001, y *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 2004. En el caso de Jürgen Habermas resulta obligada la cita de *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 1998, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999 y *La constelación posnacional*, editorial Paidós, Barcelona, 2000.
- La cita de Luigi Ferrajoli lo es por su libro *Derechos y garantías. La ley del más débil*, editorial Trotta, Madrid, 1999. Y la correspondiente a Giovanni Sartori remite a *La democracia en 30 lecciones*, Taurus, Madrid, 2009.
- De Amy Gutmann y Dennis Thompson *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2004, se toman tanto la definición de democracia deliberativa como muchas de las ideas recogidas en este texto. El lector interesado puede hallar un rico debate sobre las teorías deliberativas en James S. Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003. De los trabajos que integran este libro el texto remite a los firmados por

- Bruce Ackerman y James S. Fishkin “Deliberation Day” (págs. 7-30) y Robert E. Goodin, “Democratic Deliberation Within” (págs. 54-79). Ackerman retoma la propuesta del “Día de la Deliberación” en “The Citizenship Agenda”, publicado en Jack M. Balkin y Reva B. Siegel (eds.), *The Constitution in 2020*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2009, págs. 109 y ss.
- De entre los trabajos españoles pueden mencionarse ahora los de Carmen Sancho, “Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 122 (2003), págs. 201 y ss. y destacadamente Andrea Greppi, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Trotta, Madrid, 2006.
 - Finalmente, la exposición de la historia constitucional americana siguiendo la propuesta de Bruce Ackerman se toma de su obra *We the people*, Harvard University Press, Cambridge (Massachussets)-Londres. De esta obra se han publicado hasta la fecha los volúmenes *Foundations* (1991) y *Transformations* (1998). Según el plan general de la obra avanzado en el primero de estos volúmenes queda pendiente el tercero, *Interpretations*, donde el autor tiene previsto examinar la evolución de la interpretación constitucional llevada a cabo por el Tribunal Supremo.

Zaragoza a 25 de noviembre de 2009