

Repensar la democracia

Ramón Soriano, Carlos Alarcón
y Juan Jesús Mora
(directores de la edición)

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
DERECHOS HUMANOS: TEORÍA GENERAL
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE (SEVILLA)

ACONCAGUAL LIBROS
Sevilla, 2004

POLÍTICA Y SOCIEDAD, N° 1

© Los autores.

© De esta edición, Aconcagua Libros S.L.

Sevilla (Andalucía), marzo de 2004

Imprime: Tecnographic, S.L.

Polígono Calonge - c/ Metarlugia (Sevilla)

D.L.: SE-1.153/04

ISBN: 84-96178-02-1

Tf./ Fax: + 34 954 626 796

E-mail: aconcagua@arrakis.es

www.aconcagualibros.com

Impreso en España – Printed in Spain

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Índice

Presentación.....	11
¿Terrorismo o Terror global?. <i>Carlos Aguilar Blanc</i>	13
1. El Terror.....	16
1.1. Aproximación preliminar al concepto de Terror.....	16
1.2. Terror y miedo.....	20
1.3. Los terroristas.....	22
1.4. Terror y legalidad.....	24
2. El terrorismo.....	26
2.1. Terroristas, héroes y premios Nóbel.....	27
2.2. Por una propuesta de definición.....	31
2.3. La globalización del terrorismo.....	36
2.4. La respuesta antiterrorista ¿El regreso del Terror?.....	40
Democracia y pacifismo en la era nuclear. <i>Carlos Alarcón Cabrera</i>	47
1. El nacimiento de una nueva era.....	47
2. La respuesta pacifista.....	53
2.1. El pacifismo instrumental.....	56
2.2. La creación de un Estado supranacional.....	59
2.3. El pacifismo finalista: la no-violencia.....	63
Más allá de la Constitución. Hegemonía política y democracia radical en Ernesto Laclau. <i>Walter Federico Gadea</i>	65
1. El concepto de hegemonía en Ernesto Laclau.....	65
1.1. Las categorías de <i>equivalencia</i> y <i>otredad</i>	65
1.2. La cancelación de las diferencias y el problema de la <i>plenitud no positiva (ausente)</i>	70
2. Los principios organizativos de una democracia radical.....	74

2.1. Los riesgos de una ofensiva antidemocrática.....	74
2.2. La revolución democrática.....	76
2.3. Los principios que rigen el proceso de equivalencia en un sistema democrático.....	77
3. La democracia radical: entre la igualdad y la libertad.....	81
4. Análisis crítico de la propuesta de Ernesto Laclau.....	85
4.1. Poder y democracia.....	85
4.2. Universidad y democracia radical. El pluralismo en las concepciones del bien.....	86
4.3. Dislocación y progresismo oficial.....	87
 Ley del Jurado y medio ambiente: ¿Es democrática la justicia penal ambiental? <i>Fernando León Jiménez</i>	91
1. Notas previas.....	91
2. El Tribunal del Jurado: razones, motivos y ambiciones.....	91
3. Ley del Jurado y medio ambiente: ¿Hasta dónde llega la democratización del Estado en los juicios por delitos ambientales?....	97
4. Conclusiones.....	101
5. Propuestas para aumentar el grado de democratización «ecológica» del Tribunal del Jurado.....	105
 Democracia global: presupuestos y perspectivas. <i>Isabel Victoria Lucena Cid</i>	109
1. Introducción.....	109
2. Los estados democráticos ante el proceso de globalización.....	113
2.1. La emergencia de un nuevo concepto de soberanía post-westfaliana.....	115
2.2. La transformación de la democracia estatal.....	116
3. Modelos de democracia global: principios para repensar la democracia.....	122
3.1. Gobierno global: la propuesta del Internacionalismo Liberal Democrático.....	123
3.2. Comunitarismo radical: el gobierno del pueblo.....	126
3.3. La democracia cosmopolita.....	130
4. Perspectivas de la democracia global.....	134
 Democracia, Constitución y Estado de Derecho: ¿el poder del derecho o el derecho del poder? El dilema del garantismo jurídico. <i>Juan Jesús Mora Molina</i>	139

1. Fuerza y gobierno: ¿dónde reside la voluntad soberana?.....	139
2. ¿Autolimitación del poder o igualdad en el poder?.....	141
3. Gobierno de las leyes y gobierno de los hombres.....	144
4. «Heterojerarquía» y «homojerarquía» de los poderes.....	147
5. Poderes salvajes y salvajismo en el poder.....	150
6. ¿Ley del más débil o poderes desbocados?.....	153
7. Ambivalencia del garantismo.....	155
8. Principio <i>ex legibus solutus</i> : entre el principio de legalidad y la sociedad civil plebiscitaria.....	158
9. Conclusión: «¿Constitución o Democracia?».....	161

El control ecociudadano de los asuntos públicos como aprendizaje
y ejercicio generalizados del derecho de participación política.

<i>Luis de la Rasilla</i>	165
---------------------------------	-----

1. Presentación y objetivo.....	165
2. Punto de partida.....	166
2.1. La noción de ecociudadanía.....	168
2.2. La actitud ecociudadanía.....	169
2.3. El derecho-deber de ecociudadanía.....	169
3. Función ecociudadanía de control de los asuntos públicos.....	170
4. La enseñanza-aprendizaje del derecho de participación política y su ejercicio autónomo y plural.....	172
4.1. La oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía.....	173
4.2. El procedimiento de intervención ecociudadana a distancia.....	176
5. Observatorios ecociudadanos de iniciativa y control.....	177
5.1. Los observatorios ecociudadanos de control/aula.....	179
5.1.1. Fases y subfases.....	180
5.1.2. Observatorios ecociudadanos de control/aula en curso.....	182
5.1.3. Ejemplo.....	183

¿Gobierno vs. Gobernanza? Democracia, derecho y poder en la era de los eufemismos. <i>Rafael Rodríguez Prieto</i>	189
--	-----

1. Introducción.....	189
2. Palabras, disfraces y luchas.....	193
3. Gobernanza, más allá de la representación.....	200

4. Mercado sin apellidos en la era de las corporaciones. Derecho débil y derecho fuerte.....	205
Acerca de la democracia. Reflexiones a partir de un contexto latinoamericano. <i>David Sánchez Rubio</i>	
1. Introducción.....	215
2. Sobre la democracia. Una leve mirada histórica.....	218
3. La democracia en nuestros días.....	222
4. Democracia y bovarismo latinoamericano.....	226
5. Una propuesta integral.....	228
Desformalización del derecho, control judicial y democracia. <i>José María Seco Martínez</i>	
1. Introducción.....	235
2. El contexto.....	236
3. Justicia, jurisdicción y democracia.....	240
3.1. Primer ejemplo: Disociación de jurisdicciones.....	245
3.2. Segundo ejemplo: La revisión judicial pierde perfiles.....	246
Males y remedios para una democracia obsoleta. <i>Ramón Luis Soriano Díaz</i>	
1. División e independencia de los poderes públicos.....	254
1.1. Crítica.....	254
1.2. Propuesta alternativa.....	259
2. Los partidos políticos.....	259
2.1. Crítica.....	259
2.2. Propuesta alternativa.....	266
3. Las responsabilidades políticas.....	268
3.1. Crítica.....	268
3.2. Propuesta alternativa.....	271
4. El Parlamento demediado.....	273
4.1. Crítica.....	273
4.1.1. Función de control del Gobierno.....	273
4.1.2. Función legislativa.....	274
4.1.3. Función representativa.....	275
4.2. Propuesta alternativa.....	276
5. El Parlamento oscurantista.....	278

5.1. Crítica.....	278
5.1.1. Libertad de expresión y actuación de los representantes.....	278
5.1.2. Libertad de información y publicidad parlamentarias.....	280
5.2. Propuesta alternativa.....	281
6. El transfuguismo.....	282
6.1. Crítica.....	282
6.2. Propuesta alternativa.....	286
7. Las comisiones de investigación.....	286
7.1. Crítica.....	286
7.2. Propuesta alternativa.....	290
8. La inmunidad de los parlamentarios.....	291
8.1. Crítica.....	291
8.2. Propuesta alternativa.....	295
9. La iniciativa legislativa popular.....	295
9.1. Crítica.....	295
9.2. Propuesta alternativa.....	299
10. El referéndum.....	299
10.1. Crítica.....	299
10.2. Propuesta alternativa.....	304
11. Las elecciones en España.....	305
11.1. Crítica.....	305
11.2. Propuesta alternativa.....	309

Presentación

El presente volumen es la primera publicación colectiva del Grupo de Investigación (PAI) "Derechos Humanos: Teoría General", cuyos componentes van dando a la luz pública los resultados de sus trabajos en una serie de proyectos publicísticos abiertos a la participación de otros investigadores: la colección de monografías "Pensamiento político, democracia y ciudadanía" de la Editorial Almuzara, la colección de monografías breves *Derecho, Política y Sociedad* de la Editorial Aconcagua y la revista internacional de filosofía política *Política y Derecho*, cofinanciada por la Universidad de Huelva y la Editorial Almuzara, que viene a cubrir un enorme hueco de la publicística española, donde escasean las obras dedicadas a la filosofía política *strictu sensu*.

Los artículos recogidos en el presente volumen tratan de un tema central de la filosofía política como es la democracia, conteniendo aportes críticos respecto a los modelos vigentes y propuestas alternativas a los mismos, desde la perspectiva de una doble orientación: crítica y constructiva. Late en los trabajos una honda insatisfacción por los modelos de organización social y el funcionamiento del sistema democrático, reducido a la única democracia representativa, y un esfuerzo de fundamentación de la corrección de determinados aspectos de la democracia al uso así como de modelos alternativos o complementarios.

La diversidad de ángulos en el análisis de los sistemas democráticos preside la factura de este volumen colectivo de un grupo de investigación que lleva largo tiempo *repensando* la democracia: carencias, desajustes y alternativas. Un primer grupo de trabajos se refieren a la dimensión normativa de la democracia –desde el ámbito tradicional del Estado al marco más amplio de una democracia planetaria–. Un segundo grupo atañe a la dimensión sociológica de la democracia vigente, indagando la falta de sincronía entre las normas reguladoras y el funcionamiento real de la demo-

cracia. Un tercer grupo, más a ras de suelo, presenta las carencias de instituciones democráticas concretas. Y finalmente, en cuarto lugar, no faltan los trabajos de prospectiva política innovadora aportando nuevos instrumentos de acción política –como los observatorios ecociudadanos– para los ciudadanos que quieran hacer de políticos y desarrollar las tareas propias de los políticos, sin necesidad de estar situados bajo el manto protector –y hasta cierto punto lastrante– de los partidos políticos.

Hemos titulado el volumen *Repensar la democracia*, porque resume fielmente el significado y alcance del trabajo realizado: pensar una y otra vez en un discurso poroso y compartido de los autores sobre los problemas de la democracia: carencias, límites, soluciones posibles, nuevas perspectivas... Es nuestro deseo que el presente volumen sea el primero de una serie donde podamos proyectar de tiempo en tiempo nuestros trabajos de investigación alrededor de temas de actualidad. En los momentos del cierre de esta edición el grupo trabaja en dos proyectos: la publicación de los textos básicos del nuevo orden americano (doctrinales y de derecho positivo) y los comentarios críticos a este nuevo orden, que va consolidándose tras los tristes acontecimientos del 11 de septiembre neoyorkino. Ambos proyectos serán publicados en el trascurso de este año.

Al concluir el volumen hemos podido constatar con cierta sorpresa un hecho inesperado y desde luego no pretendido: las señas de identidad del grupo de investigación caracterizado por una posición peculiar dentro del espectro de la filosofía política, contrastando con otras posiciones más moderadas, y que resumiría en una apuesta por la innovación institucional y la apertura a otros modelos de organización democrática, que superen las limitaciones e insuficiencias de la tradicional democracia representativa.

Directores de la edición

¿Terrorismo o Terror global?

Carlos Aguilar Blanc¹

*Aconsejaría persistencia en nuestra lucha por la libertad,
aunque se nos revelase que fueran a perecer novecientos
noventa y nueve hombres, y que solo uno de cada mil
fuera a sobrevivir y conservar su libertad.
Un hombre libre así debe poseer más virtud,
y gozar de más felicidad, que mil esclavos.*
Samuel Adams, en 1774

11 de septiembre de 2001, ciudad de Nueva York, dos aviones de pasajeros procedentes de Boston secuestrados previamente por terroristas islámicos se dirigieron a su fatal destino consistente en estrellarse contra los símbolos arquitectónicos del capitalismo mundial, las dos torres del World Trade Center; en pocos minutos, según la cifra oficial de víctimas², se perdieron 2.819 vidas humanas de entre tres y setenta y un años de edad; los daños materiales fueron los mayores provocados por ningún acto terrorista cometido hasta la fecha. Los atentados perpetrados contra las torres gemelas suponen la trágica certificación sociológica del carácter global del terrorismo internacional, o al menos en lo que se refiere a algunos de sus principales ejecutores. ¿Pero supone ello la existencia de un terror global? Algunos dirán sin duda que sí, no en vano se habla en estos tiempos de la existencia de una guerra mundial contra el terror, de perseguir y hostigar o incluso eliminar a los actores y promotores de uno de los grandes dramas de nuestro tiempo. Pudiera pensarse pues que nuestras primeras impresiones son correctas, el terror o el terrorismo se ha globalizado.

11 de septiembre de 1995, ciudad bosnia de Srebrenica, en el plazo de cuarenta y ocho horas, fueron asesinadas a manos de las milicias

¹ Profesor Asociado de Teoría del Derecho y Teoría y Práctica de los Derechos Humanos en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

² Diario El Mundo del Siglo XXI, Lunes, 2 de septiembre de 2002, Año XIV. Número: 4.651

serbias aproximadamente unas 3.500 personas³ musulmanas serbio-bosnias, sin contar el número indeterminado de personas desaparecidas. Las trágicas circunstancias que rodearon tan luctuosos hechos todavía no han sido esclarecidas en su totalidad, las víctimas fueron abandonadas a su suerte por el pequeño contingente de tropas internacionales de la UNPROFOR destacado en el citado enclave; es preciso reconocer que los 150 soldados del batallón neerlandés estaban equipados con armas ligeras y ocupaban posiciones indefendibles frente a 2.000 serbios que avanzaban con el apoyo de vehículos blindados y artillería. Algunos han aducido que, a pesar de las reiteradas peticiones del comandante del batallón neerlandés, no se autorizó antes el uso de la fuerza aérea de la OTAN porque el Comandante de las Fuerzas o alguna otra autoridad había renunciado a utilizarla contra los serbios a cambio de la puesta en libertad del personal de las Naciones Unidas que había sido tomado como rehén en mayo y junio de 1995. Al margen de dichas polémicas ¿aquellos asesinatos fueron actos de terrorismo, crímenes de guerra, o actos de terror?.

11 de septiembre de 1973, Santiago de Chile, el presidente Salvador Allende era atacado en el palacio de gobierno de la Moneda, fue bombardeado por la aviación militar chilena y hostigado y ametrallado con munición pesada por carros blindados desde tierra. El ataque duró veinticuatro horas aproximadamente. Todos los indicios indican que el presidente finalmente se suicidó. ¿Aquel ataque y las miles de violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal que le siguieron fueron actos de terror, de terrorismo, disturbios internos, motines?

No cabe duda de que el 11 de septiembre será una fecha recordada durante bastante tiempo por muy distintas y variadas personas a causa de una realidad, la violencia del hombre contra el hombre, no hay duda tampoco de que dicha violencia constituye un acto generalmente rechazado por la mayor parte de la humanidad. Pudiera pensarse que la calificación jurídica o sociológica concreta que otorguemos a dichos actos es un hecho del todo intrascendente pero nada más lejos de la realidad. Si bien la violencia parece que nos ha venido acompañando desde los más remotos orígenes de nuestra especie no es menos cierto que desde el alba de los tiempos la humanidad ha tratado de limitar o racionalizar en alguna medida las terribles consecuencias que la misma ha infligido a

³ BBC MUNDO.com, Martes, 12 de febrero de 2002.

nuestras sociedades. La respuesta civilizada que han generado los distintos modelos culturales ha sido generalmente la del establecimiento de una serie de imperativos o prescripciones que intentan influir en el actuar humano, es decir de unas normas que regulen la convivencia humana en sociedad. Dichas normas han adoptado la forma de imperativo moral, uso o costumbre social o la de norma jurídica propiamente dicha. La creación de un cierto orden social respecto a las conductas humanas que van acompañadas de fuerza o de violencia mediante el establecimiento de normas está estrechamente ligada a la valoración de dichas conductas. Las normas que establezcamos, además de ser prescripciones encaminadas a dirigir el actuar humano, entrañarán juicios de valor acerca de dichas acciones; deberemos elegir entre distintas alternativas valorativas y asignar las mismas a las distintas formas sociales en las cuales se manifiesta la violencia del ser humano.

Se pensará no sin parte de razón que los tres 11 de septiembre brevemente reseñados serán probablemente objeto de distintas valoraciones subjetivas, lo cual pudiera llevarnos a cierto relativismo social, moral o incluso jurídico. El problema reside en que dada la extraordinaria relevancia que la violencia adquiere en el desarrollo de la vida social, la idoneidad de los instrumentos normativos asignados a las distintas formas de violencia manifestadas en nuestros particulares tres 11 de septiembre será un elemento determinante en el posterior desarrollo postraumático de las sociedades que los padecieron. Lo expuesto nos lleva a reafirmar la importancia de la valoración social y jurídica que nos merezcan los citados acontecimientos, tanto para las sociedades concretas que los padecieron directamente como para lo que se ha dado en llamar la actual sociedad global.

Resulta en cierto modo sorprendente, teniendo en cuenta la importancia que tiene la función crítica o valorativa, el grado de confusión existente entre la opinión pública generalizada acerca de cuales debieran ser las calificaciones a asignar a los acontecimientos expuestos. Los días siguientes a los atentados del World Trade Center en la ciudad de Nueva York estuvieron marcados por la confusión mediática; se habló de atentados terroristas, de declaración de guerra, de acto de guerra; la confusión no fue desde luego patrimonio exclusivo de los medios de comunicación; los máximos mandatarios públicos también fueron presa de la misma y asistimos a un constante acudir en los medios de comunicación a los expertos en estrategia militar, relaciones internacionales y en terrorismo

a fin de que se diera cierta luz entre tanta oscuridad. Sorprendente en cierto modo, decíamos, ya que si nos paramos a reflexionar un momento no lo es tanto. Nuestro tiempo se caracteriza por ser el tiempo de lo inmediato, ésta es precisamente una de las principales características de la sociedad global. Asistimos cada semana a la celebración del acontecimiento deportivo del siglo; resulta paradójico que cada año se celebren al menos seis o siete partidos de fútbol del siglo; cada semana, cuando no cada día, se nos informa de la última noticia en materia de política internacional que "supondrá" de manera inefable el acontecimiento más relevante en las relaciones internacionales de los próximos veinticinco años, y cómo no el último descubrimiento en el campo de las ciencias de la naturaleza "será" el que cambiará de modo más drástico nuestras vidas. Vivimos en la era de la información; eso es algo que desde luego no nos atreveríamos a discutir, es más, pareciera que en nuestro tiempo solo hubiera información, estamos tan desbordados por la misma que apenas sí tenemos tiempo para analizarla o reflexionar sobre ella, cuando estamos digiriendo la importancia que pudiera tener el último escándalo o acontecimiento político de la semana pasada nos vemos desbordados con una decena de nuevos hechos. Ante esta situación parece bastante aconsejable el preguntarse de donde arrancan los hechos, la historia siempre ha sido la gran maestra y esta vieja profesora acompañada del pensamiento de los clásicos quizás pueda ser una interesante receta a la hora de examinar viejas enfermedades de la humanidad como la violencia de los unos contra los otros; no en vano la naturaleza del ser humano o la estructura genética como dirían otros no ha cambiado tanto en los últimos cinco mil años y nuestras sociedades actuales aunque hayan experimentado cambios no han conseguido erradicar la violencia con mayor éxito que los distintos modelos sociales que nos precedieran.

1. El Terror.

1.1. Aproximación preliminar al concepto de terror.

Si miramos a la cuna de nuestra civilización nos encontraremos con que *Phobos (el terror)* y *Deimos (el temor)* eran los nombres de los caballos gemelos que tiraban del carro de *Ares* el dios de la guerra⁴. El terror puede venir no solo de la guerra sino de otra serie de actos, sin embargo

no deja de ser cierto que terror, terrorismo y guerra (convencional o no) han ido históricamente juntos de la mano, y los acontecimientos recientes, en las últimas décadas, relacionados con el *Terror de Estado* y el *terrorismo internacional* han sido relacionados por algunos autores y por algunos de los actores de tan luctuosos acontecimientos con modernas formas de guerra. Parece pues que nuestros antepasados griegos no estaban muy desacertados en sus creaciones mitológicas.

Antes de adentrarnos en el desarrollo histórico del terror y de sus consecuencias o relaciones con el mundo de lo jurídico parece conveniente realizar un acercamiento lingüístico a la palabra "terror" y a algunas de sus derivadas en lengua española, como "terrorismo" o "aterrorizar". Para Caro Baroja resulta claro que la palabra "terror" es enteramente latina, ya el *Diccionario de autoridades*, de tiempos de Felipe V daba dos ejemplos de ello y el mismísimo Cervantes alude al terror.⁵

El primer dato que conocemos del uso de la palabra "terrorista" en nuestra literatura es el de Fernández de Moratín⁶ quien en el año 1821 hace uso de la palabra "terroristas" en el sentido revolucionario. Será después de la revolución francesa cuando el termino "terrorismo" será incluido en el suplemento del diccionario de la academia francesa de 1798 en referencia al periodo revolucionario comúnmente conocido como "El Terror". Por su parte la palabra "terrorista" hará su aparición en los diccionarios de lengua española de la primera mitad del siglo XIX⁷.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos dice que "terror" deriva del latín terror, -oris. Y nos ofrece un primer significado del termino "*miedo muy intenso*"; como tercer significado nos da el de "*método expeditivo de justicia revolucionaria y contrarrevolucionaria*. Por antonom., época, durante la Revolución francesa, en que este método era frecuente"⁸.

El diccionario Oxford de la mente nos indica que los orígenes del término se encuentran en la noción de temblar y le da al término el

⁴ CALVERT, Peter: "El terror en la teoría de la revolución" en O'SULLIVAN, Noel y otros: *Terrorismo ideología y revolución*. Alianza Editorial. Madrid, 1987, pg. 47.

⁵ CARO BAROJA, Julio: "El terror desde un punto de vista histórico" en *Terror y terrorismo*. Ed. Plaza y Janés/Cambio 16. Barcelona. 1989. pgs. 16 a 17.

⁶ FERNÁNDEZ DE MORATÍN, Leandro: en *Obras postumas*, II, pág. 344. Carta XXVII. Madrid, 1867. Obra cit. por CARO BAROJA, Julio en *Terror y terrorismo*. Op. Cit. pg. 18.

⁷ CARO BAROJA, Julio: en *Terror y terrorismo*. Op. Cit. pgs. 18 y 19.

⁸ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA: "Diccionario de la Lengua española" *Vigésima Segunda Edición*. Ed. Espasa Calpe. Madrid. 2001. pg. 2165.

significado de "el miedo específico a que ocurra un acontecimiento o acción nefastos". Parece que el terror se acomoda a una categoría de respuestas instintivas que los seres humanos compartimos con la mayoría de los mamíferos. Experimentos con chimpancés en los que se mostraba a estos animales imágenes de chimpancés con la cabeza o miembros amputados suscitaban respuestas instintivas de agitación extrema. El miedo a la violencia infringida se encuentra en la base del proceso de terror⁹. Sin embargo hay autores que sostienen que desde un punto de vista sociológico el "terror" es distinto del "temor", este extremo nos parece totalmente correcto, ya que no fue lo mismo el "Gran Miedo" que recorrió Francia en el año 1789 que el "Terror Jacobino" de 1793¹⁰. No debe extrañarnos esta aparente contradicción; la discusión se sitúa en diferentes planos de investigación: de una parte el estrictamente psicológico y de otra el sociológico político.

El terror fue la base de la tiranía en Roma, recuérdense los gobiernos de Mario y Sila. El terror ha sido usado como un medio para acceder al poder; cuando al uso del mismo le ha seguido su conquista efectiva decimos que se ha producido una "revolución"; cuando por el contrario la violencia y el terror son sometidos o sofocados desde el poder decimos que lo que se produjo fue una "rebelión" una "revuelta popular" o una "insurrección". Llamamos la atención sobre este extremo ya que algún paralelismo a esto se dará respecto al fenómeno terrorista como veremos más adelante.

Desde un punto de vista antropológico el terror tiene una importante raigambre en la especie humana; así parecen indicarlo los estudios antropológicos existentes arrancando desde los trabajos realizados por el jurisconsulto Bachofen¹¹. Los trabajos de Fritz Graebner¹² sobre la "Maskenkultur" nos revelan cómo en algunas culturas tribales de tipo

⁹ GREGORY, Richard L. en *Diccionario Oxford de la mente*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pg. 1121.

¹⁰ CALVERT, Peter: "El terror en la teoría de la revolución" en O'SULLIVAN, Noel y otros: *Terrosismo ideología y revolución Op. Cit Para este autor el "terror" es el uso sistemático del temor en circunstancias revolucionarias para ayudar al establecimiento de un nuevo gobierno*.

¹¹ BACHOFEN: *Das Mutterrecht. Eine Untersuchung über die Gynokratie der alten Welt nach ihrer religiösen und rechtlichen Natur*. Stuttgart, 1861.

¹² GRAEBNER, F.: *Methode der Ethnologie*, Heidelberg, 1911.

patriarcal existen sociedades secretas masculinas que tienen por objeto controlar la vida social mediante el empleo de máscaras que aterrizan al resto del colectivo social. Según alguno de estos autores, como Lowie¹³, en algunas tribus como la de los nativos de la islas Banks, de Melanesia, los iniciados en tales sociedades secretas practicaban periódicamente verdaderos ritos de destrucción y terror para hacer sentir su control absoluto sobre el resto del grupo tribal¹⁴.

El terror político o religioso ha sido una constante en la tarea de conversión y gobierno de los pueblos. Ahora bien, el uso del término "Terror", aun teniendo en cuenta los precedentes y los aspectos que hemos señalado, a los efectos que interesan en el presente trabajo, deriva de los sucesos ocurridos en la o las revoluciones acaecidas en Francia entre los años 1789 a 1795. El punto de partida, de lo que será posteriormente el Terror, podemos situarlo en los acontecimientos sucedidos el 25 de julio de 1792, fecha en la que un imprudente manifiesto del duque de Brunswick amenaza con destruir la ciudad de París si se ejerce violencia sobre la persona del monarca Luis XVI. El 10 de agosto de 1792 se producía la insurrección popular que toma Las Tullerías y derriba la monarquía a lo cual le sigue la radicalización de la democracia tras la aprobación, al día siguiente (11 de agosto), del sufragio universal. El 10 de agosto de 1792 supone la entrada en escena de los *sans-culottes*, que esperaban que la revolución trajera la efectiva igualdad jurídica y social solucionando a la par los problemas políticos y económicos existentes en el momento.

El Terror propiamente dicho no se va a producir hasta el día 4 de septiembre de 1793 con el movimiento popular en París y tras la aprobación el 17 de septiembre de la *Loi des suspects*, se observa ya aquí la aparición del elemento jurídico junto al terror y en este caso acompañado ya del elemento propiamente normativo; este hecho (pensamos) es verdaderamente trascendental y supone un rasgo distintivo del Terror; el Terror revolucionario se legaliza; desde ese momento existe una ley que ampara e impulsa la práctica del Terror.

¹³ LOWIE, Robert. H.: *The Melanesians. Studies in their Anthropology and Folk-Lore.* Oxford 1891.

¹⁴ CARO BAROJA, J.: "El terror desde un punto de vista etnológico" en *Terror y terrorismo.* Op. Cit. pgs. 51 a 56.

1.2. Terror y miedo.

Dos son los estados de ánimo que según el historiador Georges Lefebvre se constituyen como elementos subyacentes en la conducta revolucionaria: la esperanza y el miedo. El miedo se transforma en la Francia revolucionaria; aparece en la propia Asamblea de representantes y se extiende entre las masas populares. En la Asamblea el miedo preparará el camino al terror. La revolución se encontró desde luego entre dos grandes sensaciones, el miedo y el optimismo ante lo que parecía el advenimiento de una nueva y mejor era para la humanidad en la que se dejarían atrás los privilegios del viejo orden y se crearía una nueva sociedad. Según Hampson¹⁵, en 1788 los protagonistas del hecho revolucionario anhelaban un cambio, el reemplazo del viejo orden absolutista por un régimen constitucional monárquico; muchos de los privilegiados estaban en mayor o menor medida resignados a sufrir una pérdida en sus privilegios y existía un consenso general sobre la necesidad de establecer un cierto número limitado de libertades civiles entre las que se encontraban la libertad de pensamiento, prensa, expresión y el derecho de habeas corpus.

Los debates de la Asamblea estuvieron fuertemente marcados por las apelaciones al pensamiento de Montesquieu y de Rousseau. Los constituyentes afirmaron que la nueva constitución debía respetar la idea de la división o compensación del poder político que Montesquieu planteara en *Del Espíritu de las Leyes*¹⁶. La Francia de la época revolucionaria era muy distinta en su contexto sociopolítico a la Inglaterra expuesta por Montesquieu, y si bien la propuesta a favor del equilibrio de los poderes fue ampliamente aceptada, desde los comienzos de la actividad asamblearia asistimos a una desconfianza y un temor que impidieron la plena aplicación de la misma. Finalmente se optó por una sola cámara legislativa y aun así las desconfianzas entre las diferentes tendencias existentes y la torpe actuación política de la corona llevarían inevitablemente a un dominio del miedo en la escena política. Por lo que se refiere

¹⁵ HAMPSON, Norman: "On trying to understand the French revolution" en *Prelude to Terror*, Basil Blackwell, New York, 1988, pg. X.

¹⁶ MONTESQUIEU: "Libro X De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la constitución, Capítulo VI De la constitución de Inglaterra", en *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1987, pg.107.

a la percepción que los constituyentes tuvieron de las ideas de Rousseau, señalar que estas vinieron a agravar la desconfianza y romper el escaso consenso inicial. Pensamos que el ginebrino en contra de lo que afirman algunos autores es un pesimista respecto de la especie humana ya que considera que el hombre es puro en su estado presocial y que el mismo es difícilmente regenerable. Pese a lo expuesto Rousseau no descarta la posibilidad de la *regeneración*, palabra ampliamente utilizada en el periodo revolucionario. El problema por supuesto consiste en determinar quién y cómo debe ser regenerado. Esta idea junto al espíritu ilustrado creyente en la posible remodelación del mundo y la sociedad tras el descubrimiento de las leyes racionales que lo configuran, lanzaría a los constituyentes a la empresa de crear un mundo nuevo y mejor abandonando las precauciones prescritas por Montesquieu para el ejercicio del poder; el precio a pagar por tal concepción será finalmente el Terror. Los constituyentes sabían por Rousseau que la soberanía residía en el pueblo, era inalienable y residente en la voluntad general de la nación, no en las instituciones¹⁷. De ello dedujeron una concepción territorial unitaria de Francia como un todo orgánico único y no como una reunión de provincias semiautónomas con sus particularidades y a una concepción social homogénea donde no cabe el equilibrio entre las diferencias e intereses particulares de los distintos grupos sociales. Este fue el primer paso para negar la propia identidad del contrario. El debate político era necesario para establecer cual era la voluntad general, pero una vez determinada esta la oposición era del todo ilegítima ya que ello supondría dar la razón a los que estaban equivocados y primar el interés particular sobre el interés común¹⁸, semejante acción equivaldría a la comisión de un acto inmoral cercano al pecado; se ha afirmado no sin razón que Rousseau poseía un temperamento religioso frente al carácter secular de Montesquieu¹⁹.

Puede decirse que el miedo se convirtió en el elemento más característico de la vida política; si un diputado votaba a favor de propuestas impopulares se exponía a amenazas y coacciones sobre sus bienes y su persona. La revolución francesa supone un gran cambio en la historia del

¹⁷ ROUSSEAU, Jean Jacques: “Libro II, Capít I, La soberanía es inalienable” en *El contrato social*, Madrid, Edaf, 1982, pgs. 67 y 68.

¹⁸ ROUSSEAU J.J.: “Libro II, Capít III, De si la voluntad general puede errar y Libro IV, Capít. II Del sufragio” en *El contrato social*, Op. Cit.

¹⁹ HAMPSON, N.: *Prelude to Terror*, Op.Cit., pg. 5.

miedo popular. Tradicionalmente existieron miedos generalizados entre la población campesina, más vulnerable a los ataques de grupos no muy numerosos que la población de las urbes o los burgos, normalmente protegidos por guarniciones militares con carácter permanente. No puede negarse que el *terror* revolucionario hunde sus raíces en el miedo secular. El *Gran Miedo*²⁰ que recorrió toda Francia en julio de 1789 no es una curiosidad histórica inconexa con el posterior desarrollo revolucionario. El miedo hizo su reaparición en los años siguientes a causa de los bandidos, la huida del Rey, o la llegada de las tropas extranjeras pero desde el *Gran Miedo* como sostiene Vovelle las actitudes cambiaron y el aspecto del miedo como pánico inexplicable cambió y las actitudes reflejaron en muchos casos conflictos sociales latentes. El *terror*, pensamos, fue fruto del miedo y del odio, al igual que las matanzas del 2 de septiembre de 1792. Pero este miedo es muy diferente no de un pánico general enloquecido como los miedos seculares o el *Gran Miedo*, este miedo es el miedo a la reacción contrarrevolucionaria, se produce habiéndose declarado previamente a la patria en peligro y tras la toma de Longwy por los ejércitos prusianos.

1.3. Los terroristas.

El Terror en la Francia revolucionaria de 1793 surge claramente en una situación de guerra civil y del peligro de la república ante la invasión exterior. Comprender el Terror no es tarea fácil, cuando nos hemos enfrentado al estudio del mismo hemos detectado en la mayoría de los estudios generales una simplificación del mismo o una breve y sumaria demonización de dicho periodo histórico. Acercarnos al Terror supone acercarnos a los *terroristas* como se les conoció durante la revolución o inmediatamente después de la misma. Estos terroristas no fueron otros que los artífices a pie de calle de la revolución. Eran, personas, *ciudadanos* comunes y corrientes con inquietudes políticas y sociales y fueron sin duda verdaderos sujetos activos que se convirtieron en los artífices que posibilitaron la revolución. Los *sans-cullotes* fueron la vanguardia que exigió derechos sociales y reivindicaciones económicas, dichas exigen-

²⁰ LEFEBVRE, Georges *El gran pánico de 1789*. Ed. Paidós. Barcelona. 1986.

cias se hicieron bajo el signo de la traición y del miedo. Estos *terroristes* eran distintos de los jacobinos (con los que la opinión pública tanto los ha confundido) y los girondinos, que se encontraban comprometidos con las doctrinas liberales, de hecho rechazaron las demandas populares durante la escasez de alimentos de 1792. Fue el movimiento de los llamados *enragés*²¹, el que en gran parte radicalizaría las posturas de los diputados jacobinos en la convención a la hora de implantar el Terror. Los calificados como *enragés*, venían a expresar el conjunto de las demandas populares. Los líderes del movimiento fueron radicales en sus demandas, *Jacques Roux* (sacerdote de los barrios bajos de la ciudad) predicó el terrorismo político y el bienestar social basado en una "economía moral". La importancia de las masas populares, del hombre común es crucial para intentar un acercamiento al fenómeno del Terror, qué duda cabe que los actores materiales del Terror tienen su lugar destacado pero no cabe duda de que también las ideas tuvieron su fuerte importancia en el desenvolvimiento del aparato terrorista. No podemos olvidar volver la mirada a la que pudo ser la mentalidad colectiva popular para intentar comprender las esperanzas, los rencores y los viejos odios que se liberaron con el terror.

La Francia revolucionaria supuso de una parte la inauguración solemne del uso generalizado de la violencia política y la aparición en el imaginario social colectivo de conceptos como *Terror* o *terroristes*. Hasta el momento hemos visto de manera sumaria cómo aparecieron. Aclaremos a fin de evitar equívocos que pensamos que el Terror francés supone el primer gran ejemplo de violencia política dirigido desde los centros del poder político de un gran Estado-Nación. No obstante no resulta casual que sea en ese momento cuando surge el término *terroristas* para calificar a los grupos armados de ciudadanos que comienzan a utilizar la violencia para poner en jaque al poder político de la época a fin de ver satisfechas sus demandas, insistimos en que pese a ello la revolución no fue desde luego una campaña terrorista en la acepción que actualmente le damos a dichos términos. ¿Por qué entonces tantos rodeos se preguntará probablemente el lector? Porque pese a ello y en contra de lo que puedan pensar

²¹ Este fue calificativo que les dio *La Montaña* después de las jornadas de enero de 1793 y sobre todo tras el 12 de febrero, en las que el movimiento popular reclamó a la Convención el control de los precios del grano. Los montañeses consideraron, en ese momento, que era un movimiento peligroso y anárquico. El propio Marat pidió el arresto de los líderes por considerarlos subversivos.

algunos expertos en la materia, pensamos que de los textos de alguno de los grandes hombres de la época, como por ejemplo de Jean-Paul Marat, podemos entresacar algunas formas que podrían acercarnos al moderno concepto de guerrilla, y porque así mismo de los textos de otro de los grandes de la época, de Maximilien Robespierre "el incorruptible", podemos aprender aspectos relevantes desde una óptica político-jurídica que puedan repetirse hoy en día en nuestros estados democráticos a raíz de la tal aireada guerra contra el terror o el terrorismo iniciada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Robespierre va a darnos la señal de alarma para que desde nuestro tiempo estemos vigilantes frente a las leyes que puedan acabar instaurando un régimen autoritario aunque, presupongamos, no sea esa la intencionalidad perseguida con las mismas. Frente a la imagen que se nos suele presentar del incorruptible, este era un verdadero amante de las leyes y la justicia. Robespierre es la trágica constatación de cómo un fin noble y un amor sin límite a las leyes puede derivarse en una gran desgracia colectiva, ello sin perjuicio de que estimemos que pese a todo el balance de la actividad jacobina fue positivo en la lucha por la instauración de los modelos políticos democráticos. La actividad de los citados autores tuvo una consecuencia práctica en el desarrollo del Terror francés. Robespierre sentó las bases de la futura política de los gobiernos revolucionarios venideros y en parte las premisas de futuros Terrores de Estado mientras Marat sentó las bases de las futuras acciones terroristas de corte individualista y las bases de la teoría insurreccional. El Terror en Marat es el punto de llegada final de un largo recorrido dedicado a la construcción de una teoría insurreccional de la violencia que tiene su punto de partida en posiciones iusnaturalistas de corte democrático, por paradójica que pueda parecer esta afirmación. Ambas aportaciones confluyeron en el desarrollo del Terror francés que por otra parte ha sido cuantitativamente que no cualitativamente uno de los terrores históricos más moderados.

1.4. Terror y legalidad.

Uno de los hechos que llaman la atención en el llamado periodo del Terror francés respecto de otras formas de violencia política anteriores es su legalización. Ya hemos comentado que la misma se produjo inicialmente con la aprobación de la *Loi de Suspects de 17 de septiembre de*

1793 ¿Supuso ello todo el desarrollo normativo del Terror? No, la *Loi de 22 de Prairial del año II (10 de junio de 1794)* continuaría la labor antes iniciada e inaguraría el periodo conocido históricamente como el Gran Terror. Este hecho de que el Terror tome forma legal es realmente llamativo aunque tiene desde luego diversas explicaciones. En primer lugar debemos señalar que en el ambiente filosófico y jurídico de la época está presente la consideración de la ley como expresión de la voluntad general, esta idea presente en *el Contrato Social*²² se vio reflejada en el ámbito jurídico desde los mismos inicios de la revolución al incorporarse en el artículo VI²³ de la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789*, nos encontramos ante la consagración del principio de legalidad como la principal fuente del ordenamiento jurídico frente a la dispersión de fuentes normativas existente antes del hecho revolucionario, no debe extrañarnos por tanto que a tenor de la redacción del artículo VI de la declaración se legalizase el terror a fin de que todos los ciudadanos, sin excepciones por razón de cargos o privilegios, estuviesen igualmente "protegidos" o sancionados por el Terror.

Consideramos que la legalización del Terror no solo no es extraña al mismo sino que constituye uno de sus elementos más característicos, lo que llamamos Terror, conocido antes de la confusión mediática producida tras los atentados terroristas del 11 de septiembre como Terror de Estado, se caracteriza precisamente por encontrarse legalizado, legalizados fueron también los Terrores Soviético y Nacionalsocialista. Es importante señalar que la actual Guerra contra el Terror no es tal, el mundo puede quizás estar ciertamente envuelto en una larga y difícil lucha contra el terrorismo pero es contra el Terror contra el que debemos estar alerta los ciudadanos amenazados por el terrorismo, ya que de lo contrario es probable que podamos caer en un nuevo Terror estatal con lo que el terrorismo habría ganado verdaderamente la supuesta guerra contra las sociedades democráticas. Los

²² ROUSSEAU, J.J.: "Libro II, Capit. VI, De la ley" en *El contrato social, Op. Cit.*, pg. 83.

²³ Article VI. La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

terroristas de la gran revolución nada tienen que ver con los terroristas actuales, del mismo modo el terrorismo no es el Terror. Queda fuera de este trabajo el llamado *terrorismo de Estado*, práctica esta que se encuentra fuera de la legalidad al igual que el *terrorismo* común o *antigubernamental*.

2. El terrorismo.

Los actos terroristas son por su propia naturaleza difíciles de analizar y comprender; el terrorismo es un hecho que provoca sentimientos encontrados y repuestas emocionales muy diferentes y de gran intensidad. A nadie se le escapa la radical y diferente percepción que produjeron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 entre la ciudadanía norteamericana y los habitantes de algunos países de la región conocida como Oriente Medio; ello pese a que se nos haya lanzado el mensaje, con una machaconería e insistencia políticamente correcta (qué duda cabe), de que el mundo musulmán condenó el terrorismo sin equivoco alguno. Lo cierto es que si observamos la situación retrospectivamente, pensaremos que efectivamente hubo personas musulmanas que vieron sacudidas sus conciencias con la misma intensidad que cualquier parisino o londinense cristiano, ateo o agnóstico; no obstante ello no nos impedirá concluir, a menos que queramos ponernos una opaca venda sobre los ojos, que hubo otras que vitorearon jubilosamente tan macabros y espantosos actos. Se nos dijo que la CNN emitió imágenes de archivo sensacionalistas que eran extemporáneas al momento en que las poblaciones citadas tuvieron noticias de tan luctuosos hechos. Se comprenden las razones de la puesta en marcha de dicha contracampaña informativa a fin de evitar actos injustificados de violencia contra personas musulmanas del todo inocentes, pero lo cierto es que hubo júbilo y vítores entre muchas personas practicantes del credo islámico, y muchos colectivos musulmanes se alegraron de que los atentados se cometieran y tuvieran éxito en sus objetivos. Los terroristas no salen de la nada y sin ningún tipo de apoyo; pueden tener una base mayor o menor de apoyo, pero un grupo terrorista sin cierto apoyo social tiene poca vida como tal.

2.1. Terroristas, héroes y premios Nóbel.

¿Cómo es posible que hechos tan atroces sean celebrados por unas personas? ¿Tal celebración es patrimonio exclusivo del mundo musulmán? No, no lo es, los terroristas por mucho que a algunos les pueda sorprender siempre han tenido y es de temer que tendrán sus defensores en todo tiempo y lugar, al margen de la profesión religiosa de sus defensores. Se ha dicho no sin razón que *el que para unos es un terrorista es para otros un luchador por la libertad*. Esta afirmación es sociológicamente cierta, así es; de ese modo pueden verse divididos los sentimientos populares; lo que hay que decir también es que pese a que subjetivamente la afirmación es válida, si buscamos elementos críticos que nos alumbren ante tan paradójica situación llegaremos a la conclusión de que el terrorista nunca, y repito nunca, puede ser considerado un verdadero luchador por la libertad ya que la naturaleza misma del terrorismo es contraria a la idea de libertad.

La confusión existente no obedece a causas patológicas ni a nada que se les parezca. La historia de las ideas está llena de justificaciones racionales del uso de la violencia y la historia reciente nos muestra cómo aquellos que antes eran calificados como terroristas, o que realmente lo eran, luego pasan a ser héroes nacionales, Jefes de Estado e incluso son galardonados con el Premio Nóbel de la Paz. A modo de mero ejemplo centrémonos de manera sumarisima en las vidas de dos conocidas personalidades públicas Menahem Beguin y Yasser Arafat.

Menajem Beguin²⁴ nació en Brest-Litovsk, Polonia, en 1913. Apasionado sionista desde su juventud, se enroló en el movimiento juvenil Betar a los 16 años de edad. A mediados de la década del 30 se graduó en derecho. Beguin se concentró en el adiestramiento militar; pareciera que hubiese intuido la futura necesidad de defensa que habrían de tener los judíos de Polonia. Al estallar la Segunda Guerra Mundial huyó a Vilna, fue arrestado en 1940 por la NKVD²⁵ y sentenciado a ocho años en un campamento de trabajo en Siberia. Debido a su nacionalidad polaca fue liberado en 1941, momento en el que se unió al Ejército Polaco Libre,

²⁴ Para más información acerca la vida de Beguin Vid. Israel Ministry of Foreign Affairs [En línea]. <<http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/home.asp>>, [Consulta: 23 marzo 2003].

²⁵ La NKVD: acrónimo derivado del denominado en lengua rusa Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos, nombre dado a la policía política soviética desde 1934 al año 1941.

cuerpo militar que en 1943 se dirigió a Oriente Medio. Ya en Palestina, contactó en 1943 con la organización clandestina sionista Irgún Tzevai Leumí (Etzel); Beguin emprendió la revitalización de la organización. En 1944, Beguin declaró una *revuelta* contra los británicos. El Etzel rompió con la política general sionista de contención e inició la revuelta consistente en una serie de atentados terroristas contra edificios gubernamentales. Bajo el liderazgo de Beguin el ritmo y el alcance de los desafíos del Etzel al dominio británico aumentaron, especialmente relevante fue el atentado terrorista contra las oficinas administrativas centrales situadas en el Hotel Rey David de Jerusalén en el que fueron asesinadas 91 personas.

En abril de 1948, tras la aprobación del plan de partición de Palestina por la ONU, las organizaciones armadas sionistas ocuparon las grandes ciudades y comenzaron a expulsar en masa a los palestinos con el argumento de que era inminente un ataque de los ejércitos árabes. En aquellos días la Irgun, dirigida por Menahem Beguin, llevó a cabo la matanza de la práctica totalidad de la población de la aldea palestina de Deir Yassin.

Durante los años 50 y 60 participó activamente en la política parlamentaria israelí siendo uno de los artífices de la fusión de partidos que daría lugar al partido Likud. Tras las elecciones de 1972 en las que el partido Likud obtuvo la mayoría parlamentaria, Menajem Beguin asumió el cargo de Primer Ministro, –posición que ocupó durante seis años y medio–, desde la primavera de 1977 hasta el otoño de 1983. Sus logros mas sobresalientes como primer ministro fueron la firma del Tratado de Paz con Egipto, en noviembre de 1977, y los acuerdos de Camp David, que contemplaban la retirada israelí del Sinaí y el establecimiento de una autonomía palestina, a cambio de la paz y las relaciones normales con Egipto. *El primer ministro Beguin y el presidente Sadat fueron distinguidos con el Premio Nobel de la Paz 1978 por este logro.*

Posteriormente, y todavía durante el mandato como primer ministro de Beguin, Israel realizó acciones militares en territorio libanés en respuesta a actos terroristas palestinos contra ciudadanos israelíes, la *Operación Litani* de 1978 y la *Operación Paz para la Galilea* de 1982. Ambas operaciones estuvieron destinadas a desalojar a la OLP del sur del Líbano. La Operación de 1982 se amplió a un conflicto con complejas ramificaciones en las que perdieron la vida un total de 1216 soldados israelíes. En el curso del conflicto Líbano-israelí, entre los días 16 y 18 de septiembre de 1982, se produjeron las matanzas de Sabra y Chatila en los campos

de refugiados palestinos situados en el Líbano; en dichos actos perdieron la vida cerca de 1000 personas según informes de la Cruz Roja Internacional; la matanza fue perpetrada por las falanges cristianas libanesas, no obstante la actuación de las fuerzas armadas israelíes fue cuanto menos negligente al permitir a las falanges acceder a los campos de refugiados en una zona que se encontraba bajo control israelí según se desprende del propio Informe de la denominada Comisión Kahan²⁶ creada por el propio gobierno israelí a fin de esclarecer los hechos ocurridos. Un año después de las masacres Beguin renunció a su cargo debido a las tensiones sufridas y a problemas de salud.

Yasser Arafat²⁷, nacido como Muhammad `Abd ar-Raouf `Arafat al-Qudwa al-Husseini. También conocido como Abu Ammar. Pasó su niñez en El Cairo, Jerusalén y Gaza; educado como musulmán participó desde joven en los movimientos de resistencia palestina contra la colonización judía. Con el permiso de Nasser Arafat organizó las primeras células fedaiyines y realizó tempranos ataques guerrilleros contra Israel desde el territorio de Gaza.

En octubre de 1957, en Kuwait, fundó junto con Jalil al-Wazir y Salah Jalaf, del movimiento Al Fatah, es decir, la Victoria o la Conquista a través de la Jihad. El prestigio y la fama de Al Fatah y Arafat se cimentó en episodios como la batalla de Al Karameh, en Jordania, el 21 de marzo de 1968, en la que Arafat al mando 300 fedaiyines palestinos, y con la cobertura brindada por la artillería jordana (que impidió la aniquilación cierta de la columna palestina), resistió el ataque de una división blindada y la aviación israelíes.

Con el paso del tiempo el régimen jordano, temeroso de las airadas respuestas de Israel ante los constantes ataques palestinos realizados desde Jordania y más inquieto aún por la gestación incipiente dentro de sus

²⁶ Señalar que dicho informe fue elaborado en 1983 por un grupo de jueces que recibieron el mandato del gobierno de Israel el 28 de septiembre de 1982 para investigar los hechos y factores relacionados con las masacres de refugiados palestinos y civiles libaneses en los campamentos de refugiados. La Comisión estuvo integrada por el presidente del Tribunal Supremo israelí, Itzjak Kahan, que ejerció como su presidente y que dio nombre por ello a la Comisión y Aaron Barak, juez de la Corte Suprema de Israel.

²⁷ Fundació CIDOB Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional [En línea]. <<http://www.cidob.org/bios/castellano/indices/indices.htm>>, [Consulta: 23 marzo 2003].

fronteras de un embrión de Estado palestino con sus propias fuerzas armadas, líderes carismáticos y administración independiente, se aprestó a desarticular las estructuras de la OLP en Jordania. La fecha clave en el tránsito de la actividad guerrillera de Arafat a la actividad terrorista se produjo en septiembre de 1970. El 6 de septiembre elementos del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), agrupación que no reconocía por entonces la autoridad política de la OLP, secuestraron tres aviones de pasajeros y los hicieron aterrizar en el aeropuerto jordano de Zarqa. Los terroristas palestinos retuvieron a los 1.062 pasajeros y destruyeron los 3 aviones en el que bautizaron como Aeropuerto de la Revolución. Este hecho desembocaría en una de las mayores tragedias para el pueblo palestino el Septiembre Negro. El régimen jordano atacó con dureza a los refugiados. Según la ONU: 10.000 palestinos perdieron la vida y no menos de 15.000 fueron heridos. Al Fatah declaró que se habían contabilizado 20.000 bajas, más bajas que en el computo total de todos los conflictos armados mantenidos desde 1920 hasta esa fecha contra los judíos. Ese fue el final de las guerrillas palestinas en Jordania.

Desde su expulsión de Jordania en 1970-1971 y tras la pérdida de gran parte de su capacidad militar, Al Fatah y otros grupos más radicales minoritarios decidieron cambiar su estrategia guerrillera por la acción terrorista. A los efectos de su imagen pública internacional se creó toda una trama de organizaciones terroristas y de apoyo que constituyeron un confusa nebulosa en la cual era difícil atribuir responsabilidades personales directas por la organización o la comisión de los actos terroristas.

Las campañas terroristas no atrajeron a la opinión pública mundial a favor de la causa palestina, sino que al contrario el nombre y prestigio que los palestinos pudieron obtener como guerrilleros se vino abajo como nuevos terroristas. El asalto a la villa olímpica en los juegos deportivos del año 1972 y el posterior asesinato de once atletas israelíes a manos de la organización Septiembre Negro no incrementaron desde luego la simpatía mundial hacia el pueblo palestino. En junio de 1974 Arafat reconoció implícitamente la existencia del Estado de Israel, no obstante las ambigüedades en torno a la violencia terrorista continuaron.

Solo gracias al espontáneo estallido popular de la primera *intifada* en los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania, 9 de diciembre de 1987, pudo recuperar la causa palestina su prestigio internacional; fueron las imágenes de jóvenes lanzando piedras contra soldados armados con fusiles de asalto lo que hizo recuperar su credibilidad a los palestinos; Arafat

se percató de ello y realizó un nuevo giro en su política respecto a la violencia. El 13 de diciembre de 1987 acudió a la sede principal de la ONU en Europa y allí en Ginebra declaró ante el mundo su rechazo al terrorismo como instrumento de acción política.

El 13 de septiembre de 1993, Arafat y el primer ministro israelí Yitzhak Rabin se reunieron en Washington para firmar la histórica Declaración de Principios, equivalente de hecho a un acuerdo de paz, junto con el Acuerdo Gaza-Jericó, que preveía la institución de un poder palestino autónomo, suerte de embrión del futuro estado palestino, en ambos territorios ocupados. El 5 de julio de 1994 tras el juramento de Arafat como Presidente nació formalmente la Autoridad Nacional Palestina. *Tras estos históricos acontecimientos, el 14 de octubre, Arafat fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz* que compartió con Yitzhak Rabin y con el tercer gran artífice del proceso de paz, Simon Peres. También ese año recibió en España el Premio Príncipe de Asturias a la Cooperación Internacional.

Hemos elegido las vidas de dos hombres que son considerados por sus partidarios como luchadores por la libertad y por el contrario son o fueron tenidos por sus detractores como criminales terroristas. Ambos se reconocieron partidarios de las actividades terroristas, ambos las realizaron, ambos las abandonaron oficialmente, ambos llegaron a la jefatura del Estado (cierto es que la Autoridad Nacional Palestina aún no lo es, pero a los efectos del presente discurso es lo mismo) y ambos, y quizás ello sea uno de los elementos que introducen mayor confusión en el problema terrorista, fueron galardonados con el Premio Nóbel de la Paz. Si después de esto pensáramos todavía que la difícil comprensión de la realidad que rodea al terrorismo es debida a la naturaleza exclusivamente subjetiva que envuelve a la percepción del mismo estaríamos incurriendo en un grave error de juicio. Existe ciertamente un factor subjetivo indiscutible en la valoración relativa al terrorismo y a las consecuencias que el mismo provoca, pero no es menos cierto que el panorama es de por sí poco esclarecedor en sí mismo.

2.2. Por una propuesta de definición.

El terrorismo es un hecho de naturaleza compleja; durante los últimos cincuenta años ha ido adquiriendo un protagonismo creciente que ha recorrido un camino parejo al de los medios de comunicación de ma-

sas; es lo lógico dada la propia dinámica interna del acto terrorista. Al mismo tiempo que nuestras sociedades se han ido convirtiendo en sociedades mediáticas el terrorismo se ha ido convirtiendo en uno de los términos claves de nuestra cultura, y es que el terrorismo es un acto de comunicación, un atroz acto de comunicación, pero un acto de comunicación a fin de cuentas.

Todos nosotros sabemos que es un acto terrorista, lo difícil es sin embargo definirlo; nos sucede como a San Agustín con la noción de tiempo. Si nadie nos lo pregunta todos sabemos qué es un acto terrorista cuando lo vemos, e incluso sabemos diferenciarlo de un simple asesinato común, pero definirlo y diferenciarlo de otras formas cercanas de violencia armada, eso ya quizás no lo sepamos hacer. El terrorismo se ha convertido en un concepto clave y central de la cultura de nuestro tiempo. Este tipo de conceptos aconsejan el uso de definiciones *explicativas*²⁸; estas definiciones intentan recoger los usos semánticos generalmente atribuidos a un determinado término lingüístico a la par que tratan de formular un concepto que sea adecuado u operativo cara a al futuro y a las exigencias que del término lingüístico se derivan en un determinado contexto cultural o sociológico. De este modo evitaremos caer en un sinfín de definiciones acerca de lo que cada cual interpreta que es el terrorismo, camino que si bien puede resultarnos interesante a aquellos que nos interesen estas materias, sin embargo no nos llevará a resolver los problemas que se nos presentan al no llegar a un concepto unívoco y operativo que permita la puesta en marcha de respuestas políticas, militares o sociológicas frente al desarrollo de las actividades terroristas; una buena muestra de la aparición incesante de estas definiciones aportadas por la doctrina científica con sus enriquecedores matices conceptuales puede encontrarse en el magnífico libro de Schmid y Jongman *Political Terrorism*²⁹ en el que se citan hasta 109 definiciones de terrorismo.

Quizás un modelo afortunado de definición explicativa sea la establecida en el *Code of Federal Regulations* de los Estados Unidos de América, al realizar la enumeración de las atribuciones del Director del FBI en

²⁸ SCARPELLI, Uberto: *Cos' è il positivismo giuridico*. Editorial Comunità. Milán. 1965. pg. 12.

²⁹ SCHMID, Alex P. y JONGMAN, Albert J. en *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*. Ed. Swidoc Amsterdam & Transaction Books. Amsterdam. 1988.

su descripción de la organización del Departamento de Justicia norteamericano; según la definición ofrecida "*El terrorismo constituye una utilización ilícita de la fuerza y la violencia contra personas o bienes con el fin de intimidar o coaccionar a un gobierno, a la población civil o a una parte de esta para alcanzar objetivos políticos o sociales*"³⁰. La definición expuesta puede ser por supuesto objeto de muchas críticas, no obstante nos puede resultar útil a fin de tener una idea bastante aproximada de la práctica o del conjunto de actos al cual nos intentamos referir. Podrá argumentarse por solo poner un ejemplo, que deja fuera los objetivos religiosos, tan patentes en el terrorismo del último decenio; a ello podría oponerse como argumento que el objetivo del llamado "terrorismo islámico", posiblemente en la mente de más de uno, persigue fines políticos como por ejemplo la construcción de la Gran Nación Islámica. No vamos a entrar ahora en esas polémicas; baste señalar que en el ámbito internacional y hasta fecha muy reciente no ha sido posible alcanzar un acuerdo o una definición consensuada sobre lo que es el terrorismo. Todo parece indicar que la primera definición supranacional fue la adoptada por el Consejo de la Unión Europea, en su Posición Común de fecha 27 de diciembre de 2001³¹.

La cuestión sobre la sede definitoria puede parecer baladí a primera vista pero no debe olvidarse que la ausencia de un concepto común ha sido durante décadas el mayor obstáculo para implementar las adecuadas respuestas o contramedidas frente a la amenaza del terrorismo; el principal problema fue y lo sigue siendo el que determinadas personas creen firmemente que hay casos extremos en los que el uso de la violencia está justificado y en que dicha violencia no es una forma de terrorismo. Desgraciadamente la realidad política viene a contradecir las categóricas censuras morales que podamos plantear ante este hecho; por solo citar dos ejemplos, determinados dirigentes políticos y altos funcionarios de los Estados de Argelia e Israel en su día fueron calificados como terroristas en el pasado no muy lejano. Este estado de cosas es el que ha dado lugar a

³⁰ *Code of Federal Regulations, Title 28, Chapter 1, Part 0, Section 085, Subpart P, [Revised as July 1, 2002], From the U.S. Government Printing Office via GPO Access, [Cite: 28 CFR0.85], Pages 51-52. [En línea] en el Legal Information Institute <<http://cfr.law.cornel.edu/cfr>> [Consulta: 21 marzo 2003].*

³¹ *Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 28 de diciembre de 2001. L344/93, Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC).*

que en la "Declaración sobre el Terrorismo Internacional" adoptada durante los días 1 a 3 de abril de 2002 en el marco de la Undécima Conferencia Extraordinaria de Ministros Exteriores pertenecientes a la OIC (Organización de la Conferencia Islámica) se establezca en su apartado décimo "Rechazamos cualquier intento de asociar el terrorismo con la lucha del pueblo palestino en el ejercicio de su derecho inalienable de establecer un Estado independiente con Al-Quds Al-Sharif como su capital"³². Según parece este punto incluido en la citada declaración tuvo su origen en la discusión planteada en el seno de la Conferencia acerca de si los hombres-bomba palestinos debieran o no ser calificados como *terroristas* o por el contrario como *luchadores por la libertad*. Este tipo de planteamientos marcadamente ideológicos, sobre los cuales no subyace sino la vieja discusión acerca de si el fin justifica o no los medios empleados para alcanzarlo, han sido incluso llevados al campo de lo normativo como muy bien ha señalado Toscano³³ y han sido recogidos en un texto normativo internacional como es el de la "Convención de la Organización de la Conferencia Islámica sobre la lucha contra el Terrorismo Internacional"³⁴. Este texto normativo define el terrorismo en su artículo 1.3 como "(...) *cualquier acto de violencia o amenaza, prescindiendo de sus motivaciones o intenciones, perpetrado con el objetivo de llevar a cabo un plan criminal individual o colectivo con el fin de aterrorizar a la gente o amenazarla con causarle daño o poner en peligro su vida, honor o libertad, seguridad, (...)*"³⁵. Lo cual parece un intento de definición bastante razonable. El problema se nos presenta con la excepción a la definición general que se nos expone en el artículo 2.a, según este precepto "*La lucha de los pueblos, incluida la lucha armada contra el invasor extranjero, la agresión, el colonialismo y la hegemonía, que persigue la liberación y la autodeterminación de acuerdo con los principios del derecho internacional no se considerará un crimen terrorista*"³⁶. Es decir que según la citada Convención

³² Kuala Lumpur Declaration on International Terrorism en Organisation of Islamic Conferences [En línea] en <<http://www.oic-oci.org/left>> [Consulta: 22 marzo 2003].

³³ TOSCANO, Roberto., "Por una definición del terrorismo", Diario El País, miércoles 3 de julio de 2002.

³⁴ Anexo de la Resolución N° 59/26-P de la Organización de la Conferencia Islámica en Organisation of Islamic Conferences [En línea] en <<http://www.oic-un.org/26icfm/c.html>> [Consulta: 22 marzo 2003].

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

existe la violencia legítima y justificada. Hemos de señalar que nuestro estupor por esta afirmación no es menor que el que nos producen las públicas manifestaciones expresadas en los Estados Unidos de América tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en las que se ponía en duda o se alentaba el uso de la tortura como medio de lucha contra el terrorismo³⁷; lo que si nos sorprende es que generalmente quienes denuncian un tipo de violencia no suelen denunciar la violencia del contrario.

Los actos terroristas provocan respuestas emocionales intensas en las personas y sociedades que los padecen o se identifican con sus víctimas; estas se ven sacudidas frecuentemente por la violencia indiscriminada y el miedo generalizado padeciendo una dolencia calificada en psiquiatría durante los últimos años como *estrés postraumático*³⁸. Esta triste realidad no impide al ciudadano común y al experto vislumbrar elementos o características que nos pueden ayudar a comprender mejor la naturaleza del problema, así según Reinares³⁹ los actos que nos ocupan aparecen concatenados existiendo cierta *sistematicidad*; ésta puede tener su origen en la finalidad perseguida consistente en la provocación de respuestas emocionales como la *ansiedad*, la *incertidumbre* o el *amedrantamiento*, finalidad ésta que prima sobre el deseo de causar daños tangibles a personas o a cosas. Las presentes características –nos parece– son importantes a la hora de diferenciar sociológica que no jurídicamente el terrorismo de otras formas de lucha armada. Destacar respecto a la distinción jurídica que, a pesar de la controversia existente en diversos foros mediáticos, el Derecho de la Guerra (Derecho Internacional Humanitario) diferencia suficientemente los conflictos armados como para poder diferenciar un acto terrorista de una acción militar desarrollada en el marco de la guerra de guerrillas (por solo citar un ejemplo), por lo tanto a los Convenios de Ginebra y demás tratados internacionales relativos a la guerra nos remitimos dada la breve extensión del presente trabajo.

³⁷ ALTER, Jonathan: "Time to Think About Torture", en revista Newsweek, 5 de noviembre de 2001; o DERSHOWITZ, Alan M., "Is there a Torturous Road to Justice", en LA Times, 8 de noviembre de 2001; así como CHAPMAN, Steve., "Should we use Torture to Stop Terrorism", en Chicago Tribune, 1 de noviembre de 2001.

³⁸ ROJAS MARCOS, Luis: "Trauma y superación: Heridas del Terror" en *Más allá del 11 de septiembre*. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2002, pgs. 56-69.

³⁹ REINARES, Fernando: "Características y formas del terrorismo" en *Terrorismo y Antiterrorismo*. Ed. Píados Ibérica, Barcelona, 1998, pg. 16.

Continuando con las características y singularidades del terrorismo convenimos con García San Pedro⁴⁰ en el *carácter planificado* de la violencia terrorista, y muy especialmente en el *carácter simbólico* de la misma; la acción terrorista persigue efectos que están más allá del daño producido a las víctimas personales o a los bienes materiales previsiblemente destruidos. Existe una clara función espectacular-didáctica como afirma Ibarra Güel⁴¹. Por otra parte resulta especialmente relevante el carácter *indiscriminado e imprevisible* del terrorismo en cuanto a sus objetivos se refiere; la condición mayoritariamente civil de sus víctimas así lo corrobora; el terrorismo no supone una acción militar ni tiene como objetivo la derrota de las fuerzas militares enemigas, antes al contrario los terroristas saben que no cabe siquiera imaginar un enfrentamiento militar abierto; no existe el choque de dos fuerzas vivas, ni tan siquiera de carácter asimétrico como puede suceder en conflictos no convencionales.

2.3. La globalización del terrorismo.

Todo indica que el terrorismo se ha globalizado. Esta realidad supone una clara novedad en el tratamiento del mismo. El terrorismo había excedido con anterioridad el marco de las fronteras nacionales. Durante los años 60 y 70 el terrorismo se había internacionalizado, ahora decimos que se ha globalizado. ¿Es que todo se ha de globalizar en la sociedad actual? ¿Qué entendemos por globalización del terrorismo? La globalización como resulta sobradamente conocido a estas alturas arranca de la última revolución de las comunicaciones entre los seres humanos; éstos se han hecho más interdependientes como consecuencia de las innovaciones tecnológicas⁴². El proceso ha excedido ampliamente el marco de lo estrictamente tecnológico y está desplegando sus consecuencias en el campo de lo económico, y de éste en el de lo político y lo cultural. La economía

⁴⁰ GARCIA SAN PEDRO, José: *Terrorismo: Aspectos criminológicos y legales*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, 1993, pgs. 139 y sgts.

⁴¹ IBARRA GÜEL, Pedro: *La evolución estratégica de ETA*, Ed. Kriseliu, Donostia, 1989, pgs. 32 y sgts.

⁴² BECK, Ulrich.: *Qué es la globalización? : falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós Iberica, Barcelona, 1998 y también ESTEFANÍA, Joaquín: *Hij@.¿Qué es la Globalización?*, Ed. Suma de Letras, Madrid, 2003.

global es capaz de funcionar en una unidad real de tiempo a nivel planetario; esta capacidad ha incidido de manera inevitable en el campo de lo político. Se ha criticado no sin razón que el proceso de globalización ha supuesto un alejamiento de la política de los ciudadanos, un aumento del déficit democrático toda vez que los centros de poder se alejan de las esferas cercanas a los mismos, y los gobiernos nacionales han visto mermados de manera importante sus márgenes de maniobra política. La globalización ha llegado y todo indica que ha venido para quedarse; las respuestas políticas a la misma se encuentran en el centro de los grandes debates internacionales.

El terrorismo global tiene su conexión con el referido proceso globalizador. Las células terroristas, que venían operando en red con anterioridad a la aparición de Internet han encontrado en la red de redes una oportunidad magnífica para operar, al igual que la economía, en una unidad de tiempo real. "El 23 de febrero de 1998, tres años y casi siete meses antes de que tuviesen lugar los atentados del 11 de septiembre, se constituyó formalmente la red de terrorismo internacional cuya violencia ha marcado decisivamente el cambio de milenio. Los dirigentes y enviados de los grupos musulmanes radicales que entonces decidieron el establecimiento de una alianza entre ellos provenían de numerosos países árabes y asiáticos. Acordaron denominar a esa alianza Frente Islámico Mundial para la *yihad* contra los Judíos y Cruzados. (...) Al Qaeda fue creada hacia finales de los ochenta (...)"⁴³. El éxito del nuevo terrorismo global en su aparición estelar con los atentados del 11 de septiembre es innegable. Este terrorismo de nuevo cuño está ganando la llamada "guerra contra el terrorismo" dentro y fuera de las fronteras de los Estados del primer mundo. El nuevo terrorismo global en su nueva dimensión de megaterrorismo o hiperterrorismo ha obtenido ya dos grandes victorias: De un lado ha supuesto el salto cualitativo del terrorismo como táctica al terrorismo como estrategia; y por otra parte ha conseguido un importante desplazamiento en el mundo occidental del modelo del Estado de Derecho hacia el modelo del Estado Securitario. El terrorismo global ha trascendido de la táctica a la estrategia porque ya no supone meramente una técnica para conseguir alguna exigencia concreta de un gobierno determinado sino que se ha convertido en un intento de dirección por parte de

⁴³ REINARES, Fernando: *Terrorismo Global*, Ed. Taurus, Madrid, 2003, pg. 33.

los terroristas de las relaciones del mundo occidental con el mundo árabe-musulmán. Esta estrategia puede estar dando sus primeros frutos en la imagen que los ciudadanos de los países musulmanes perciben de la gran potencia hegemónica toda vez que los Estados Unidos se han lanzado de cabeza a una guerra unilateral y ocasionalmente preventiva contra el terrorismo que supone o puede suponer en la práctica el ataque a varios Estados del mundo árabe. Es cierto que las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre o la naturaleza de los posibles futuros atentados terroristas que eventualmente pudieran emplear armas de destrucción masiva les otorga a los ejércitos un posible papel en la "Guerra Red"⁴⁴ contra el terrorismo hasta ahora desconocido en los Estados democráticos y posiblemente nada haya que objetar a ello; no obstante en cuestiones de terrorismo ahora como siempre y quizás más que nunca resulta fundamental la labor desplegada por los servicios nacionales de inteligencia interior y exterior.⁴⁵ Si existe o existirá el pretendido choque de civilizaciones es algo que puede ser objeto de largos y profundos debates, pero lo que parece bastante claro es que la intención de los hiperatentados del 2001 fue la de precipitar el ya a estas alturas famoso choque cultural.

No quisiéramos cerrar estas líneas referidas al proceso globalizador sin realizar una breve referencia al calificado como *movimiento antiglobalización*. El referido movimiento está compuesto por una variada constelación de agrupaciones humanas de diverso signo ideológico y estratégico. Pudiera deducirse no obstante un nexo común cual es el reclamo de una globalización de nuevo cuño que no se quedara en la meramente económica así como en un reclamo a gritos de una mayor y cada día más necesaria justicia social de carácter global. Nada hay que objetar a los peticionarios a este respecto; otra cuestión mucho más discutible sin duda es la relativa a las tácticas empleadas en las manifestaciones por los grupos que han utilizado la violencia callejera. Pese a todo esta violencia, aunque preocupante e incómoda, no resulta todavía alarmante. No queremos ser catastrofistas, ni criminalizar a un movimiento que supone en realidad la convivencia de distintas corrientes y actitudes de diferente signo, que

⁴⁴ JORDAN, Javier., "La Guerra Internacional Contra el Terrorismo ¿Paradigma de la Guerra del Futuro?" en *Military Review Volume LXXXII January-February 2002 Number 1*, Command & General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2002, pgs.36-45.

⁴⁵ REINARES, F., "Políticas gubernamentales antiterroristas" en *Terrorismo y Antiterrorismo, Ob.Cit.*, pgs. 158-165.

han sido expuestas ante la opinión pública de manera unitaria y reduccionista por los medios de comunicación; antes al contrario, queremos llamar a la responsabilidad y buen saber y entender de los gobernantes. Los estudios teóricos y los acontecimientos históricos nos han mostrado que la acción colectiva violenta ha estado precedida generalmente por acciones colectivas de carácter pacífico. Según expertos en terrorismo de la talla de Laqueur⁴⁶, el fracaso de los movimientos sociales desarrollados entre los años 1967 y 1968 en Europa occidental dio paso a diversos procesos de desmovilización por una parte, y de desembarco en el terrorismo de otra.⁴⁷ El "movimiento antiglobalización" ha generado importantes expectativas de cambio en algunos sectores sociales de la juventud actual, posee según muchos una notable legitimidad en sus demandas, y si bien la labor de los gobernantes no consiste meramente en ceder a todas las exigencias populares, qué duda cabe de que sería muy aconsejable entablar un diálogo con los colectivos más representativos de dicho movimiento que se muestren por su parte dispuestos a entablar un diálogo o proceso comunicativo serio. El fracaso del movimiento en ocupar un papel relevante como actor político pudiera derivar en una fase de decadencia del mismo, la cual unida a la probable frustración resultante no sería extraño que desembocara en un proceso similar al ocurrido tras las fallidas revoluciones estudiantiles de los años sesenta, con la agravante de que los posibles grupos violentos resultantes poseerían una amplia y desarrollada experiencia de trabajo en redes. Es responsabilidad de nuestros gobernantes comprender y encauzar la dinámica de los nuevos conflictos sociales.

El terrorismo se ha hecho global, lo cual no supone que haya que luchar o entablar una guerra contra la globalización para acabar contra el terrorismo⁴⁸. Probablemente deberíamos intentar modificar la naturaleza del proceso globalizador; detenerlo no parece factible ni tan siquiera deseable.

⁴⁶ LAQUEUR, Walter: "El Terrorismo Hoy: La Nueva Izquierda" en *Terrorismo*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1980, pgs. 283-294.

⁴⁷ GARCIA SAN PEDRO, José: *Terrorismo: Aspectos criminológicos y legales*, Ob. Cit., pgs. 94-99.

⁴⁸ CAMPBELL, Kurt M.: "Globalization's First War?" en *The Washington Quarterly*, Winter 2002. *The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology*, Washington DC, 2002, pgs. 7-14.

2.4. La respuesta antiterrorista ¿El regreso del Terror?.

La respuesta a la aparición del *terrorismo global* no se ha hecho esperar. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, muchos Estados han adoptado medidas legislativas y gubernamentales frente al "nuevo terrorismo". La amenaza terrorista exige efectivamente la adopción de medidas específicas contra el mismo; el problema reside en que tras esta supuesta nueva lucha contra el terrorismo se han visto enmascaradas acciones gubernamentales contra disidentes y opositores políticos en diversos países. El mundo ha cambiado, se han puesto en cuestión algunos pilares fundamentales del llamado tradicionalmente Estado de Derecho y se ha producido un evidente avance del valor *seguridad* frente al valor *libertad*. Ya hemos comentado antes cómo se ha cuestionado públicamente la prohibición de la tortura en un Estado con una larga tradición liberal como es el de los Estados Unidos de América; si eso es lo que sucede en la cuna de las declaraciones de derechos qué no puede llegar a ocurrir en el futuro más o menos próximo en otros Estados. Se han realizado importantes reformas legislativas como las llevadas a cabo en el Reino Unido por medio de la denominada "*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*"⁴⁹ de 14 Diciembre 2001 o en los Estados Unidos de América con la "*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*"⁵⁰. Estas leyes introducen importantes restricciones en la práctica para el ejercicio del derecho de *Habeas Corpus*, uno de los tradicionales si no el más fundamental pilar del Estado de Derecho. Las referidas legislaciones facilitan la práctica de las detenciones administrativas de carácter indefinido o cuasi-indefinido. Este tipo de detenciones carece de las garantías que lleva aparejada la detención propia del sistema de justicia penal, ya que se ven amparadas en supuestas razones de orden público o en atención a la seguridad del Estado. Esta situación supone en la práctica que los detenidos, y sus abogados si tuvieran acceso a los mismos, en la mayoría de los casos, carecen de un posible recurso de apelación contra la detención realizada, desconocen las razones de su

⁴⁹ Publicada con la referencia Bill 49-EN de la Cámara de los Comunes – Parlamento del Reino Unido.

⁵⁰ Publicada con la referencia H.R. 3162 de la Cámara de Representantes norteamericana.

detención, los cargos que se les imputan y las pruebas *secretas* que han servido de base para dictar la orden o acuerdo que ha conducido a su detención. La Patriot Act, en vigor desde el 26 de noviembre de 2001, dispone en su Sección 412 la modificación de la *Immigration and Nationality Act*, añadiendo a esta la Sección 236A, de tal modo que obliga a la detención de cualquier extranjero si el Fiscal General certifica que tiene "*motivos razonables para creer*" que se trata de un "*terrorista*", apoya "*actividades terroristas*", o "*está implicado en cualquier otra actividad que ponga en peligro la seguridad nacional de los Estados Unidos*". Las personas detenidas según lo expuesto pueden ser retenidas sin cargos hasta siete días en virtud de lo establecido en la Sección 236A(5). Por si esto fuera poco la misma disposición en su Sección 236A(6) permite la *detención indefinida en periodos continuados de seis meses* del extranjero cuya expulsión "*no es probable que se produzca en un futuro razonablemente previsible*". La limitación en lo referente al procedimiento de *Habeas Corpus* viene establecida en la Sección 236A(7); quedando su interposición constreñida a la jurisdicción de determinados tribunales superiores. El futuro desarrollo jurisprudencial marcará la relevancia y trascendencia social de las disposiciones citadas en lo que a la práctica de las detenciones se refiere; cabe decir no obstante que las mismas chocan frontalmente con la jurisprudencia anterior a los atentados del 11 de septiembre, más concretamente con la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Zadvydas v. Davis et Al*⁵¹. El secretismo que rodea todo el sistema de detenciones administrativas supone claramente la pérdida del control democrático sobre la respuesta gubernamental frente a los atentados terroristas.

Se afirmará no sin razón que las disposiciones citadas no suponen la vuelta al Terror de Estado; ciertamente la Patriot Act de 2001 no tiene como objetivo la dominación de los ciudadanos norteamericanos por medio del miedo inspirado desde el Estado. Sin embargo, existen elementos y paralelismos históricos bastante inquietantes que nos llevan a plantearnos la pregunta sobre el posible regreso del Terror. La separación radical en lo referente a las garantías y derechos de los

⁵¹ *Supreme Court of the United States, caso Zadvydas v. Davis et Al., U.S. 99-7791 Sentencia de 28 junio de 2001.*

extranjeros establecida por la Patriot Act respecto a las de los nacionales norteamericanos supone una clara regresión democrática que recuerda ciertos pasajes⁵² del *Mein Kampf* de Adolf Hitler y que desde luego no parecen acordes con las ideas o el espíritu político de los Padres Fundadores de América.

La legislación de emergencia ha sido aprobada tras unos actos terroristas que han golpeado sin duda la conciencia social al igual que ocurriera en la Alemania de los años treinta tras la quema del Reichstag; fue dicho acto el que llevó al parecer al oficial Ludwig Grauert a proponer la elaboración de "un decreto de emergencia contra los incendios intencionados y los actos terroristas"; la propuesta se concretó en la llamada *Verordnung zum Schutz von Volk und Staat* -Decreto para la protección de la nación y del Estado- del presidente del Reich, de 27 de febrero de 1933 que estableció⁵³:

A tenor del artículo 48, párrafo segundo de la Constitución del Reich, y con objeto de impedir los actos de intimidación comunistas que ponen en peligro la existencia del Estado, se decreta con carácter de ley lo siguiente:

§ 1

1. Quedan derogados hasta nueva orden los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153 de la Constitución alemana. Por consiguiente, se puede coartar la libertad personal, el derecho de libre expresión del pensamiento, incluida la libertad de prensa, de reunión, de asociación; intervenir las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas; disponer registros domiciliarios y confiscaciones, así como limi-

⁵² HITLER, Adolf: "Die nationalsozialistische Bewegung: Kapitel 3 Staatsangehöriger und Staatsbürger", en *Mein Kampf*, Bentraververlag der NSDAP, München, 1940, pgs. 488-491.

⁵³ *Auf Grund des Artikels 48 Abs. 2 der Reichsverfassung wird zur Abwehr kommunistischer staatsgefährdender Gewaltakte folgendes verordnet: § 1 Die Artikel 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 der Verfassung des Deutschen Reichs werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechts der freien Meinungsäußerung, einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis, Anordnungen von Hausdurchsuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.*

taciones de la propiedad, también más allá de los límites fijados en estos artículos.

Muchas de las limitaciones establecidas en la Patriot Act de 2001 recuerdan lamentablemente a algunas de las establecidas en la reproducida norma alemana. En Alemania los presos arrestados por la GESTAPO y enviados a los campos de concentración podían ser mantenidos en los mismos con carácter indefinido ya que el artículo 1º de la orden derogó el artículo 114 de la constitución de Weimar de 1919.

Los discursos presidenciales lanzados desde la Casa Blanca realizando llamamientos a la seguridad de la madre patria (*Homeland*) recuerdan en gran medida a los llamamientos realizados durante los años treinta al *Mutterland*, y las llamadas a la emotividad ciudadana a fin de justificar el recorte de libertades "legitimado" por la amenaza terrorista parecen indicar un desplazamiento de los que en términos weberianos sería un tránsito de la dominación legal racional a la dominación carismática basada en el caudillaje y la entrega heroica de los ciudadanos⁵⁴. Schlesinger Jr. ha calificado la actual situación como "El Retorno de la Presidencia Imperial"⁵⁵ en clara referencia a la situación vivida en la América de los años setenta descrita en su conocida obra *La Presidencia Imperial*⁵⁶; podría decirse, empleando una expresión últimamente muy en boga, que las primeras víctimas ocasionadas por los *daños colaterales* producidos por la tan anunciada guerra contra el terrorismo han sido las *libertades civiles* del pueblo norteamericano; éstas pueden estar pereciendo a manos de sus propios gobernantes en clara contradicción con el espíritu de los padres fundadores de los Estados Unidos y de los primeros colonos. Estas secuelas de los atentados suponen una gran victoria para los terroristas ya que han logrado que una *sociedad abierta* se encamine a convertirse en una *sociedad cerrada*. La transformación no se ha completado todavía afortunadamente pero todo indica que se han comenzado a andar los primeros pasos; el 24 de enero de 2003 entró en vigor la *Homeland*

⁵⁴ WEBER, Max.: "Los Tipos de Dominación" en *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2002, pgs. 170 y ss.

⁵⁵ SCHLESINGER Jr., Arthur: "The Imperial Presidency Redux", en *The Washington Post*, 28 de junio de 2003, pg. A25.

⁵⁶ SCHLESINGER Jr., Arthur: *The Imperial Presidency*, Popular Library, New York, 1974.

*Security Act of 2002*⁵⁷; en virtud de la misma la Oficina de Seguridad Interior, creada tras los atentados terroristas del 11 de septiembre para la coordinación de las múltiples agencias de inteligencia existentes en Norteamérica, ha pasado a convertirse en el *Department of Homeland Security* conocido mediáticamente en España como el Departamento de Seguridad Interior. Este nuevo superministerio ha supuesto la mayor reorganización departamental norteamericana desde 1947; el nuevo organismo asume el control de 22 agencias federales y en virtud de lo establecido en la Section 101(d)19 recibirá información relativa a posibles actividades terroristas recopilada por las agencias de inteligencia autónomas como el FBI, la CIA, la DIA y la NSA; se estima que cuenta aproximadamente con un total de 170.000 funcionarios y un presupuesto anual de 40.000 millones de dólares. El 27 de septiembre de 1939 fue creada la RSHA (*Reichssicherheitshauptamt*) –Oficina Central de Seguridad del Reich– organismo que englobaba a la GESTAPO, a la Policía Criminal del Estado, a la SD⁵⁸ y todo el complejo de los campos de concentración y de exterminio; su objetivo y excusa fue el control de seguridad interior. Pese a los paralelismos, insistimos, existen importantes diferencias entre uno y otro organismo. Norteamérica continúa siendo un *Estado de Derecho*, la Alemania de los años treinta fue un *Estado con Derecho*. Con todo el fantasma del miedo vuelve para muchos ciudadanos de la mano del secretismo, la Section 214(a)1(B) de la *Homeland Security Act of 2002* impide la supervisión judicial de las informaciones protegidas, es decir, impide que un juez decida sobre si efectivamente dicha información debe permanecer como reservada o por el contrario puede ser hecha pública. No resulta extraño el temor a unos servicios de inteligencia con amplios poderes y a un gobierno sin control en una sociedad abierta habituada a una aparente fiscalización pública de la actividad gubernamental.

No es menos cierto que estos delicados asuntos generan ocasionalmente informaciones sensacionalistas no del todo correctas; así en contra de lo difundido por diversos medios escritos y audiovisuales debemos indicar que la *Homeland Security Act of 2002* no contiene disposiciones expresas que posibiliten o lleven la creación del *Total Information*

⁵⁷ H.R. 5005 de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América.

⁵⁸ La *SicherheitsDienst SD* –Servicio de Seguridad– cuya principal misión era la de controlar a la población y los mismísimos cuerpos de seguridad alemanes.

Awareness –supersistema electrónico de vigilancia global–; es cierto que dicho sistema está en estudio por parte de las autoridades americanas desde hace ya varios años y que previsiblemente se pueda crear, pero no en virtud de la comentada ley. Los sistemas de control automatizados de carácter global como el TIA están actualmente prohibidos por la *Privacy Act of 1974* aunque la vigilancia electrónica ha crecido considerablemente tras la aplicación de la *Patriot Act de 2001*. La previsible construcción del TIA supondrá la materialización cibernética del *Gran Hermano* de Orwell; la cuestión es que pese a lo novelesco y dantesco del asunto, la lucha contra las modernas formas de terrorismo operativas en y sirviéndose de la red de redes puede hacer más que aconsejable el parto del monstruo cibernético.

¿Asistimos al regreso del Terror a las naciones del denominado primer mundo? Parece que no, si bien existen numerosos factores sociales que pueden hacernos temer por su regreso como el cada vez más creciente difícil dialogo intercultural, la escalada en la violencia social y el preocupante incremento de la xenofobia parejo al parecer con el incremento de los flujos migratorios. No sucede esto en el tercer mundo en donde en muchos de los Estados aún no ha cesado el Terror contra los oponentes políticos, situación que previsiblemente puede agravarse con la nueva “guerra” contra el terrorismo. Quedan preguntas sin contestar en estas breves líneas como la de la efectividad y legitimidad de la guerra como política adecuada para erradicar el actual terrorismo global, pero aun sin haber contestado a las mismas nos sentimos en la obligación de lanzar a la palestra otras cuestiones ¿pueden las *sociedades abiertas* enfrentarse al nuevo terrorismo global sin convertirse en *sociedades más cerradas?*, ¿el precio a pagar en esta lucha conduce a la merma inevitable de las *libertades civiles?*, y si así lo reclamaran las poblaciones de las democracias actuales, ¿estaríamos dispuestos a aceptar y a respetar una *soberanía nacional* que nos hiciera menos libres con tal de estar más seguros? Creemos que Samuel Adams preferiría ser libre, ¿y usted?.

Democracia y pacifismo en la era nuclear.

Carlos Alarcón Cabrera¹

1. El nacimiento de una nueva era.

1945 es el año de inicio de la *era nuclear*. Es entonces cuando culmina y se materializa el proceso de sustitución de las armas manejadas por el hombre, sin la ayuda o con la ayuda de instrumentos mecánicos, por armas automatizadas, capaces de hacerse funcionar por sí mismas. Lo acaecido en Julio y Agosto de 1945 en las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki es el efecto palpable de la potencia destructiva de las nuevas armas, derivada del hecho de que una sola bomba pueda poseer la inmensa energía desencadenada por la escisión nuclear, lo que permite afirmar, como ha hecho Frosini, que la era nuclear trae consigo una auténtica mutación antropológica capaz de provocar el suicido colectivo. La era nuclear es cualitativamente distinta porque hasta ahora la humanidad no había peligrado globalmente como tal, porque por vez primera se dispone de los medios necesarios para poner punto final a la historia humana.

La conciencia pacifista surge por ello con fuerza a mediados del siglo XX, como respuesta a las consecuencias armamentísticas del progreso tecnológico, aunque sus precedentes se sitúan muchos siglos atrás. Ya el judaísmo introdujo el término *shalom*, la paz en el sentido de bien espiritual, anunciándose el Mesías como *príncipe de la paz*, destructor de la guerra y constructor de la justicia; y Jesucristo, en el *sermón de la montaña*, defendió frente a la ley del Talión la actitud no violenta ante el mal, no entendida como conducta pasiva sino como conversión del adversario sin necesidad de usar medios violentos.

¹ *Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad de Huelva.*

En el Renacimiento, Campanella, recogiendo la herencia idealista y ontológica de la *República* platónica, anticipó reivindicaciones como el desarme universal y la federación entre países; y Tomás Moro resaltó el odio natural de los utopianos a la guerra, "fruto de la venganza y que no reporta más que derramar sangre sobre sangre"². Por su parte, el racionalismo ilustrado tuvo en Kant al principal opositor teórico a las guerras, las cuales, contrarias a la razón, debían borrarse para siempre con la creación de un gobierno internacional³. Estas tesis se repitieron asimismo en Saint-Simon, quien en *Sobre la reorganización de la sociedad europea* defenderá la construcción de una federación que paulatinamente deberá ir uniendo a todos los países del mundo: "Then evils start to decrease, troubles to abate, wars to die away"⁴.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX comenzarán a consolidarse ciertos tipos de movimientos pacifistas, creándose las primeras asociaciones pacifistas sobre la base teórica de argumentos morales (exaltación de la vida humana) y económicos (grandes costes de las guerras). La relevancia política de muchos de estos movimientos provino de la conjunción de las dos principales ideologías que los apoyaban: la liberal-reformista, defensora de la tolerancia política y de la solidaridad y paz entre los pueblos, y la socialista, que propugnaba el internacionalismo pacifista como estrategia de la lucha de clases, y que tan decepcionadamente chocó con la realidad sociológica de la primera guerra mundial.

Pero no es hasta 1945, año en el que las bombas atómicas empleadas sellan el fin de la peor guerra sufrida hasta entonces por la humanidad, cuando nace propiamente la conciencia pacifista antinuclear, cuando la percepción de que las nuevas armas descubiertas son incomparablemente más mortíferas que todas las anteriormente existentes empuja a replantear el valor de la paz, hasta entonces minusvalorado en relación con otros valores como la libertad, la seguridad, la igualdad o la justicia.

La nueva situación conlleva así un cambio esencial en la interacción

² Thomas More: *Utopia*, Penguin Books, Middlesex, 1984, pp. 109 ss.: "Fighting is a thing they absolutely loathe. They say it's a quite subhuman form of activity, although human beings are more addicted to it than any of the lower animals. In fact, the Utopians are practically the only people on earth who fail to see anything glorious in war".

³ Emmanuel Kant: *La paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 21 ss.

⁴ Claude-Henri Saint-Simon: *On the reorganization of European Society*, Oxford University Press, 1986, pp. 83 y ss.

semántica entre dos expresiones que usaron uniformemente los teóricos de la guerra justa para formular sus doctrinas: el *ius ad bellum*, que partiendo de los postulados tomistas sobre la justicia de las guerras, que exigían el cumplimiento de tres requisitos (declaración realizada por una autoridad legítima, justa causa y recta intención), terminó traducéndose por los escolásticos y por Grocio en el derecho a iniciar una guerra cuando concurriera *iusta causa belli*; y el *ius in bello*, subordinado al anterior, relativo a los actos que, dentro de una guerra justa, eran legales, estaban permitidos⁵. El *ius in bello* dependía tradicionalmente del *ius ad bellum* porque si no existía justa causa y la guerra era en su conjunto ilícita, tampoco cabía derecho a ningún tipo de actividad bélica. Pero en la era atómica los términos, de alguna manera, se alteran. Ante las eventuales consecuencias de determinados actos bélicos el pacifismo niega la vigencia del *ius ad bellum*, niega el concepto de *iusta causa belli*, y los pilares del derecho internacional se tambalean por la dificultad del *ius in bello* para ordenar y racionalizar la conducta de los Estados en las nuevas guerras, dificultad que a la vez repercute en la injustificación del *ius ad bellum*.

No obstante, aunque el germen de la alarma por la previsible autodestrucción total latía desde el empleo de armas nucleares contra ciudades habitadas en 1945, este hecho por sí mismo no agitó del todo las inquietudes pacifistas hasta que conflictos derivados de la guerra fría durante las dos décadas siguientes, como los de Corea, Cuba o Vietnam, hicieron recordarlo, y, sobre todo, pensar que pudiera reproducirse con consecuencias mucho más trágicas. En un primer momento el problema atómico se conocía muy mal en los sectores sociales más amplios, hasta que trascendió por completo la desenfadada carrera armamentista y se verificó que las armas existentes eran ya capaces de acabar con el mundo entero.

Los movimientos pacifistas que reemergen en los ochenta, coincidiendo también con la conciencia general de crisis de la democracia y del

⁵ Realmente, el *ius in bello* no es estudiado minuciosamente por los teóricos de la guerra justa hasta Hugo Grocio, quien enumerará sus tres principios fundamentales: a) sólo es lícito en la guerra lo que es necesario al fin; b) la justicia de la guerra no se refiere sólo al comienzo de la misma, sino que abarca toda su duración; c) lo que se puede lograr sin daño es ilícito si se consigue dañando (Hugo Grocio, *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*, Reus, Madrid, 1925, vol. III, pp. 267 ss.).

Estado del bienestar, en tanto que conceptos políticos occidentales cuya atemporalidad y bondad intrínseca se vienen abajo al contemplar con una perspectiva más amplia la globalidad del planeta, marcada por las desigualdades y las injusticias, no reúnen los mismos rasgos que los de los sesenta, porque más que centrarse en casos concretos de estallidos bélicos alentados por las superpotencias, enfocan el panorama general de tensión nuclear aparentemente equilibrada que exige una forma de protesta más completa. Cuando en 1955 Russell, Einstein y otros Premios Nobel elaboraron el famoso manifiesto pacifista, pusieron énfasis en que por encima de todos los conflictos sobresalía el que separaba al comunismo del anticomunismo. Pero veinticinco años después ambos bloques habían perdido homogeneidad y unidad, y el mantenimiento de la paz se hacía más difícil, porque la complejidad y la fragilidad dentro de cada parte implicaba que en una disputa entre dos contendientes era mucho más complicado llegar a soluciones pacíficas por las actitudes de terceros creadores de nuevos conflictos.

El auge del pacifismo en los años ochenta es además destacado porque, como resaltaron Heller y Feher, la sociedad occidental ha sufrido en los setenta una fuerte depresión económica mundial que ha desgastado sus valores fundamentales como consecuencia de poner en cuestión las tesis del progreso ininterrumpido y equilibrado y la propia existencia del Estado del bienestar, lo que condujo a que "no fueran sólo días difíciles lo que se divisaba en el horizonte. Fue verdaderamente el fin del mundo que había parecido tan bueno como lo que prometía, hasta el punto de que la principal imagen que surgía era el fin simbólico del mundo, el holocausto nuclear"⁶. Eran también años en los que la hegemonía norteamericana, ganada a pulso tras las dos guerras mundiales y el proceso de descolonización, se había puesto equivocadamente en cuestión como consecuencia de la evolución política en focos de tensión como Oriente Medio, Irán, Afganistán, Indochina, Corea, Centroamérica, etc., y en los que la fragmentación ideológica de la izquierda aumentaba a la vez que se consolidaba la convicción de que cualquier forma de comunismo conducía al desastre.

Tugendhat resumió bien las premisas del pacifismo de los ochenta reduciéndolas a dos: a) una guerra atómica es el mayor mal pensable; b)

⁶ Agnes Heller / Ferenc Feher, *Sobre el pacifismo*, Pablo Iglesias, Madrid, 1985, pp. 127 ss.

una guerra atómica es probable bajo las condiciones presentes y, tal como se comportan las superpotencias, cada vez lo será más. En base a estas premisas, el pacifismo se vuelca en torno a la evitación incondicional de la guerra nuclear. Si toda guerra es un mal, la guerra nuclear es el máximo mal porque significa el final de todo, incluso de las guerras. Como recalca Tugendhat, los adversarios del movimiento pacifista tampoco quieren la guerra atómica, pero sólo tratan de evitarla *si es posible*, no *incondicionalmente*. *Si es posible* significa "sólo en el supuesto de que sin ella sea evitable otro mal tan grande como ella misma o incluso mayor, por ejemplo la libertad", por lo que la paz ocuparía un lugar elevado dentro de la jerarquía de valores, pero no el *más* elevado⁷.

Finalmente, el pacifismo del siglo XXI, el pacifismo posterior a la caída del *muro*, del comunismo, del imperio soviético, que muestra sobre todo su fortaleza, aunque también su impotencia, a principios de 2003, cuando como en una pesadilla colectiva se teme e intuye una guerra que inevitablemente llegará, es un pacifismo que paradójicamente arranca de la idea absurda del *final feliz* de la historia, del *fin de la historia* tras el triunfo de los *buenos*, las democracias liberal-capitalistas, y la derrota de los *malos*, las dictaduras comunistas.

Estas tesis, claramente expuestas por Fukujama a principios de los noventa, cuando los regímenes comunistas arrojan la toalla y reconocen haber perdido el desafío ideológico y material que disputaban, se remontan a la concepción de la Historia tradicionalmente defendida por la cultura judeo-cristiana, que la racionalizaba como progreso hacia la perfección terrenal de la raza humana, pero también tienen un precedente en la filosofía política y de la historia de los siglos XVII y XVIII, en la que dominó la idea de evolución positiva y lineal de la humanidad. Así, Vico definió la Historia como el fruto de la providencia divina, que determina el progreso de las civilizaciones en tanto que "mente eterna e infinita que todo lo penetra y preside... y que dispone a un fin universal lo que los hombres o pueblos particulares a sus fines particulares dispusieron"⁸. Y Hegel sostuvo que la razón divina universal había elaborado un plan que la Historia debía representar para satisfacer su fin último a través de un

⁷ Ernst Tugendhat, "Racionalidad e irracionalidad del movimiento por la paz y de sus adversarios", *Mientras Tanto*, n° 19, 1984, pp. 24 ss.

⁸ Giambattista Vico: *Ciencia Nueva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 4 ss.

recorrido que también habría de incluir periodos de ruina cultural que antes o después se superarían. Bastaba entonces con explicar los hechos deduciendo lo que *debía ser* de lo que *era*. La Historia era una muestra de la intención del espíritu de *llegar a saber lo que es en sí*, era el progreso en la conciencia de la libertad, "progreso que debemos conocer en su necesidad. El espíritu, fatalmente, realizará lo que debe realizar. Esta realización es a la vez su decadencia, y ésta la aparición de un nuevo estadio"⁹.

Como Vico y Hegel, los pseudooptimistas defensores del *final feliz* de la Historia de los primeros noventa, ajenos a la dramática realidad bélica contemporánea, parecían caracterizar al hombre como un ser sin voluntad que se deja llevar abstractamente por la marea histórica. Desde luego, no parecía buen momento para recordar el mensaje existencialista que afirmaba que el hombre estaba condenado a ser libre y debía reivindicar las consecuencias de su libertad, ni mucho menos para citar al Sartre de *El Ser y la Nada*: "Ni las peores situaciones de guerra son *inhumanas*; si participo en una guerra, esta guerra es mía. La merezco porque siempre podía haberme sustraído a ella. La he elegido, por flaqueza, por cobardía ante la opinión pública o porque prefiero ciertos valores a la negación de hacer la guerra"¹⁰.

No hizo falta que pasara media década desde la caída del muro para que estas palabras de Sartre volvieran a cobrar trágica actualidad, y se recordara todo aquello que el ser humano fue capaz de hacer en el siglo XX. No parece que los responsables directos e indirectos de masacres como las de los Balcanes (por citar el ejemplo más claro: Eslovenia Oriental, Krajina, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, ...) sean mucho más *humanos* que quienes participaron en guerras pasadas. Aun admitiendo que la Historia *hubiera terminado*, sería difícil aceptar que en ella el hombre *ha vencido*, que el desenlace ha sido un *happy end*.

Sin embargo, tampoco comparto la tesis opuesta a la de Fukujama, la tesis de la *venganza de la Historia*, según la cual la Historia no sólo no va a *terminar bien*, sino que es ahora, tras la caída del *muro*, cuando Occidente va a pagar por sus pecados contemporáneos, en particular

⁹ Jorge Guillermo Federico Hegel: *Filosofía de la Historia Universal*, Anaconda, Buenos Aires, 1946, pp. 15, 16 y 43 ss.

¹⁰ Jean-Paul Sartre, *El Ser y la Nada*, Losada, Buenos Aires, 1968, pp. 675 ss.

respecto a los maltratados pueblos europeos centroorientales y balcánicos. Esta tesis ha sido esbozada entre nosotros por Tertsch¹¹, al culpar a los ganadores de las *tres* guerras mundiales (la guerra *caliente* que termina en 1918, la guerra *caliente* que termina en 1945 y la guerra *fría* que termina en 1989) de las situaciones creadas. Como diseñadores de fronteras entre nuevos países en 1919, entre nuevos bloques en 1945, y entre nuevos países y nuevos bloques desde 1989, deberíamos entonces compartir las secuelas del fracaso de nuestras decisiones. La unión de Bohemia y Moravia con Eslovaquia para constituir el nuevo Estado checoslovaco, la reducción del territorio húngaro en beneficio de Rumanía, Serbia y Eslovaquia, y, sobre todo, la creación de Yugoslavia, todas ellas decisiones acordadas en el contexto del final de la primera guerra mundial, habrían sido entonces contraproducentes. Más graves aún habrían sido las derivaciones de la Conferencia de Yalta, convalidada implícita o explícitamente por la opinión pública occidental. Por no hablar de las indecisas, débiles y desafortunadas tomas de postura de la comunidad internacional en los últimos años, ineficaces contra las frecuentes limpiezas étnicas que han sufrido muy diversas zonas de Europa Oriental.

Creo sin embargo que, en realidad, la tesis cuasisurrealista de la venganza de la Historia incide en los mismos errores que la de Fukujama, a pesar de aparentar contradecirla. De una u otra forma, no dejan de presuponer una concepción determinista de la Historia, según la cual todo hecho histórico tiene una explicación, un sentido, que margina las capacidades de los hombres concretos para transformar la realidad. Aparte de caer en el error de desconocer las grandes diferencias entre decisiones como las plasmadas en los Tratados de Versalles y Trianon, las derivadas de las Conferencias de Teherán, Yalta y San Francisco, o las acordadas por la Unión Europea y la ONU para contener las ansias ultranacionalistas en Europa del este.

2. La respuesta pacifista.

Norberto Bobbio se ha referido a tres metáforas que resumen las diferentes perspectivas sobre el papel del hombre en la Historia. La prime-

¹¹ Hermann Tertsch, *La venganza de la historia*, Aguilar, Madrid, 1993.

ra alude a una botella vacía y abierta con una mosca en su interior –que representa al hombre– que, con la ayuda del filósofo, trata de salir al exterior. La segunda es más pesimista porque concibe al hombre como un pez en una red que al abrirse significa su final, por lo que su único consuelo es disponer del tiempo que le resta de vida. La tercera presenta un laberinto del que existe alguna manera de salir, pero no es conocida por nadie. El ser humano sólo puede utilizar su experiencia descartando los caminos que encuentra bloqueados e iniciando los restantes¹².

La primera metáfora sirve para ilusionar a quienes creen que pueden *vencer* a la historia, a quienes creen en el final (feliz) de la historia. La segunda metáfora refleja la desesperación por la indefensión del ser humano ante la historia, ante el vengativo devenir histórico, ante las *vengeanzas* de la historia. Sólo la tercera metáfora imagina al hombre como un ser no intimidado por su circunstancialidad y capaz de combatir contra lo que rechaza del mundo que le rodea. Esta última metáfora es la base para Bobbio del movimiento pacifista antinuclear, de un movimiento que agita a los ciudadanos para que reivindiquen una supervivencia garantizada. Más allá del pacifismo pasivo que parte del hecho de que la guerra es una institución que, tras haber servido para algunos fines en determinados momentos históricos, tiende en la actualidad a desaparecer, el pacifismo activo antinuclear huye de vaticinios y predicciones y reclama la *lucha* por modificar la realidad, por lograr la eliminación de las guerras. Frente al método interpretativo del pacifismo pasivo como teoría científica, es necesario el método justificativo del pacifismo activo como opción ética: como la guerra no puede ser ya limitada, es preciso eliminarla¹³.

Hasta la caída del muro en 1989, nos referíamos al mundo actual pensando en la realidad surgida tras la segunda Guerra Mundial, en la que predominaba la emergencia definitiva de dos superpotencias que arrastraron a un conjunto de potencias secundarias, y, como contraste, un conglomerado de naciones que pueblan el centro y el sur del planeta, con niveles de vida desproporcionadamente inferiores.

El dominio de estas dos superpotencias sobre los demás países tenía precedentes históricos –el Imperio Romano, el Imperio Otomano, la hegemonía británica en la Edad Moderna, la Francia napoleónica...–, pero

¹² Norberto Bobbio, *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona. Gedisa, 1982, pp. 6 ss.

¹³ *Ibid.*, pp. 30 ss.

desde luego ningún poder político poseyó nunca una capacidad de control tan absoluta en todas las regiones del globo como la que antes de 1990 poseían los Estados Unidos y la Unión Soviética, y desde entonces sólo los primeros. Las superpotencias tendían a proteger sus zonas de influencia e intentar abrir brechas en las del oponente. Para ello valían los pretextos de la lucha contra la opresión capitalista sufrida por el pueblo, en el caso de la Unión Soviética, o la intervención humanitaria en defensa de la democracia y la libertad, en una práctica habitual de los Estados Unidos que se hizo más frecuente aún cuando quedó como única superpotencia, y que se exacerbó con el pretexto de la lucha antiterrorista tras el atentado del 11 de Septiembre de 2001.

La oposición entre los dos frentes ideológicos, económicos, políticos y militares, fundamento de la falta de respeto de las grandes potencias hacia los demás países, que se plasmó en la tendencia nada imparcial a justificar los actos propios contra terceros y censurar los ajenos, se desvaneció tras la hecatombe del comunismo, con lo que acabó una situación de equilibrio y de aparente igualdad de fuerzas, que parecía garantizar el mantenimiento de la paz ante el miedo al contrario.

Al igual que en el estado de naturaleza hobbesiano, en el contexto del equilibrio del terror y la mutua disuasión nuclear, propio de los años siguientes al final de la segunda Guerra Mundial, el miedo se presentaba como un elemento esencial influyente en el comportamiento de los Estados. Que *el Estado fuera un lobo para el Estado* significaba algo todavía peor a que *el hombre fuera un lobo para el hombre*, porque el perjuicio mutuo que los Estados podían causarse no era ya la muerte, sino la extinción de la especie humana.

En el estado de naturaleza de Hobbes, el hombre carecía de límite alguno a su libertad de actuación, y por ello su entorno incitaba a un estado de guerra, pero su instinto de conservación le llevó a querer alcanzar la paz, para lo cual debería acordar con sus semejantes restringir esa libertad absoluta, sellando este acuerdo mediante la creación de una autoridad común que inspirara el suficiente miedo como para que cada hombre reprimiera sus pasiones incontroladas. En el estado de naturaleza resultante del equilibrio del terror, de la mutua disuasión nuclear, el hombre se encuentra en una situación de riesgo ininterrumpido, pero la solución no es el temor a una autoridad común, sino el temor a un ente semejante, que está a un mismo nivel y que a la vez siente la misma sensación de temor. El orden que impone el equilibrio del terror se apoya,

como en Hobbes, en el miedo, pero con la diferencia de que ahora se amenaza con la destrucción absoluta, incluso con la destrucción de cualquier orden.

De alguna forma, la situación resultante de la evolución del bilateralismo hegemónico al unilateralismo es una mezcla de estos dos tipos de estados de naturaleza. Volvemos a tener una autoridad común, los Estados Unidos, una autoridad común capaz de amenazar con el uso de armas de destrucción masiva, pero tal capacidad está a su vez parcialmente diseminada atendiendo a hipócritas intereses geopolíticos y estratégicos, propiciando que muchos otros Estados puedan disponer de similares armas de destrucción masiva, incluida la bomba atómica, que tras un cambio de gobierno puede suponer un nada descartable instrumento de chantaje (piénsese en casos como los de India, Pakistán, Kazajstán, o incluso Ucrania, Rusia o China). La sustitución del *equilibrio del terror* por el *dominio del terror*, un dominio además parcialmente repartido según razones de conveniencia, no es desde luego tampoco una garantía de la paz, sino más bien al contrario, un motivo de reagrupamiento de los movimientos pacifistas antinucleares.

Por las razones expuestas, el movimiento pacifista sólo puede en el siglo XXI adoptar una crítica radical de las guerras. Esta crítica se centra en tres objetivos: contra los instrumentos con los que se hacen las guerras, el pacifismo reivindica el *desarme*; contra los Estados que hacen las guerras, el pacifismo reivindica una *confederación supraestatal*; contra la conducta violenta el pacifismo reivindica la *no-violencia*.

2.1. El pacifismo instrumental.

El desarme es la forma más clara de pacifismo instrumental. Si las guerras se hacen con armas, y queremos evitar las guerras, deberemos destruir las armas. Los acuerdos multilaterales de desarme se han conocido en muchas épocas históricas, pero reciben especial énfasis en el contexto de la guerra fría, cuando se relaciona directamente con el equilibrio del terror en cuanto que procura aminorar los efectos del terror mediante la reducción de los arsenales militares de los Estados equilibrados. En tal contexto, el desarme promovía la conservación del equilibrio, pero de un equilibrio no basado en el temor a la destrucción total.

De alguna forma, la reivindicación del desarme representa el plan-

teamiento más superficial como solución pacifista: "para que dejen de existir las guerras deben dejar de existir los instrumentos con los que se hacen". No se entra entonces en averiguaciones sobre los motivos de los Estados (de los hombres que gobiernan los Estados) para fabricar y emplear tales instrumentos. Esta reivindicación se ha plasmado en numerosas resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que han especificado los puntos concretos de desarrollo del desarme, entre las que destacan las limitaciones cuantitativas y cualitativas, la prohibición de la producción o el comercio de armas nucleares y los acuerdos para la desnuclearización de los océanos y para la eliminación de bases en territorio extranjero.

Conviene no olvidar un aspecto que puede hacer aún más positiva la opción por el desarme: el desarme no implica sólo *destruir*, sino también *construir*. Se trata de modificar la inercia de distribución del gasto estatal de forma que las actuales inversiones armamentísticas, económicas y humanas, puedan canalizarse hacia otros fines, con lo que además decaería la trascendencia del papel productivo de la industria armamentista. Mary Kaldor recuerda que la exigencia del desarme ha de ser posterior a la conversión de la producción armamentista en producción pacífica. Así, esta conversión serviría para facilitar el desarme, en vez de ser un complicado problema posterior: "La conversión no sería sólo cuestión de hacer de las espadas rejas de arado, sería también cuestión de crear un nuevo mecanismo para el mayor proceso de conversión económica, equilibrando las necesidades extremas del mundo moderno con los recursos que o bien son objeto de malversación o bien no se usan en absoluto"¹⁴. Es ésta una manera de concebir por etapas el proceso de desaceleración de la carrera de armamentos, dentro de las cuales ocuparía un lugar esencial el empleo alternativo del personal militar en servicios civiles y la reconversión de la industria de materiales de guerra.

El proceso de desarme puede ser positivo, no sólo por su efecto directo de supresión de las armas, sino asimismo por sus efectos indirectos de desviación de fondos hacia otros campos de acción. Sin embargo, un somero análisis de las consecuencias reales de los numerosos intentos de desarme muestra lo alejados que se encuentran los resultados de los objetivos programados. De hecho, no sólo no existe desarme real sino

¹⁴ Mary Kaldor, "Desarme: el camino del retorno", en *Protesta y sobrevive*, Blume, Madrid, 1983, pp. 125 y 126.

que el rearme continúa en la misma proporción, tanto en las naciones productoras de armamento como en los paupérrimos países del Tercer Mundo, que no escapan del círculo vicioso de endeudamiento y progresivo aumento de su arsenal de armas. Un ejemplo claro se apreciaba en las famosas Conferencias de Ginebra: se buscaba inflexiblemente la paridad absoluta en toda clase de armas, paridad que se manifestaba más como cuestión política que militar, ya que la desigual cantidad de ojivas nucleares no tenía por qué introducir un factor de diferenciación relevante. El desarme, consagrado como herramienta política, como instrumento al servicio de la competitividad político-militar de los Estados, se diluye en la práctica transformándose casi en un mero proyecto utópico. En ello influyen circunstancias como las importantes presiones que ejercen las poderosas industrias armamentistas, que tanto se juegan cada vez que planea la posibilidad de interrumpir el rearme. Así ocurría en el contexto de la guerra fría, del equilibrio del terror, y así ocurre en la era del unilateralismo militarista de los Estados Unidos. También ahora el sistema armamentista refuerza la seguridad personal de los políticos y concentra técnicas científicas que no escapan a la burocracia¹⁵.

Los juicios enunciados sobre los futuros esfuerzos que se realicen a favor del desarme parten forzosamente de un acentuado pesimismo. El rostro negativo del desarme también se muestra en el riesgo que entraña si no se lleva a cabo mediante un estricto control del cumplimiento del acuerdo. Es evidente que el desmantelamiento de todas las armas, en especial las nucleares, no impide la posibilidad de nuevos rearmes, por lo que una exigencia imprescindible para la operatividad de los tratados de desarme es el establecimiento de agencias de verificación con facultades de control e investigación. El desarme debe además ser multilateral para propiciar la reivindicación del pacifismo instrumental: la destrucción o inutilización de los instrumentos con los que se materializan las guerras; pero por ello mismo la bilateralidad exige objetividad e imparcialidad a la hora de juzgar, lo que dificulta alcanzar altas cotas de desarme desde posiciones ideológicas demasiado cercanas a los bloques geopolíticos dominantes.

En definitiva, el desarme es una reivindicación pacifista primaria, en el sentido de que no pretende investigar las razones por las que las gue-

¹⁵ E. P. Thompson, *Opción cero. Crítica*, Barcelona, 1983, pp. 58 ss.

rras se producen, por las que las armas se utilizan. Bobbio dice que el desarme es a la guerra como el prohibicionismo al alcoholismo, ya que ignora la etiología de la conducta. Es una política del menor esfuerzo así resumida: "quien tiene un gato que araña, debe evitar sumirse en especulaciones sobre la naturaleza del gato para modificar sus instintos: se le cortan las uñas y asunto concluido"¹⁶.

2.2. La creación de un Estado supranacional.

A una solución de carácter bien distinto a la anterior, con una tradición doctrinal mucho mayor, se le suele denominar *pacifismo jurídico* o *institucional*: la instauración de un Estado supranacional que englobe y agrupe a los Estados nacionales, y que presuponga relaciones similares a las que, en el contexto de todo ordenamiento jurídico, existen entre los poderes públicos y los destinatarios de las normas.

En gran medida, la plena y rígida soberanía nacional sobre cada territorio comenzó a atenuarse a partir del nacimiento de las organizaciones internacionales. La constitución de la ONU supone una importante contribución con la plasmación del principio de mantenimiento de la paz y de utilización de medios pacíficos para la resolución de controversias internacionales. El hecho de que éste sea el propósito enunciado en el primer artículo de la Carta de San Francisco ha influido en que sus exegetas hayan ensalzado la paz como su aspiración esencial. Por otro lado, el Derecho Internacional Público también ha avanzado en la concreción de los actos en los que la libertad de alguno de los sujetos pasivos de sus normas –algún Estado– perjudica horizontalmente a otros, para lo cual se ha tratado de definir la agresión internacional.

Pero la ONU, a pesar de incidir en el tema de una forma más racional que la Sociedad de Naciones, no ha ido más allá de las estrategias a corto plazo; ello es así porque el interés nacional sigue preponderando sobre el interés de la comunidad internacional. La ONU se ha limitado a elaborar normas –en la práctica de escasa imperatividad– conducentes, en primer lugar, a la exclusión de toda causa de guerra que no sea la legítima defensa, y en segundo lugar a obstruir cualquier agresión que no se ajuste a esa

¹⁶ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p. 76.

única causa. Pero el ente internacional ha renunciado a convencer a sus miembros de que abandonen su soberanía y se la cedan para desde allí regular las relaciones entre los Estados, respaldada, ahora sí, por la coercibilidad e imperatividad de sus normas.

El pacifismo institucional como respuesta al problema de las guerras arranca de la crítica kantiana a la comunidad internacional de su época. La Federación de Estados o supraestado que propugnara Kant debía constituir la culminación del contractualismo social llevado al campo internacional, por cuanto que implica el rechazo de todos a la fuerza y su sustitución por una sola fuerza. La coacción no desaparece, sino que se unifica y organiza. Es éste el único medio racional, para Kant, que puede dar origen a que los Estados abandonen la situación de inexistencia de leyes, de "estado de guerra": "consentir leyes públicas coactivas, de la misma manera que los individuos entregan su libertad salvaje (sin leyes), y formar un Estado de pueblos (*civitas gentium*) que abarcaría finalmente a todos los pueblos de la tierra"¹⁷.

El pacifismo así concebido no se dirige a marginar las discrepancias entre cada una de las nacionalidades del mundo, sino en organizarlas mediante una federación pacífica de pueblos. Pero no todo sería un camino de rosas hasta llegar a tal situación. Un evidente obstáculo hace referencia a una dificultad general para la creación de un Estado supranacional o supraestatal derivada de la propia configuración de la comunidad internacional, que desde la Edad Moderna se compone de Estados independientes, con plena soberanía sobre todo lo que acaece en su territorio. Traspasar ese poder significa que los intereses de cada Estado deben subordinarse al interés común de todos, pero para tal traspaso es necesario el consentimiento de cada uno de los actuales detentadores del poder, que entonces lo verían rebajado en beneficio del poder superior. En la práctica de las relaciones internacionales podemos observar que incluso la ONU, a pesar de su gran contribución a la paz mundial, no cuenta con prerrogativas de entidad, lo que es aún más visible si nos fijamos en el derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Además, del celo del Estado por resguardar su soberanía no sólo se infieren efectos directos y expresos —el rechazo de la cesión de soberanía— sino también tácitos: mientras subsistan soberanías

¹⁷ Emmanuel Kant, *Op. cit.*, pp. 25-26.

particulares todas las cesiones parciales que se efectúen serán reversibles. No olvidemos que se parte de asociaciones voluntarias y para la cooperación, las únicas posibles a corto plazo, y por tanto nada se puede hacer contra la *vuelta atrás*, la *silla vacía* o la retirada de una organización internacional. Podemos así concluir que las cotas más altas de supranacionalidad serán inaccesibles hasta que el interés de la comunidad internacional deje de estar subordinado al nacional, para, al menos, situarse al mismo nivel. Y por último no deben dejar de recordarse las disimilitudes existentes entre los sistemas culturales, económicos y políticos. Una vez *superado* el conflicto este-oeste, el abismo norte-sur alcanza aún mayor relevancia, resultando evidente que la corrección de las inmensas desigualdades es una condición indispensable para conformar una verdadera comunidad internacional, en la que el progreso no sólo signifique mejoras para una parte de la humanidad.

En todo caso, los inconvenientes mencionados no deberían restar relevancia al proyecto teórico del pacifismo jurídico o institucional, centrado en la constitución de un ente supranacional con plena soberanía sobre los Estados. No ha de olvidarse que las guerras han sido mayoritariamente justificadas a lo largo de la historia por la imposición de hacer justicia, actuando punitivamente contra el Estado presuntamente violador de derechos. Cada Estado determina cuándo se ha infringido una norma, y cuándo tal infracción debe implicar una sanción cuya ejecución puede materializarse mediante un conflicto bélico. La guerra se asemeja, en este sentido, a un procedimiento judicial ejecutivo que, sin embargo, incurre en una serie de claras imperfecciones: a) en primer lugar, se trata de un presunto procedimiento judicial totalmente atípico, puesto que sanciona a los Estados basándose en normas que frecuentemente no existen y con penas no fijadas previamente, con lo que se vulnera el principio de legalidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege*); b) en segundo lugar, el procedimiento judicial en forma de guerra no respeta la obligatoria imparcialidad del juez, puesto que éste no sería sino una de las dos partes –la que decidiera iniciar el *proceso*–, incurriéndose así en el grave riesgo de confundir juez y parte; c) en tercer lugar, la *sentencia* resultante del procedimiento judicial no favorece a quien más argumentos racionales aporta, sino a la parte que consigue imponer su fuerza.

Estas contradicciones desaparecerían si la reivindicación del pacifismo institucional se materializara. La fuerza empleada contra el incumpli-

miento de normas internacionales ya no se podría calificar de guerra, sino de consecuencia punitiva prevista en una norma, alternativa al cumplimiento ordinario de la misma, sin infringir por tanto el principio de legalidad. El juez sí sería en este caso verdaderamente imparcial, con lo que resolvería objetivamente las cuestiones de hecho y de derecho. Y, finalmente, se podría dictar una verdadera sentencia, ajustada a las alegaciones y pruebas presentadas por las partes, independientemente de la fuerza ejercida. De nuevo planearía el modelo hobbesiano de Estado: frente a la inseguridad por la inexistencia de un poder que ponga en orden la libertad de los sujetos se alzaría el Leviatán, en este caso el Leviatán supranacional, que por primera vez concedería derechos subjetivos a sus miembros.

En efecto, tanto el paso del estado de naturaleza a la sociedad civil como la sustitución de la guerra entre las personas por la paz indefinida gracias al monopolio de la fuerza son adaptables a las relaciones interestatales contemporáneas. Nos hallamos en una situación de desconfianza mutua en la que *cada país es un lobo para los otros países*, especialmente los países más fuertes, y la solución podría igualmente consistir en un pacto entre todos los Estados de renuncia a sus prerrogativas bélicas, que se convierten en verdaderos derechos cuando son el reflejo de la autoridad del Estado supranacional. Sin embargo, es difícil pensar que pudiera haber garantías de que el Leviatán supranacional no cayera en los mismos defectos que el Leviatán nacional, que el Estado absoluto.

Norberto Bobbio ha elaborado una escala inversamente proporcional de eficacia y practicabilidad en la que el pacifismo instrumental y el pacifismo institucional ocupan un lugar simétrico entre sí. El pacifismo instrumental es más practicable que el pacifismo institucional, pero éste más eficaz que el primero¹⁸. Ahora bien, esta eficacia del pacifismo institucional, de la supranacionalidad, debe basarse en una *paz de satisfacción*, y no en una *paz de potencia*. Y para ello resulta fundamental que el centro de decisiones esté lo menos alejado posible de los ciudadanos, algo que precisamente ocurre cada vez más en la mayoría de los países teóricamente democráticos. Un Estado mundial debería procurar evitar esta tendencia impidiendo que dominara la fuerza centrífuga del poder, de modo que las cesiones de soberanía no se reflejaran en una imposición automática de la lógica de la instancia central.

¹⁸ Norberto Bobbio, *Op. cit.*, pp. 75 ss.

2.3. El pacifismo finalista: la no-violencia.

El pacifismo instrumental se dirige contra los instrumentos con los que se hacen las guerras, reivindicando el desarme. El pacifismo institucional se dirige contra los Estados que hacen las guerras, reivindicando la abolición de los Estados y la constitución de un Estado supranacional. Y, por último, el pacifismo finalista se dirige contra el comportamiento violento de quienes forman los Estados, reivindicando la no-violencia. La no-violencia como pacifismo finalista se centra en la causa última de los conflictos, reclamando un cambio en el hombre como modo de conseguir un cambio en las sociedades.

El término *no-violencia* proviene del sanscrito "ahimsa", entendido como fuerza de la verdad, ausencia de violencia y amor activo, aunque literalmente significa no ("a") nocividad ("himsa"). Gandhi lo tradujo al inglés como "nonviolence" y expresó las dificultades para su explicación a través del lenguaje al ser mucho más que un nuevo principio filosófico. Precisó que era más cuestión de voluntad que de razón, de corazón que de inteligencia, que era, ante todo, *regla de vida*. La no-violencia parte de la idea de que la hostilidad entre los hombres debe superarse con el diálogo y el convencimiento de la necesidad de liberación de la opresión, fundamentándose así en una toma de posición personal consciente de la obligación de acercarse a la verdad intersubjetiva como medio de resolución de los conflictos.

La no-violencia es la antítesis de la violencia. La guerra, como máxima expresión de la violencia generalizada entre sociedades es, por tanto, repudiada por el no-violento, quien centra su atención en dos hechos: En primer lugar, en el imperativo que el Estado dicta a los ciudadanos acerca del ejercicio de la violencia; desde este punto de vista la guerra se opone a la perspectiva activa, positiva, de la no-violencia, puesto que reprime las ansias de paz y libertad de los hombres. En segundo lugar, en el resultado humano de las guerras, origen de multitudinarias muertes de inocentes; desde este punto de vista la guerra se opone a la perspectiva pasiva de la no-violencia, a la negación del ataque físico a cualquier ser humano.

Los esquemas clásicos de las guerras no pueden ser aplicados en la actualidad. La no-violencia rechaza que el fin justifique los medios, y en la era nuclear nada los justifica. Si aceptamos la escala jerárquica con la que Bobbio midió los diversos tipos de pacifismo, se puede afirmar que el paci-

fismo finalista reúne peores condiciones de practicabilidad que el pacifismo institucional, y aún peores que el pacifismo instrumental, pero esta jerarquía se invierte cuando se mide su eficacia. La no-violencia como pacifismo finalista pretende encontrar la verdadera causa de los conflictos violentos y reclama un cambio en el hombre que deberá repercutir en un cambio en las sociedades.

Más allá de la Constitución. Hegemonía política y democracia radical en Ernesto Laclau.

Walter Federico Gadea¹

1. El concepto de hegemonía política en Ernesto Laclau.

1.1. Las categorías de *equivalencia* y *otredad*.

El concepto de hegemonía política se inscribe en el seno del debate en torno al fin del esencialismo de carácter economicista del marxismo europeo. La superación de la concepción gramsciana de hegemonía, como observaremos, constituye una modificación en la conceptualización y en el papel que desempeña el lenguaje. Hecho que establece como resultado último una transformación importante en la idea que se tenía de la construcción social de la identidad de los sujetos. En este sentido, la noción de hegemonía política expresa una visión optimista del poder y representa, de acuerdo con nuestra perspectiva, una superación de la caracterización del dominio y del poder en términos tradicionales.

¿Cómo se fundamenta el nuevo concepto de hegemonía que elabora Laclau? El politólogo argentino retoma el argumento de Rosa Luxemburgo acerca de la hegemonía política.

“El argumento de Rosa Luxemburgo es que una identidad revolucionaria de masas se establece a través de la sobredeterminación, durante un largo período histórico, de una multiplicidad de luchas separadas. Estas tradiciones se funden, en el momento revolucionario, en un punto ruptural. Tratemos de aplicar esta secuencia a nuestras categorías.

¹ Exprofesor de Filosofía Política de la Universidad de Buenos Aires y La Matanza (Argentina).

El sentido (el significado) de toda lucha concreta aparece, desde el mismo comienzo, internamente dividido. El objetivo concreto de la lucha es no sólo este objetivo en su concreción; él significa también oposición al sistema. El primer significado establece el carácter diferencial de esa reivindicación o movilización frente a todas las otras demandas o movilizaciones. El segundo significado establece la equivalencia de todas esas reivindicaciones en su común oposición al sistema".²

Para comprender este párrafo es necesario aclarar algunas significaciones terminológicas. En este sentido, es primordial afirmar que cuando Laclau habla de 'sobredeterminación' no se está refiriendo simplemente a un sistema de explicación multicausal, sino que hace mención al hecho de que ningún contenido social puede comprenderse al margen de su carácter simbólico. Esto significa que las relaciones sociales carecen de una literalidad última. Por lo tanto, el concepto de sobredeterminación habla de "un proceso de fusión muy preciso que supone formas de reenvío simbólico y una pluralidad de sentidos".³

Si aceptamos el concepto laclausiano de sobredeterminación extraído del contexto de la lingüística contemporánea y del psicoanálisis lacaniano, la sociedad y los agentes sociales carecerían de una determinación última situada en la economía y sus regularidades consistirían tan sólo en ciertas formas precarias de fijar la identidad.

¿Qué consecuencias tiene ésto para la articulación hegemónica y la configuración del poder? Asumiendo estos presupuestos, la lucha de poder se organiza en torno a un movimiento contradictorio, pues se funda al mismo tiempo en la afirmación de la posición diferencial y en la eliminación de su propia singularidad. Esto indica que las distintas posiciones de sujeto, o sea, los elementos *diversos* que estructuran la identidad, inicialmente se mantienen como diferencias, como demandas de carácter particular, pero en un segundo movimiento, estas diferencias entran en equi-

² Laclau, E.: *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel, 1996, pp. 77-78. [Los argumentos en cuestión pueden hallarse en Luxemburgo, D.: *Huelga de masas, partido y sindicatos*, Madrid, Siglo XXI, 1974.]

³ Laclau, E., Mouffe, Ch.: *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI, 1987, p. 110.

valencia (se fusionan) frente a ese *Otro*⁴, que en el plano político es representado como el 'sistema'. Por lo tanto, las luchas tienen un doble significado: en primer lugar, representan a la demanda particular y, en segundo lugar, dicha demanda o reivindicación particular se liga al resto de las demandas a partir de un *Otro* que se constituye como antagonista o enemigo político. De esta forma, la hegemonía encuentra su primera condición de posibilidad en la eliminación de las diferencias específicas existentes entre las distintas reivindicaciones (posiciones de sujeto).

Esto significa que cada una de las diferentes reivindicaciones, en principio, posee sólo un significado particular, que es el de toda demanda concreta. Sin embargo, cada uno de estos significados particulares ingresa en el campo de la equivalencia hegemónica en el momento en que dicha demanda comienza a conectarse con el resto de las demandas particulares, estableciéndose un tipo de unidad de carácter superior, es decir, hegemónica.

Ahora bien, esta unidad hegemónica presenta dos condiciones iniciales: en primer lugar, requiere que las reivindicaciones particulares estén atravesadas por un proceso de subversión significativa, por ende, necesita que las demandas particulares dejen de tener un sentido restringido, transformando su contenido particular en un sentido diferente al inicial, proceso que denominaremos de abolición de la singularidad y, en segundo lugar, es imprescindible que cada reivindicación se conecte con las otras reivindicaciones particulares a partir de la creación de un enemigo político común. La creación de ese enemigo común, de ese *Otro*, que puede tomar el nombre de 'el sistema', es esencial para completar la fusión de las luchas de poder, es decir, es esencial para la relación de equivalencia de las luchas políticas. Por lo tanto, la equivalencia crea un sentido segundo en la medida que, siendo parásito del primero, sea capaz de subvertirlo. Así pues, "las diferencias se anulan en la medida en que son usadas para expresar algo idéntico que subyace a todas ellas".⁵

Para la teoría ortodoxa del marxismo la unidad o equivalencia de las luchas dependía de un principio o fundamento organizador que se encontraba en la posición que los sujetos ocupaban en el sistema de produc-

⁴ "Cuando se habla de *Otro* se alude al orden simbólico global, la sociedad, o la cultura". Por lo tanto, no se refiere a un sujeto o persona en concreto. Fages, J.: *Para comprender a Lacan*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, p. 46.

⁵ Laclau, E., Mouffé, Ch.: (1987), p. 148.

ción. Por ende, la unidad era explicada como un epifenómeno derivado de su fundamento económico. Ahora bien, si somos consecuentes con la crítica de Laclau al economicismo, esta vía de justificación ha quedado cerrada. Por ello, la pregunta que nos debemos hacer a esta altura del desarrollo de nuestro análisis es de qué depende la unidad que subyace a todas estas reivindicaciones o posiciones diferenciales.

Desde la perspectiva de Laclau, la equivalencia no se produce por una positividad inherente a las relaciones mismas, sino a partir de una negatividad, en la medida en que la cadena de equivalencias se conforma a través de la referencia a un principio exterior común (*Otro*). Aquello que hace posible la relación de equivalencia es inicialmente la oposición en conjunto de todas las demandas particulares a un poder represivo exterior que pone en peligro la persistencia de la identidad colectiva. Esta situación implica, según señalaremos, un doble movimiento:

“Por un lado, cuanto más extendida sea la cadena de equivalencias, menor será la capacidad de cada lucha concreta de permanecer encerrada en su identidad diferencial, es decir, en una diferencia propia que la separe de todas las otras identidades diferenciales. Al contrario, como la relación equivalencial muestra que estas identidades diferenciales son tan sólo cuerpos que encarnan sin distinción posible algo igualmente presente en todos ellos, cuanto más extendida sea la cadena de equivalencias, menos concreto este “algo igualmente presente” será. En su límite extremo este “algo” será el puro ser de la comunidad, al margen de toda manifestación concreta. Por otro lado, aquello que está más allá de la frontera de exclusión que delimita el espacio comunitario -el poder represivo- contará menos como instrumento de represiones particulares diferenciales y expresará más la pura anticomunidad, la pura negatividad y el mal”.⁶

De acuerdo con lo expuesto, se pueden extraer algunas consecuencias importantes para el análisis de la hegemonía, en la medida en que se afirma que el proceso de equivalencia está atravesado por una ambigüe-

⁶ Laclau, E.: (1996), pp. 79-80.

dad constitutiva, dada por una contradicción en el carácter de las reivindicaciones sociales pues, por una parte, éstas tienden a autoafirmarse en su propia singularidad y, por otra, tienden a abandonar el espacio diferencial (particular), para articularse con el resto de las demandas singulares abandonando su especificidad. Ahora bien, este proceso de articulación procura hacerse más abarcador a expensas de que la instancia universal se torne cada vez menos concreta, menos positiva. Esta situación se produce porque lo concreto se asocia a las demandas particulares y éstas, por el mero hecho de ser particulares, terminarían dividiendo en vez de unificar.⁷ Por lo tanto, la universalidad surge como el resultado de la eliminación de todas las particularidades. De esta forma, el lugar de lo universal se representa como una plenitud vaciada de todo contenido propio (plenitud ausente), y se define por su oposición a un afuera común, a un enemigo común, a un sistema represivo común. Por ende, lo exterior se convierte en constituyente de una universalidad no positiva (ausente).

¿Qué consecuencias tiene esta serie de afirmaciones respecto del concepto de hegemonía política? En principio, podemos afirmar que la hegemonía no se constituye, en la concepción laclausiana, ni como el resultado de una simple adición de grupos separados, en la que cada uno de los cuales tendría su propio objetivo a perseguir, entrando en constante colisión con el resto de los grupos; ni como la unidad surgida a partir de una positividad de carácter objetiva, como era la creencia del economicismo ortodoxo.

Desde la primera perspectiva, la hegemonía sería el resultado de un equilibrio precario surgido a partir de la negociación de grupos conflictivos. Sin embargo, Laclau concibe a la hegemonía como algo menos inestable, dando cabida a una concepción más estable de la comunidad.

Desde la segunda perspectiva, la hegemonía significaría la realización del fundamento unificador de carácter económico. En consecuencia, la hegemonía sería "la *imposición* de un principio organizacional preexistente y no algo que emergería de la interacción política entre los grupos".⁸ Laclau rechaza esta segunda manera de interpretar la hegemonía

⁷ Algo similar sucede con la oferta electoral de los candidatos políticos. Como el discurso electoral pretende tener el mayor alcance posible, termina siendo un discurso con escasos contenidos concretos y es difícilmente distinguible de la propuesta de sus adversarios.

⁸ Laclau, E.: (1996), p. 83.

desde el momento en que ha puesto en entredicho la fundamentación economicista de los lazos sociales. Por ende, la organización de lo social no descansa sobre ningún principio que se encuentre al margen de las prácticas articuladoras de signo político.

Hasta el momento hemos visto que la hegemonía es un tipo de articulación que no responde ni a una lógica de la mera negociación entre intereses opuestos, ni a un determinismo de índole fundacional (economicismo). Llegados a este punto se vuelve necesario interrogarnos acerca de qué tipo de especificidad define, de acuerdo con Laclau, a la articulación hegemónica y en qué consiste este nuevo tipo de universalidad que denomina *plenitud ausente*.

1.2. La cancelación de las diferencias y el problema de la *plenitud no positiva (ausente)*.

Para dar respuesta a los interrogantes que hemos dejado pendientes en el apartado anterior, debemos sintetizar lo que se ha dicho acerca de la hegemonía. Hasta el momento se ha establecido que el proceso hegemónico es un proceso fundamentalmente de articulación política que unifica reivindicaciones particulares diversas. Cuando Laclau habla de reivindicaciones o demandas particulares *diversas* está suponiendo que no existe ningún fundamento *a priori* que determine tal unidad de acción política.

Ahora bien, para que las reivindicaciones particulares *diversas* puedan ser articuladas con el resto de las demandas es imprescindible que éstas cancelen sus diferencias concretas y específicas. Por lo tanto, una mayor equivalencia entre la demandas de los agentes sociales se corresponde con un pérdida en el carácter concreto y específico de las mismas, hecho que impide la división interna entre estas reivindicaciones.

Concomitantemente, hemos mencionado que la unidad hegemónica no es el resultado de una positividad interna que pondría en una relación 'natural' a las múltiples demandas particulares, sino a un proceso de puesta en equivalencia de reivindicaciones que surgen por un aspecto negativo. Es decir, lo que da unidad a todas estas luchas particulares es la creación de un exterior, de un enemigo, de un antagonista. Por lo tanto, la construcción de un "nosotros" sólo es asequible a partir de un "exterior cons-

titutivo", de un "ello".⁹

En consecuencia, surge el interrogante de cómo puede un sistema de relaciones constituirse sobre la base de la ausencia de una positividad. Si cada reivindicación particular no puede sustentarse en un fundamento común (económico en el caso del marxismo), ¿cómo se efectúa dicho proceso equivalencial? La respuesta de Laclau es que una **"relación estrictamente hegemónica es aquella en la que un contenido particular pasa a ser el significante de la plenitud comunitaria ausente"**.¹⁰

¿Qué significa ésto y como opera en la práctica política? Para que resulte menos abstracto el concepto de formación hegemónica comenzaremos con un ejemplo ilustrativo extraído de la historia reciente de Argentina. El ejemplo se refiere a la situación política que vivía dicho país en el año 1973. El gobierno militar del general Lanusse se enfrentaba en ese momento a una falta de credibilidad considerable. El país comenzaba a sufrir los efectos de una notable depresión económica y los movimientos guerrilleros comenzaban a azotar el corazón del poder militar e industrial del país. Al mismo tiempo, las demandas de participación política de los intelectuales, los jóvenes radicalizados y las clases medias se combinaban con el enorme poder de presión que tenían los tradicionales sindicatos peronistas. En ese contexto, el general Lanusse, que había 'heredado' del general Levingston un poder de tipo dictatorial, no tuvo más remedio que acordar el regreso del general Perón, que permanecía exiliado desde 1955. Regreso que se hizo efectivo después de las elecciones presidenciales que otorgaron el gobierno durante 72 días a Héctor J. Cámpora, del Partido Justicialista. Perón, que había fundado dicho partido, regresó desde Madrid a Buenos Aires y tras unas nuevas elecciones regresó al sitio de donde había sido expulsado por la fuerza el 21 de septiembre de 1955, al ganar con una amplia mayoría de votos.

Llegados a este punto, analizaremos la implementación de la cadena de equivalencias que organiza el proceso hegemónico en este ejemplo histórico.

⁹ Mouffe, Ch.: *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 139.

¹⁰ Laclau, E.: (1996), p. 82.

¿Por qué Lanusse opta por el retorno de Perón? Perón es el único líder que está en condiciones de aglutinar tras de sí a los jóvenes revolucionarios de izquierda, a los sindicatos, a los profesionales de clase media con ansias de participación política, de tranquilizar a los industriales y de frenar el avance de la subversión marxista-leninista por medio de una mesa de concertación que agrupa a 'todos'. Perón retorna a la Argentina como un viejo general nacionalista que viene a pacificar el país, que viene a 'saldar (a poner en equivalencia) las diferencias' entre los argentinos.

Reseñemos, a continuación, una anécdota que pondrá en evidencia el grado de sobredeterminación (fusión simbólica) que poseían las diferentes demandas en ese momento histórico, lo cual nos permitirá explicar el concepto de formación hegemónica en Laclau. Muchas mujeres de condición humilde acudían esos días a los hospitales públicos para pedir que se les practicara una interrupción del embarazo en razón de que su situación económica les impedía cuidar dignamente de sus descendientes. Por supuesto que la ley argentina de entonces impedía tal interrupción. Sin embargo, muchas mujeres demandaban a viva voz dicha práctica que era explícitamente rechazada por las autoridades de los hospitales públicos. No obstante ello, unos días antes de la llegada de Perón al país un grupo de mujeres apedrearon los vidrios de varios hospitales públicos en demanda de sus supuestos derechos, mientras cantaban la marcha peronista y vivaban al 'general del pueblo' frente a la dictadura de Lanusse.

Se observa aquí una situación paradójica, en la medida en que se le atribuye a la figura de Perón la capacidad de viabilizar las demandas abortistas, aún cuando estas reivindicaciones eran absolutamente contrarias a sus principios ideológicos. Por lo tanto, se establece una situación 'imaginaria' en la que los propios agentes sociales depositan en un significativo vacío el contenido de sus demandas o aspiraciones más profundas. En nuestro ejemplo, Perón es el significante que permite cancelar toda diferencia entre los distintas demandas, sin representar ninguna positividad. Es decir, el significante 'Perón' contiene todas las demandas y las pone en una cadena de equivalencias, perdiendo cada una su significado concreto. La unidad proviene de su oposición a un exterior represivo que se encuentra en la dictadura militar. El significante Perón, en el ejemplo que hemos relatado, pierde su particularidad, su carácter concreto (ser militar, nacionalista, amigo de Franco, etc.) y se

convierte en un punto *nodal*¹¹ que cancela toda diferencia particular, poniendo en equivalencia luchas, demandas, reivindicaciones que no tienen objetivamente ningún fundamento común, en la medida en que es apoyado políticamente por comunistas y anticomunistas, católicos y ateos, abortistas y antiabortistas, obreros y empresarios, etc. Esto significa que el principio organizador universal (el significante vacío) no es del orden de la positividad, sino que es un universal 'ausente', en función de que sólo puede tener éxito en la fijación temporal de la equivalencia.

Volviendo al ejemplo citado, la hegemonía ejercida por Perón continúa hasta el momento en que las demandas contradictorias no pudieron ser satisfechas, debido a que éstas eran incompatibles con los principios ideológicos y con las fuerzas políticas que tenían mayor peso dentro del peronismo, generando una ruptura en la cadena de equivalencias (fragmentación), desestructurando, de esta manera, la unidad articuladora inicial. Por ello, la fijación de las posiciones de equivalencia sólo puede ser temporal porque este particular (en el ejemplo Perón) que pasa a ocupar el lugar de la universalidad, más tarde o más temprano se revela como lo que es, es decir, como particular.

¿Por qué se revela el significante vacío como particular? En primer lugar, porque se constituye siempre a partir de una exclusión, de la constitución de un enemigo. Esto significa que la articulación hegemónica compete con otras "prácticas articuladoras antagónicas".¹²

En segundo lugar, porque la sociedad moderna no opera a partir de un único centro de poder, sino a partir de múltiples lugares de decisión (dislocación). Esta situación provoca un enfrentamiento político permanente entre los diversos actores sociales, y una consecuente transformación en la identidad de dichos actores, "confirmando la imposibilidad de un cierre de lo social".¹³

Esta situación de lucha constante por la institucionalización de una universalidad *ausente*, o sea, no positiva, no es un inconveniente que haya que lamentar, sino la condición misma de los sistemas democráti-

¹¹ El uso que aquí se hace del término 'nodal' es metafórico y hace mención a los puntos que permanecen fijos y en tensión dentro de un cuerpo vibrante e inestable.

¹² Laclau, E., Mouffe, Ch.: (1987), p. 156.

¹³ *Ibidem*, p. 157.

cos. La hegemonía política representa la lucha que llevan a cabo los distintos agentes sociales con la finalidad de 'ocupar' el lugar de una unidad política perdida, conviviendo con una ambigüedad estructural entre la tendencia a la unidad equivalencial de las demandas, frente a la tendencia que conforma sistemas de diferencias nuevas y plurales. La ambigüedad e imposibilidad de alcanzar un cierre totalizador de lo social afecta al proceso de construcción de la identidad y es lo que caracteriza justamente a la democracia radical.

2. Los principios organizativos de una democracia radical.

2.1. Los riesgos de la ofensiva antidemocrática.

La propuesta que elabora Ernesto Laclau tiene como objetivo central responder a lo que se ha dado en llamar "los riesgos de una ofensiva antidemocrática"¹⁴. Dicha ofensiva antidemocrática se presenta como una nueva forma de hegemonía conservadora regida por la restricción del campo de lucha democrática y por el mantenimiento de un sistema de desigualdades que se extienden a través de una multiplicidad de relaciones sociales. De esta forma, el principio jerárquico y anti-igualitario se ve reforzado por un conjunto de temas recurrentes extraídos de la tradicional filosofía conservadora. Justamente, estos tópicos son los que permiten justificar la desigualdad social, económica y política, viabilizando la creación de un proyecto hegemónico que articula la defensa neoliberal del libre mercado con el tradicionalismo cultural y social. En este contexto anti-igualitario, la reacción del sector conservador alcanza dimensiones políticas y culturales, colocando a la libertad individual como el objetivo último de toda realización democrática. Esto hace referencia a que el concepto 'libertad individual' se convierte en la coartada adecuada para legitimar las desigualdades y para restaurar las relaciones jerárquicas que tres décadas atrás habían sido quebrantadas en las sociedades democráticas avanzadas.

¹⁴ Laclau, E., Mouffe, Ch. : (1987), p. 193.

Por ello, señala Laclau:

“Lo que está aquí en juego es, en verdad, la creación de un nuevo bloque histórico. Tornando en ideología orgánica, el liberal-conservadurismo construiría una nueva articulación hegemónica a través de un sistema de equivalencias que unificaría múltiples posiciones de sujeto alrededor de una definición individualista de sus derechos y a una concepción negativa de la libertad. Nos enfrentamos, pues, nuevamente, con el desplazamiento de la frontera de lo social. Una serie de posiciones de sujeto que eran aceptadas como *diferencias legítimas* en la formación hegemónica correspondiente al *Welfare State* (estado de bienestar), son expulsadas del campo de la positividad social y construidas como negatividad –los parásitos de la seguridad social– (...); la ineficacia ligada a los privilegios sindicales y a las subvenciones estatales, etcétera”.¹⁵

El corrimiento de la frontera de lo social alude, específicamente, al intento de reformular los principios del liberalismo, con la intención de frenar aquellos desplazamientos de sentido que amplían y profundizan las libertades reales. En el contexto de la nueva hegemonía liberal-conservadora se pueden escuchar propuestas que consideran a la pobreza, la falta de educación y la gran disparidad en las condiciones de vida, como no atentatorias de la libertad.¹⁶ Por lo tanto, la libertad retorna a una definición negativa, en la medida en que es definida simplemente como el no sometimiento a restricciones violentas por parte de otro.

Ahora bien, el avance de esta nueva forma de articulación política sólo puede ser contrarrestada a partir de una nueva hegemonía de carácter democrático y radical. La unidad y la diferencia de lo social debe constituirse sobre una nueva base. Esto significa que frente al proyecto de reconstrucción de una sociedad jerárquica, es indispensable establecer una alternativa de izquierda. Esta alternativa debe estar precedida por una ampliación de la revolución democrática y, en consecuencia, tie-

¹⁵ *Ibidem*, p. 198.

¹⁶ Se puede encontrar desarrollada esta tesis en Hayek, F.: *The constitution of liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960, p. 11 y ss.

ne que "expandir las cadenas de equivalencias entre las distintas luchas contra la opresión".¹⁷

2.2. La revolución democrática.

Para comprender con detenimiento esta última idea es menester explicar el concepto laclausiano de 'revolución democrática' y señalar, a continuación, el proceso equivalencial que organiza las luchas democrático-radicales.

El concepto de 'revolución democrática' es coextensible al proceso que se ha desarrollado en las sociedades avanzadas bajo el nombre de 'democracia social', en el cual se ha transformado el sentido común de la dominación, prestando legitimidad a toda una serie nueva de reivindicaciones por la igualdad económica, y a la exigencia de nuevos derechos sociales. Estas demandas inicialmente han estado dirigidas al Estado, cambiando el grado de responsabilidad del mismo y modificando la definición de la ciudadanía, puesto que a este último se le atribuyen derechos sociales. La transformación en la identidad del ciudadano ha tenido como consecuencia más inmediata una redefinición en las nociones de igualdad, libertad y justicia. De esta forma, el discurso liberal-democrático sufrió una profunda modificación, dando cabida a una nueva articulación entre libertad e igualdad efectiva. Ahora bien, el proceso de mercantilización y burocratización de las sociedades avanzadas han sido el marco en el que se ha desarrollado una expansión sin precedentes de las luchas por la igualdad; abarcando aspectos de la vida que anteriormente eran considerado privados. Precisamente, esta proliferación de antagonismos y esta puesta en cuestión de una gama de relaciones que tradicionalmente fueron juzgadas como no opresivas constituyen los principios fundamentales de la denominada 'revolución democrática'.

La revolución democrática coincide con un tipo de sociedad que se ha convertido en el espacio incontrolable de luchas que procuran instituir una subversión en los procesos tradicionalmente desigualitarios. Paradójicamente, el discurso dominante, sustentado en el consumismo y el individualismo extremo, permite, sin proponérselo, "poner en cuestión los

¹⁷ Laclau, E., Mouffe, Ch.: (1987), p. 199.

privilegios basados en las antiguas formas del *status*".¹⁸ Por lo tanto, la nueva cultura del consumo ha generado, en forma no intencional, una nueva serie de demandas que sacan a la luz problemas tales como la falta de empleo, la ausencia de oportunidades para jóvenes y mujeres, la desigualdad en el acceso a bienes y honores, etc. En consecuencia, el proceso de mercantilización y homogeneización crecientes de la vida social han producido un cuestionamiento a la apariencia de igualdad de nuestras sociedades, dando lugar a una multiplicación de particularismos que han, en muchos casos, cristalizado en una situación de mayor autonomía sectorial.

No obstante ello, como señalan Riechmann y Fernández Buey, no se debe confundir la fragmentación social con el pluralismo; en el sentido de que "el proceso de integración indirecta", es decir, de fragmentación social, contribuye de manera notable "a la forma contemporánea del *divide e impera*".¹⁹ Por lo tanto, la irrupción de estos nuevos movimientos sociales, de estas nuevas formas de particularismos corren el peligro de ser funcionales a la dominación si se quedan en una perspectiva aislada y fragmentada.

Laclau es consciente de esta problemática, y su desarrollo del concepto de articulación política evitaría el peligro de la atomización social. Por ende, el proceso equivalencial garantizaría parcialmente la puesta en común de las luchas particulares.

2.3. Los principios que rigen el proceso de equivalencia en un sistema democrático.

Si la tarea de la democracia radical consiste en profundizar la revolución democrática y en conectar las distintas luchas emancipadoras, su realización requiere la constitución de nuevas demandas subjetivas que permitan la articulación común de una serie de luchas que, en principio, no tienen un fundamento común. Si aceptamos que no existen sujetos sociales *apriorísticamente* determinados por su posición en el sistema de

¹⁸ *Ibidem*, p. 184.

¹⁹ Riechmann, J., Fernández Buey, F.: *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona, Paidós. 1994, p. 189.

producción y si entendemos que la sociedad está regida por una pluralidad de lógicas de acción, entonces nos veremos ante el problema de que las luchas no convergen naturalmente o espontáneamente. Por lo tanto, para hacer que estas demandas confluyan en una 'voluntad común' se volverá imprescindible establecer un sistema de equivalencias democráticas que respondan a la presencia de un *nuevo sentido común* que transforme la identidad de los diferentes grupos sociales. Para ello se requiere la definición de un nuevo principio de equivalencia democrático, en la medida en que la unidad de los grupos no puede depender ni de la mera negociación, ni de la simple alianza entre sectores o clases sociales, sino de un proceso de modificación de la identidad misma de las fuerzas operantes. Para que la unidad de las luchas sea radicalmente democrática se requieren dos condiciones generales:

En primer lugar, que la satisfacción de una demanda particular no se haga a expensas de otras demandas particulares. Por ejemplo, que "la defensa de los intereses de los trabajadores no se haga a expensas de los derechos de las mujeres, los consumidores o los inmigrantes".²⁰ Esto posibilita hacer referencia a un conjunto de derechos democráticos, derechos que, si bien pertenecen al individuo, sólo pueden ser ejercidos de manera comunitaria y presuponen la existencia de los mismos derechos para los otros.

En segundo lugar, que se extiendan las luchas reivindicativas a relaciones de dominio que han sido naturalizadas a través del tiempo.²¹ Puede hallarse un ejemplo de esta extensión de las luchas democráticas en la campaña contra el maltrato a las mujeres o en las demandas de agremiación de los trabajadores inmigrantes. Esta segunda condición supone la imposibilidad de un ordenamiento social o identitario fijo, positivo y estable. Porque si tal sistema social existiera, como se desprendía del proceso de cierre del universo del discurso (totalización de la alienación) descrito

²⁰ Mouffe, Ch.: *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Traducido por Marco Aurelio Galmarini, Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 1999, pp. 39-40.

²¹ En este caso nos referimos a una relación de dominio como aquella situación en la que una persona tiene la capacidad de interferir arbitrariamente en la acción de otra persona o de un agente social, aunque "no es necesario que la persona que disfruta de este poder tenga la menor inclinación a interferir". Cfr. Pettit, P.: *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, traducido por Toni Domènech, Barcelona, Paidós, 1999, p. 92.

por autores como Marcuse en "*El Hombre Unidimensional*", entonces, o bien no podrían existir demandas particulares nuevas, o bien no podrían ser explicadas teóricamente. Por lo tanto, para que exista una subversión (transformación) democrática en los contenidos de las identidades particulares, se requiere que las diferentes posiciones de sujeto no sean positivas, es decir, que no estén regidos por un fundamento único, y que el antagonismo se mantenga como condición indispensable de la política. Esto significa que si existiese un fundamento objetivo para las distintas posiciones que los sujetos ocupan en el contexto social, entonces nos enfrentaríamos a un espacio social suturado (cerrado), como sostenía la visión pesimista de Marcuse, y la ampliación de las equivalencias quedaría reducida a cero. Por ello, afirma Laclau:

"Es sólo en la medida en que es subvertido el carácter diferencial positivo de una posición subordinada de sujeto, que el antagonismo podrá emerger".²²

Se podría mencionar que no hay relación de dominación (relación de poder ilegítima) sin la presencia de un 'exterior constitutivo' que rompa con el proceso de 'naturalización de tal dominación. Dicho en otras palabras, la relación por ejemplo entre 'siervo' y 'esclavo' no designa *en sí misma* una posición antagónica; es sólo en términos de formaciones hegemónicas tales como, por ejemplo, 'derechos inherentes a todo ser humano' que la 'naturalidad' de esta relación puede ser puesta en entredicho. Por lo tanto, la presencia de una formación discursiva 'exterior' a la relación misma es lo que permite romper el dispositivo de poder que fijaba pura y simplemente la posición tanto del 'siervo' como del 'esclavo', estableciendo una subversión en el contenido de las identidades iniciales.²³ De esta forma, para pensar en la extensión de las luchas democrá-

²² Laclau, E., Mouffe, Ch.: (1987), p. 172.

²³ Laclau utiliza el concepto de 'discurso' "para subrayar el hecho de que toda configuración social es una configuración significativa". Laclau, E., Mouffe, Ch.: "Postmarxismo sin pedidos de disculpa", en *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1993, p. 114.

Para comprender el concepto de 'discurso' haremos referencia a las siguientes aclaraciones que realiza el propio Laclau:

ticas al campo de las relaciones de dominación (relaciones de poder ilegítimas) que fueron históricamente naturalizadas (objetivadas) se vuelve imprescindible comprender que lo 'exterior' emerge dentro de la estructura social disolviendo o transformando los contenidos identitarios establecidos. ¿Qué significa que la externalidad emerge dentro de la estructura social disolviendo las identidades iniciales? Significa que tanto la sociedad como la identidad de los distintos agentes sociales no pueden totalizarse por estar constituidos por "una falta originaria", es decir, que nunca se llega a plasmar definitivamente la propia identidad, en la medida en que siempre hay algún *Otro* que la niega o la pone en peligro.²⁴ Esta ausencia de una identidad definitiva es lo que lleva a Laclau a hablar de 'posiciones de sujeto' y no de sujetos, individuos o clases. En consecuencia, la lógica de la equivalencia desplaza el sentido de las luchas creando una situación de constante resignificación entre los discursos, o sea, entre las distintas posiciones de sujeto. Hasta aquí hemos analizado los principios que permiten definir una propuesta alternativa al modelo neoliberal.

"a) El hecho de que todo objeto se constituya como objeto de discurso no tiene nada que ver con la cuestión acerca de un mundo exterior al pensamiento, no con la alternativa realismo/idealismo. Un terremoto o una caída de un ladrillo son hechos perfectamente existentes en el sentido de que ocurren aquí y ahora, independientemente de mi voluntad. Pero el hecho de que su especificidad como objetos se construya en términos de "fenómenos naturales" o de "expresión de la ira de Dios"; depende de la estructuración de un campo discursivo. Lo que se niega no es la existencia, externa al pensamiento, de dichos objetos, sino la afirmación de que ellos puedan constituirse como objetos al margen de toda condición discursiva de emergencia.

b) En la raíz del prejuicio anterior se encuentra un supuesto que debemos rechazar: el del carácter mental del discurso. Frente a esto, afirmaremos el carácter material de toda estructura discursiva. Suponer lo contrario es aceptar una dicotomía muy clásica: la existencia de un campo objetivo constituido al margen de toda intervención discursiva y un "discurso" consistente en la pura expresión del pensamiento. Esta es, precisamente, la dicotomía que numerosas corrientes del pensamiento contemporáneo han tratado de romper".

Laclau, E.: (1987), p. 123.

²⁴ Laclau, E.: "Building a new left: an interview with Ernesto Laclau", en *Strategies Collective*, N° 1, London, 1988, p. 16.

3. La democracia radical: entre la igualdad y la libertad.

La propuesta de una democracia radical condice con una concepción en la que el poder aparece como un 'lugar vacío'. Esto significa, que el lugar de la universalidad, que ocupaba la clase obrera en la teoría de Marx, es sustituido por una práctica articuladora política, la cual se convierte en la encargada de brindar una unidad momentánea y parcial a los elementos fragmentarios de una estructura social abierta y dislocada (plural).²⁵ Por lo tanto, la concepción de la democracia radical coincide con un proceso de mayor opacidad de lo social y con una creciente indeterminación en el movimiento de la historia, en la medida en que el fundamento mismo de lo social es puesto en duda. Que el poder sea un 'lugar vacío' significa reconocer o aceptar "la ausencia de poder encarnada en la persona del príncipe y vinculada a una autoridad trascendente".²⁶ Por ello, ni el individuo liberal-burgués, ni la clase marxista, ni la nación moderna-europea pueden ya afirmarse como sujetos con una identidad permanente y, por ende, no pueden constituirse como garantes últimos del poder. Ahora bien, el fin de este fundamento único es lo que torna radical a esta propuesta democrática.

"[La democracia] es radical porque cada uno de los términos de esa pluralidad de identidades encuentra en sí mismo el principio de su propia validez, sin que ésta deba ser buscada en un fundamento positivo que establecería la jerarquía o el sentido de todos ellos, y que sería la fuente o garantía de su legitimidad".²⁷

Desde esta perspectiva, el proyecto de una democracia radical navega entre dos tendencias complementarias: por un lado, nos enfrentamos

²⁵ Es importante hacer notar que la articulación no es cualquier tipo de unidad política, sino sólo aquella "práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de éstos resulta modificada como resultado de esa práctica". Cfr: Laclau, E., Mouffe, Ch.: (1987), p. 119.

²⁶ Laclau, E., Mouffe, Ch.: "Post-marxism without apologies", *New Left Review*, n° 166, London, 1987, p. 103.

²⁷ Laclau, E., Mouffe, Ch.: (1987), p. 188.

ante un situación que procura maximizar la autonomía de las demandas particulares y, por otro, nos hallamos ante la pretensión de extender y generalizar la lógica equivalencial de carácter igualitario. Estas tendencias son complementarias en la medida en que la unidad democrática (la tendencia a poner en un plano de igualdad o de equivalencia a las *diversas* demandas), no supone la desaparición de la especificidad de cada demanda particular, ya que la precariedad de toda equivalencia exige que ésta sea complementada y limitada, al mismo tiempo, por la lógica de la autonomía. Esto alude a que la demanda democrática, es decir, la demanda de mayor igualdad no puede tornarse absoluta, sino que debe ser balanceada por la demanda de libertad, es decir, de una más amplia autonomía. El equilibrio entre igualdad y autonomía es lo que define la propuesta de una democracia radicalizada. ¿Por qué la demanda de igualdad (la puesta en equivalencia de las distintas reivindicaciones particulares) no puede volverse absoluta? La demanda de igualdad no puede tornarse absoluta porque la unidad social no depende de un fundamento único y objetivo, sino que la totalidad social se estructura a partir de la exclusión de algún elemento que es presentado como un exterior (enemigo) ante el cual hay que reaccionar o luchar. Por ende, la formación de la unidad siempre está limitada por aquello que le permite su construcción, es decir, por una exterioridad constitutiva. Por lo tanto, la precariedad de toda equivalencia se complementa con la lógica de la autonomía. ¿En qué sentido son complementarias la lógica de la igualdad con la lógica de la autonomía?

“(...) La demanda de *igualdad* no es suficiente; sino que debe ser balanceada por la demanda de *libertad*, lo que nos conduce a hablar de *democracia radicalizada y plural*. Una democracia radicalizada y no plural sería la que constituiría un *solo* espacio de igualdad sobre la base de la vigencia ilimitada de la lógica de la equivalencia, y no reconocería el momento irreductible de la pluralidad de espacios. *Este principio de separación de espacios es la base de la demanda de libertad*”.²⁸

²⁸ *Ibidem*, p. 207.

En consecuencia, la defensa de una democracia radicalizada aspira a superar la tensión entre igualdad y libertad, no anulando un polo en favor del otro, sino estableciendo un sistema de equilibrio entre ambos términos.

Ahora bien, podría objetarse, con razón, que esta concepción de la libertad y la igualdad no cambia en nada el modelo liberal que ha "triunfado" en los países avanzados. Para que no exista tal objeción, Laclau se encarga de aclarar que su propuesta de una democracia radicalizada difiere de la teoría liberal, en la medida en que la hegemonía política radical se plantea como objetivo prioritario la superación de la dicotomía clásica entre individuo y sociedad. Esto significa que no es posible tener derechos individuales definidos de manera aislada, sino únicamente "en contextos de relaciones sociales que definen posiciones determinadas de sujeto".²⁹ Así pues, la caracterización de los derechos democráticos, como un sistema de derechos que sólo puede ejercerse colectivamente y en el que se supone la existencia de derechos iguales para todos, implica la producción de un individuo diferente al constituido a partir de la matriz del individualismo posesivo.

Desde la mirada de Laclau, la pretensión de ampliar el dominio de ejercicio de los derechos democráticos más allá del restringido campo tradicional de la ciudadanía permitirá romper el dominio de una privacidad egoísta e individualista, rediseñando la relación entre el campo de lo político y la ética. Esto significa que aspectos de la vida de las personas que antes estaban cerradas a la intervención de la acción comunitaria pasan a ser parte de la discusión política. Para ilustrar esto podemos dar un ejemplo de la economía. Frente a las posturas del liberalismo económico, en el que se sostiene que el ámbito de la producción pertenece al dominio de lo privado, es posible afirmar que el poder de las corporaciones afecta a múltiples áreas de la vida social y política, etc.; en consecuencia, este alto poder de incumbencia rompe cualquier barrera de lo privado y lo convierte en un problema de toda la comunidad. También se pueden dar ejemplos más cotidianos como el problema de los maltratos a las mujeres. Hasta muy poco tiempo se creía que la violencia en el hogar era un problema que afectaba exclusivamente a la intimidad de las parejas y, en

²⁹ *Ibidem*, p. 208.

cambio, hoy es tematizado como un problema que afecta a toda la comunidad política, convirtiéndose en una cuestión de Estado. Por lo tanto, la propuesta de una democracia radicalizada amplía la relación entre la ética y la política.

Retomando el tema del equilibrio entre libertad e igualdad, diremos que la propuesta de una democracia radicalizada permite compatibilizar la concepción de una pluralidad de espacios con una lógica de la equivalencia, debido a que se abandona el supuesto de un cierre total de lo social.

La posibilidad de que la sociedad pudiera significarse como un todo orgánico a partir de un fundamento único, tornaría incompatible la proliferación de los espacios de lucha, pero este peligro no existe en la propuesta de Laclau. Al mismo tiempo, como la democracia radicalizada rechaza la absolutización de los particularismos, que transformaría a las demandas particulares en un conjunto de demandas marginales y anti-sistema, entonces no es posible evitar la referencia a una unidad de carácter superior, como pretendía Gramsci. Sólo que esta unidad no puede ser fundada en algo objetivamente pre-existente (los intereses universales representados por la clase obrera), sino en un *horizonte*, en un *foco imaginario* que se enmarca dentro de la tradición utópica del pensamiento socialista. Por lo tanto, todo proyecto de democracia radicalizada incluye la dimensión socialista, entendiendo por tal "la abolición de las relaciones capitalistas de producción"; aunque rechaza la idea de que a esta eliminación de las relaciones capitalistas le corresponda la desintegración automática del resto de "las desigualdades" sociales.³⁰ Esto significa que los objetivos finales del pensamiento de izquierda podrán hacerse efectivos sólo si se acepta el descentramiento del sujeto y la autonomía de los distintos discursos y luchas. No obstante, la multiplicación de los antagonismos y la construcción de una pluralidad de espacios políticos se convierten en nociones claves para superar las tesis del socialismo clásico.

En conclusión, mientras que para el socialismo clásico, las diversas posiciones de sujeto eran concebidas como un momento relativo a un fundamento único (universal), en la concepción postmarxista, la universalidad aparece como un momento de unidad social basado en un *hori-*

³⁰ *Ibidem*, p. 216.

zonte, en el que "las distintas significaciones totalizan, en tanto negatividad, un cierto orden social". Así pues, el poder no adquiere nunca un carácter *fundacional*; de manera tal que "el campo de la política como espacio de un juego nunca es 'suma cero', porque las reglas y los jugadores no llegan a ser jamás plenamente explícitos. Este juego, que elude al concepto, tiene al menos un nombre: hegemonía".³¹

De esta forma, se alude a que en el espacio de lo político, los diversos sujetos sociales que lo componen no se encuentran en un plano de absoluta inercia (igualdad), sino que se establece entre éstos diversos puntos de tensión, de conflicto (antagonismo), debido a que la identidad de los sujetos sociales se construye a partir de una exclusión necesaria, es decir, de la conformación de un *Otro* que opera como un 'enemigo común'. Por lo tanto, la condición indispensable de la democracia y de la hegemonía política reside en su carácter indeterminable, fallado e indecible.

4. Análisis crítico de la propuesta de Ernesto Laclau.

4.1. Poder y democracia.

La teoría del poder (hegemonía política) desarrollada por el autor retoma la concepción clásica, de acuerdo con la cual, el poder se identifica claramente con un principio de ordenamiento social; sin embargo, la forma de caracterizarlo responde a los problemas de legitimación que surgen en las sociedades que han superado un cierto umbral de desarrollo, de complejidad cultural y de pluralidad institucional. Para dar respuesta a los problemas de legitimación y universalidad del poder, la reflexión plantea romper con el proceso de 'naturalización' de las relaciones sociales y con las teorías del consenso racional. Desde esta perspectiva, el poder aparece como el medio, como el 'espacio' en el que se sedimentan los lazos sociales. Para que este proceso tenga un éxito relativo, la

³¹ *Ibidem*, p. 214; p. 217. En este caso, el principio de negatividad hace alusión a la unidad de la identidad que se establece por oposición a un orden exterior. Por ende, las diversas posiciones de sujeto se equivalen en el momento en el que se igualan contra un enemigo común.

práctica política, en la que se basa la creación de una 'voluntad común', debe 'borrar las huellas de su particularidad' a través de la institucionalización imaginaria de una jerarquía de identidades sociales, o sea, que las significaciones sociales se no establecen a partir de la relación de un sujeto con un objeto empírico (literalidad última), sino a partir de la interacción de los distintos discursos sociales en el marco de la competencia hegemónica.

En consecuencia, el poder se manifiesta como un procedimiento que institucionaliza identidades colectivas, las cuales son puestas en duda por la propia división social (principio de exterioridad) que las constituye. Por ello, el poder se ve sometido a una situación de lucha constante debido a los diversos proyectos hegemónicos que actúan en las sociedades complejas. El poder se caracteriza por no ser omnipotente debido a que la sociedad no está completamente estructurada y a que las identidades colectivas son tan inestables como la sociedad que las conforma. En este sistema abierto y fallado, que describe Laclau, el poder que proyecta el modelo democrático-radical no elimina absolutamente la *dominación* y la *violencia* (exclusión de un *Otro*), sino que establece un conjunto de instituciones a través de las cuales *ellas* puedan ser limitadas y combatidas. De esta forma, la propuesta de Laclau pretende exceder el marco del liberalismo político, en el sentido de que niega la posibilidad de crear un consenso racional que contenga a todos los sujetos sociales y, al rechazar esta posibilidad, introduce una concepción original de la democracia, al concebirla como un sistema de relaciones de poder en las que éstas no pueden superar el umbral de la incertidumbre.

4.2. Universalidad y democracia radical. El pluralismo en las concepciones del bien.

La teoría del poder que hemos venido analizando consagra una forma política en la que las distintas luchas sociales deben hacer referencia a una universalidad. Sin embargo, esta universalidad no puede ser nunca alcanzada en la medida que es concebida como *horizonte*. Por ello, toda pretensión de ocupar el 'lugar' de la universalidad, de fijar su significado final a través de la racionalidad debe ser rechazada. El contenido de lo universal debe permanecer indeterminado, en función de que esta indeterminación es la condición de posibilidad de la democracia radical.

Según este argumento teórico, la democracia liberal comete el mismo error que se le atribuye al totalitarismo, en la medida en que su rechazo a la condición de incertidumbre del poder se basa en un mismo error, al confundir "lo universal con un particular específico".³²

La teoría del poder laclausiana permite poner en conexión el pluralismo de los sujetos con el pluralismo democrático, instaurando un concepto muy peculiar del bien común. En primer lugar porque el pluralismo democrático coincide con una multiplicidad de concepciones morales del bien. En segundo lugar, porque el bien común funciona como un "imaginario social, es decir, como aquello a lo cual la mera imposibilidad de conseguir una representación total le da el papel de un *horizonte* que es la condición de posibilidad de cualquier representación dentro del espacio que delimita".³³ En tercer lugar, porque el bien común coincide con los principios ético-políticos constitutivos de la democracia moderna, en la medida en que consagra el principio de libertad e igualdad para todos. Sin embargo, para el proyecto de una democracia radical, las nociones de libertad e igualdad aparecen abiertos a la competencia hegemónica, en el sentido de que la sociedad no puede alcanzar, por definición, una totalidad cerrada. Por lo tanto, la posición de Laclau no elimina la existencia de un bien común, como pretende el liberalismo político al darle prioridad a la justicia sobre el bien, pero tampoco acepta la reificación que realiza el republicanismo cívico, al proponer una única idea del bien para toda la comunidad. En consecuencia, la concepción del bien que surge de la propuesta democrática radical comprende al bien como un "punto que se desvanece, algo a lo que debemos referirnos constantemente cuando actuamos como ciudadanos, pero que nunca puede ser aprehendido".³⁴

4.3. Dislocación y progresismo oficial.

Naturalmente, este planteamiento acerca de la democracia radical y del bien común presenta aspectos positivos y negativos. Entre los aspectos positivos encontramos la intención de conformar un discurso que ponga

³² Mouffe, Ch.: (1999), p. 199.

³³ *Ibidem*, p. 122.

³⁴ *Ibidem*, p. 121.

en tela de juicio a la hegemonía liberal que consagra el individualismo posesivo como objetivo identitario último, subordinando el bien común a las reglas de una sociedad bien formada (justicia). Asimismo juzgamos favorablemente la articulación entre política y ética, en la medida en que se extiende la democratización a las relaciones sociales que antes pertenecían al coto cerrado de la vida privada. Por lo tanto, la política amplía su relación con la ética, sin que por ello se anule la privacidad de las personas, en la medida en que se preservan todas las garantías democráticas contenidas en el principio de inviolabilidad de la persona. De manera tal que una posición pluralista y democrática no puede aceptar una situación de división absoluta entre la esfera pública y la esfera privada. Por ello, las cuestiones conflictivas no pueden ser reservadas exclusivamente a la esfera de la privacidad. Así pues, la democracia radicalizada supone una mayor interacción entre el campo de la política y la ética. De aquí surge el precepto que afirma: "ninguna autoridad sin democracia". Esto significa que "en una sociedad donde la tradición y la costumbre están perdiendo fuerza, la única ruta para establecer la autoridad es la democracia".³⁵

Ahora bien, el aspecto negativo de esta concepción *regulativa* de la democracia y del bien común, que pretende superar el economicismo del marxismo clásico y el individualismo posesivo del liberalismo imperante, reside en la pérdida de fuerza, de contundencia y de credibilidad del discurso de izquierda. La pérdida de fuerza del discurso de izquierda se origina en el proceso de deconstrucción del concepto de un conflicto central o de intereses históricos de la clase trabajadora. Este pensamiento débil, esta pérdida de objetividad en el fundamento último de lo social y en el sentido último de las reivindicaciones sociales, afecta, desde nuestra perspectiva, a la credibilidad del discurso de izquierda y nos produce una sensación de que lo más importante ya ha sido jugado. Esto significa que tal vez, la dispersión y la multiplicación de las luchas terminen siendo funcionales, como creía Marcuse, a la dominación capitalista. ¿En qué nos basamos para sospechar de las bondades del proceso de dislocación del poder? Fundamentalmente en la idea desarrollada por Barnes, en el sentido de que el proceso de

³⁵ Giddens, A.: *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Editorial Taurus, 1999, p. 82.

“deslocalización”,³⁶ que se caracteriza por la descentralización y el incremento del poder de todos los miembros de una organización, es un hecho evidente en la sociedad actual, aunque posee dos condiciones relevantes: en primer lugar, que si bien es cierto que el poder se incrementa en *general*, el sujeto que se encuentra en una posición dominante utiliza “el tiempo para dirigir otras capacidades, y aumenta la variedad de capacidades de que dispone su subordinado”, incrementando, comparativamente, más su poder que en la situación inicial; en segundo lugar, la ‘deslocalización’ del poder se ejecuta “siempre y cuando aquello que hagan los sujetos involucrados no entren en conflicto ni interfieran en lo que haga el otro”, resguardando las posiciones de dominio.³⁷

Aunque el proceso de dislocación no coincide con el de deslocalización, debemos llamar la atención respecto de cierto ‘optimismo’ en la concepción del poder que ‘describe’ Laclau al no ponderar en todas sus dimensiones los procesos de deslocalización (reforzamiento de la autoridad y del dominio por la vía de la descentralización del poder) y el proceso paradójicamente contrario que conlleva la globalización de las estructuras económicas a nivel planetario.

Frente a esta pérdida de unidad de la lucha social, es decir, frente a este universo de dispersión de las demandas sociales originadas por la complejidad y dislocación social, juzgamos como positiva su intención de no renunciar a una función de unidad política que, aunque sea caracterizada como ‘momentánea’, permitiría superar el aislamiento y la absolutización en la que suelen caer las luchas particulares, transformándose en demandas marginales de la sociedad. Al mismo tiempo, creemos que su propuesta supera la trampa en la que a menudo cae el progresismo oficial, en la medida que no atribuye a ningún sujeto social particular ni a ninguna práctica específica, el carácter emancipador último de los discursos sociales. Esto se debe sencillamente a que los efectos democratizadores de una práctica reivindicativa no pueden juzgarse *a priori*, sino a través de los cambios efectivos que estas prácticas producen en la identidad de los sujetos políticos involucrados. Así pues, nadie puede arrogarse de antemano el derecho exclusivo de representar una postura socialista o emancipadora, en razón de que las posiciones identitarias

³⁶ Barnes, B.: *La naturaleza del poder*, Barcelona, Ediciones Pomares, 1990, p. 113.

³⁷ *Ibidem*, p. 114.

nunca llegan a conformarse definitivamente, y en función de que las acciones políticas sólo pueden ser evaluadas a partir de las modificaciones concretas que se ejerzan sobre las identidades sociales.

En suma, la filosofía del poder de Laclau nos parece relevante como punto de partida para reconsiderar la importancia que tiene la política en la constitución de un poder social emancipador, en la medida en que la democracia radical integra y redimensiona el rol que se le asigna al antagonismo en la construcción y en la promoción de una mayor igualdad y libertad para todos. Desde nuestro punto de vista, la propuesta laclausiana permite superar la perspectiva liberal del egoísmo posesivo, al concebir al poder democrático como una empresa ético-política que no puede reducirse al plano de la neutralidad valorativa. Esto es así, porque la política no puede ser absolutamente inclusiva, y porque la identidad social no puede más que estar sometida a algún tipo de identificación particular. Por lo tanto, el pluralismo de los valores y de los sujetos no se asienta en el solipsismo de lo privado, sino en la lucha política *incesante* por implantar una *voluntad colectiva hegemónica*. Anular el carácter antagónico de la democracia significaría frenar el motor del cambio social y la posible ampliación de las relaciones democráticas. En este sentido, la idea de trasladar el fundamento del poder de una naturaleza universal cerrada a una pluralidad de posiciones de sujeto, alienta la esperanza de que se puede cumplir con el proyecto político de la Modernidad sin compartir sus fundamentos epistemológicos.

Ley del Jurado y medio ambiente: ¿Es democrática la justicia penal ambiental?

Fernando León Jiménez¹

1. Notas previas.

El jurado es una institución democratizadora de la justicia en su vertiente de aplicación de las leyes. En este estudio expondremos algunos resultados y reflexiones sobre la atención que esta figura constitucional presta a los problemas ambientales. Expresado de otra forma: ¿Se ha democratizado la aplicación de las leyes en el enjuiciamiento que afectan al medio ambiente?.

Por la novedad de la figura del jurado, vamos a separar el tratamiento del problema en cuatro apartados. En el primero se desglosarán algunos de los rasgos y razones de ser básicas de esta institución; se trata, simplemente de una primera toma de contacto con esta figura jurídica, de desbaratar sus elementos más esenciales y que, en última instancia, terminan proyectando sus efectos sobre los problemas ambientales. En el segundo apartado entramos en el análisis del Tribunal del Jurado recién estrenado en España, y los problemas que plantea su diseño para una adecuado abordaje jurídico de los atentados ambientales más graves que se producen en nuestro país. Tercero, exponemos las conclusiones de nuestro análisis. Y cuarto, lanzamos algunas propuestas de futuro y soluciones conciliadoras para superar los déficits observados.

2. El Tribunal del Jurado: razones, motivos y ambiciones.

La intervención de los ciudadanos en el ámbito político dentro de los sistemas democráticos contemporáneos es, al menos formalmente, de

¹ *Profesor Asociado de Filosofía del Derecho, Universidad de Huelva.*

una evidencia que no precisa explicación. Los ciudadanos participan en la *creación* de las leyes a través de la elección de sus representantes en el Parlamento, leyes que luego son aplicadas por la administración o los jueces (que ejercen siempre y en última instancia el control de los actos administrativos de éstas) en las relaciones entre ciudadanos o entre ciudadanos y el Estado. Existe, por tanto, una especie de reciclado legal circular en la creación de las leyes que luego aplican los jueces (o la Administración): pueblo-ley-Administración/poder judicial-pueblo. Es decir, el poder judicial al mismo tiempo que independiente es «dependiente» de la soberanía popular, de la que inherentemente dimanan todos los poderes del Estado y a la cual todos se subordinan.² ¿Por qué?. Muy simple: para unir, en el mismo sentido expresado en el párrafo anterior, y en relación de subordinación, al Estado de Derecho con la democracia. Si la esencia del Estado de Derecho es el sometimiento de los ciudadanos y los poderes públicos al imperio de la Ley, esa ley debe ser, a su vez, forzosamente democrática. Así, la independencia judicial se convierte en un contenido tan necesario como excesivamente formal, mientras que esta dotación de contenido social a la justicia infla al poder judicial «de elementos teleológicos que le proporcionan un sentido y significado adecuados».³ Es decir: la soberanía popular impone al poder judicial contenidos materiales más allá del respeto de las reglas procedimentales de juego democrático, en la medida que tiene por objeto «materializar en la vida social los valores jurídicos asumidos por ese mismo pueblo».⁴

Pero el tratamiento de la democratización del Estado en el ámbito de la justicia no es un tema de exposición tan pacífica. Es cierto que la justicia, por vía indirecta, está compuesta de las normas que el mismo pueblo se impone a sí mismo para su autogobierno legal o, por decirlo con una expresión inexacta pero muy gráfica, para su «autojusticia». Pero lo cierto es que mientras un ciudadano cualquiera puede participar no sólo como elector sino también como elegido en la elaboración de las normas, esto es, como miembro del Parlamento, los jueces, por su parte, forman un cuerpo profesional especializado en la aplicación de esas mismas normas, aplicación en la que no han participado los ciudadanos en

² Art. 1.2. C.E: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (el subrayado es nuestro).

³ Soriano, R.: *El nuevo jurado español*, Ariel, Barcelona, 1985, p. 24.

⁴ *Ibidem*.

todo lo que llevamos de democracia. Un ciudadano puede *elaborar*, no *aplicar*. Un ciudadano puede ser objeto (o sujeto) de regulación del Derecho, pero le está vedada la aplicación judicial de dichas normas a otros ciudadanos. Así, en nuestro contexto democrático se plantea una paradoja: mientras que goza de plena consagración la idea de la participación democrática en la creación de las leyes, esta idea ha estado totalmente apartada de la aplicación de las mismas en el quehacer judicial cotidiano, convirtiéndose la justicia en este sentido en el "menos democrático de los poderes del Estado". Precisamente para corregir esta deficiencia operativa, que plantea serias dudas de legitimidad a ciertos aspectos del poder judicial, es para lo que ha sido creado el tribunal de jurado. Razones a favor y en contra del mismo hay muchas, de naturaleza filosófico-jurídica y técnica. Pero aquí las que nos interesa destacar son las razones que hunden sus raíces en un argumento básico: *que el tribunal del jurado cumple funciones de instrumento democratizador básico del Estado*.

Uno de los autores españoles que ha tratado el problema con un mayor grado de detalle ha sido el profesor Ramón Soriano. Este autor ha centrado el estudio de los aspectos democratizadores de la justicia que aporta el tribunal del jurado sobre tres puntos concretos.

- a)** El jurado es una exigencia participativa expresa y tácita recogida en nuestro texto constitucional. Este argumento jurídico constitucional es el de mayor solidez legal para defender el jurado. Esta motivación se reduce a la afirmación de que hay que promulgar una ley del jurado sencillamente porque así lo establece en el art. 125 C.E. para los procesos penales determinados en las leyes, admitiendo, además, la participación de los ciudadanos en los tribunales consuetudinarios y tradicionales.⁵ Y esta no es más que otra concreción de las formas de participación del ciudadano en los poderes públicos.⁶

⁵ Art. 125 C.E.: «Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales». No es este el sitio para desplegar el análisis, pero debe subrayarse que el texto constitucional reproducido es a este respecto mucho más exigente que las previsiones contenidas en Constituciones anteriores.

⁶ En efecto, hay multitud de preceptos referidos a esta participación. Así, entre otros, pueden referirse los artículos 23, 129.1, 117, 1.2, que directa o indirectamente aluden al control y poder participativo de los individuos en los poderes públicos.

- b)** El argumento político de contenido democrático de defensa de la institución del jurado puede resumirse en esta fórmula: «No hay razón para establecer ninguna línea de separación entre la producción normativa y su aplicación»,⁷ ya que si «todo ciudadano tienen condiciones para elaborar las leyes, también las tiene para aplicarlas, porque en principio no se puede predicar una mayor complejidad de la primera función en relación con la segunda».⁸
- c)** Por último, en favor del jurado como institución democratizadora existen un argumento que puede denominarse «sociológico-jurídico»: «Existen una serie de materias que por su naturaleza y extrema versatilidad justificarían la presencia del jurado en la Administración de la justicia penal».⁹ ¿Cuáles son estas materias?. Estas materias pueden separarse en tres grandes grupos.

1) En primer lugar ha aludido a los delitos derivados de la colisión entre derechos fundamentales. Estos derechos, de contenido y redacción difusa, y concretados legalmente según la conciencia política de cada época, distan mucho actualmente de ser considerados como derechos absolutos. Y por su parte, las soluciones arbitradas por las Constituciones o las leyes suelen ser de una doble naturaleza, a saber: o bien se jerarquizan por orden de prioridad, o bien se armonizan e interlimitan los unos con los otros. Nuestra Constitución ha optado por un sistema mixto, priorizando procesalmente algunos de estos derechos pero armonizando y equilibrando sobre todo¹⁰ el ejercicio de todos ellos. Y es que estos derechos se redactaron con la generalidad arriba referida para que fuera la conciencia política y ciudadana de cada época la que los fuera configurando progresivamente. En esta misma línea de pensamiento, el sector juradista doctrinal ha entendido que esta institución es la idónea «para determinar las relaciones de interdependencia, supra o subordinación entre ciertos derechos».¹¹ Pensemos, por ejemplo, en un juicio penal por delito de injurias en el que se discute como motivo clave del veredicto hasta donde llega la libertad de expresión e información (art. 20.1 a) y d)), y

⁷ *Ibid.*, p. 70.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibid.*, pp. 72 y 73.

¹⁰ *Especialmente a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

¹¹ *Ibid.*, p. 77.

donde se encuentra con el límite del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen (art. 18.1 C.E.). La institución del jurado sería la idónea para juzgar este delito porque, dicen los juradistas, supone una interpretación popular directa para conciliar esos derechos e incluir en la decisión la valoración social subyacente al veredicto. La ley puede desarrollar un derecho fundamental, pero cuando hay que decidir *ad casum* la institución del jurado es más idónea porque colabora de manera decisiva a evitar la personalización judicial del veredicto y supone un ejercicio directo de la soberanía popular en la interpretación y aplicación concreta de esos derechos, que es, en definitiva, lo que se pretende conseguir. El derecho a un medio ambiente sano se integraría en este grupo por su posible colisión con otros tales como la libertad de empresa, la economía de mercado, el derecho al trabajo, etc...

2) En segundo y tercer lugar, deben referirse los delitos que quedan a medio camino entre el Derecho y la Moral y los delitos relacionados con las reglas sociales configuradoras de las normas jurídicas. En las últimas décadas, hemos sido testigos en nuestro Derecho, y en general éste es un fenómeno que ocurre en cualquier Estado democrático y más en sus primeros pasos, de una progresiva desjuridificación de conductas y su abandono al ámbito de la moral individual. Mientras, por otra parte, se ha procedido a una recepción por el Derecho de actos que antes no eran objeto de atención del mismo, sobre todo por la imposibilidad técnica de su existencia (¿quién reflexionaba sobre los delitos informáticos o los atentados ambientales en el siglo XIX?). Pero en el período de tránsito de una etapa a otra, esto es, mientras queda bien definida la postura del Derecho respecto de un determinado de debate, existen zonas oscuras, actos que, aun siendo contemplados como delito por el Derecho, tienen un alto contenido moral. El medio ambiente es, en el momento actual, uno de estos «objetos difusos». En este caso, el objeto ya ha sido recepcionado por algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico, en especial en el orden penal y, como no, en el administrativo. Pero el problema no es tan fácil de resolver.

La temática ambiental es, actualmente, objeto de un vivo debate público, motivado principalmente por la galopante situación de deterioro del planeta y por su incidencia cada vez más directa sobre la vida humana en todos los órdenes de la existencia. Este debate público ha desembocado, a su vez, en un estado de opinión muy crítico con cualquier acción

que pueda ser agresiva con el medio. E, indudablemente, esta creciente orientación crítica y atenta de la sociedad respecto a los problemas ambientales ha tenido consecuencias normativas, como no podía ser menos en un Estado de corte democrático. Es más: en un repaso de la legislación ambiental (también de la penal) de los últimos años, se observa como el progresivo aumento de la gravedad de las sanciones administrativas y penales previstas para las agresiones ambientales guarda un obvio paralelismo con el crecimiento de la conciencia ecologista.

Pero esta corriente «concienciadora» es precisamente eso: una conciencia en formación que, como todo lo que está formándose, no tiene unas señas de identidad precisas, o al menos unas señas de identidad definidas con la precisión que reclama el Derecho. ¿Y cómo se ha concretado esta todavía imprecisa concienciación ambiental en el Derecho vigente?. Esencialmente de forma igualmente imprecisa. Un ejemplo sencillo de esta realidad es el concepto de "gravedad" del art. 325 CP. Este concepto exige un juicio de valor que de suyo incorpora elementos de contenido social. La heterogeneidad de la respuesta social a este tipo de delitos es la que provoca, al final, que «la conciencia punitiva esté falta de consistencia, y en algunos casos muy por debajo de los porcentajes medios de la población ciudadana».¹² En este contexto, la jurisdicción ordinaria pierde razón de ser en favor del jurado, en la medida que para el correcto juicio de este tipo de delitos ambientales se precisa «un órgano de justicia francamente representativo de los valores jurídicos imperantes en la sociedad».¹³ Un jurado habilitado para el juicio de estas materias sería un antídoto eficaz contra esta indecisa aplicación de la norma, y un termómetro jurídico certero para medir el nivel de preocupación e importancia otorgado al tema en el seno de la sociedad. Los delitos ambientales se convertirían así en una materia de conocimiento de los tribunales del jurado por razón de su ambigüedad: sería el único método para garantizar cierto grado de coherencia en el juicio de los atentados más graves contra el medio ambiente.

Hasta aquí hemos explicado cómo la creación de los tribunales del jurado supondría, al margen de la cuestión ambiental, el cumplimiento de

¹² *Ibid.*, p. 78.

¹³ *Ibidem.*

una exigencia básica de democratización del Estado; que no existen, también en términos globales, ningún impedimento técnico o intelectual para que los ciudadanos concretos intervengan en la aplicación de las normas dentro de ciertos márgenes y con un asesoramiento muy básico; y que por razón del lugar que ocupa el derecho *al* ambiente dentro del conjunto de los derechos fundamentales y la compleja y heterogénea valoración social vigente actualmente sobre el problema, es más conveniente un juicio lego sobre los problemas que se planteen sobre la materia ambiental que veredictos de contenido técnico en el sentido jurídico clásico. Retengamos estos datos. Ahora vamos a contrastar estas exigencias con la ley del jurado que acabamos de estrenar en España. De esta comparación extraeremos las conclusiones que nos interesan en este trabajo.

3. Ley del Jurado y medio ambiente: ¿Hasta dónde llega la democratización del Estado en los juicios por delitos ambientales?

En efecto, y como finalidad esencial de nuestro estudio, vamos a revisar si existe correspondencia entre los postulados en defensa del jurado expuestos más arriba y los que subyacen detrás de nuestra actual Ley Orgánica del Jurado en relación con el delito ecológico. Para articular ordenadamente nuestra exposición, vamos a dividir este apartado en cuatro partes. En la primera indagaremos cuál era el tratamiento de los problemas ambientales en el Proyecto de Ley del Jurado que originó el diseño del actual. En la segunda, su tratamiento actual. En la tercera, abordaremos si se ha operado algún cambio sustancial en el tratamiento de esta temática a raíz de la promulgación del nuevo Código Penal, que recoge en una Disposición Final algunas breves previsiones sobre el jurado en general y respecto a éste y el medio ambiente en particular.

a) Como ya se ha señalado antes, el art. 125 C.E. prevé la intervención del jurado en «aquellos procesos penales que la ley determine», dejando un amplio margen de discrecionalidad al Poder Legislativo para determinar el mayor o menor ámbito de competencia objetiva de esta figura de creación constitucional obligatoria pero de configuración legal.

En cumplimiento de esta obligación, el pleno del Congreso de los Diputados de 23 de Febrero de 1995 redactó la primera versión del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado definiendo, por primera vez en los últimos sesenta años, los delitos de los que podría conocer. En este Proyecto se hacía una declaración en principio esperanzadora para la democratización de la justicia ambiental. En su art. 1.1, apartado g), se incluía dentro de la competencia de esta forma de participación popular los «delitos contra el medio ambiente». Quedarían así incluidos dentro de los procesos penales tramitados a través del jurado cualquier género de delitos que pudieran afectar a bienes de naturaleza ambiental a través de un número de conductas muy variadas, que podían oscilar de las emisiones o vertidos nocivos con graves consecuencias para la flora o la vida de las personas a los incendios forestales. La democratización en el conocimiento de estos delitos no podría así ser más plena ni completa, ni dejar más satisfechos a los defensores de las tesis juradistas.

Sin embargo, no podemos menos que hacer notar un punto importante que contradice estas expectativas. Se trata de que en el momento de redacción de esta ley estaba aún vigente el ahora derogado Código Penal que, como se recordará según las líneas directrices expuestas más arriba, no contenía un tratamiento unitario y sistemático de la problemática ambiental. El conocido vulgarmente como "delito ecológico" se recogía junto con los atentados referentes a la manipulación de alimentos que podrían producir grave perjuicio para la salud, mientras que los delitos por incendios forestales (por ejemplo y entre otros muchos) se regulaba cien artículos más adelante en un título en el que ni siquiera aparecía el término medio ambiente. Esta circunstancia, y tratándose precisamente de materia penal, generaba un grado de inseguridad jurídica intolerable. Es por esta razón por la en la propia ley se optó por seguir un criterio positivo o de «listado» que concretara con toda precisión qué tipos delictivos se enjuiciarían a través de juicios por jurados y cuáles seguirían siendo conocidos por los tribunales ordinarios. De esta forma, en el art. 2, apartado h), del mencionado Proyecto se especificaron qué delitos podían subsumirse bajo la expresión «delitos contra el medio ambiente». Pues bien: la competencia del tribunal del jurado diseñado en este Proyecto respecto a los delitos ambientales quedaba *exclusivamente* ceñida a los delitos de incendios forestales contenidos en los artículos 553 bis a) a 553 bis c) del

entonces vigente Código Penal. Lo más destacado de esta concreción salta a la vista: el delito ecológico recogido en el art. 347 bis C.P. anterior no sería conocido por los tribunales del jurado.

b) ¿Qué queda de este tratamiento en la actual Ley del Jurado?. La actual configuración de la competencia del Tribunal del Jurado recogida en la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de Mayo, modificada por Ley Orgánica 8/1995, de 16 de Noviembre (en adelante Ley del Jurado o L.O.J). En el art. 1.1 apartado e) establece lo siguiente:

«El Tribunal del Jurado, como institución de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, tendrá competencia para el enjuiciamiento de los delitos atribuidos a su conocimiento y fallo por esta u otra Ley respecto de los contenidos en las siguientes rúbricas:... e) Delitos de incendios».

Y más adelante, en el apartado segundo del mismo art. 1 de la Ley del Jurado, usando la misma técnica de concreción por «listado» se establece:

«Dentro del ámbito de enjuiciamiento previsto en el apartado anterior, el Tribunal del Jurado será competente para el conocimiento y fallo de las causas por los delitos tipificados en los siguientes preceptos del Código Penal: ... o) Artículos 553 bis a) a 553 bis c), ambos inclusivos (incendios forestales)».

c) Por fin, ¿ha cambiado todo lo referido hasta ahora con la entrada en vigor del Código Penal vigente?. Recordemos que la delimitación del ámbito de competencia del Tribunal del Jurado se articulaba a través de la referencia a una serie de preceptos concretos del Código Penal vigente entonces. Por tanto, si cambiaba el Código Penal era inevitable la correspondiente reforma de la Ley Orgánica del Jurado en la parte referente a esa delimitación de competencias. Esta reforma se operó desde la misma Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal, que establece en su Disposición Final Segunda: «El apartado 2 del artículo 1 de la Ley Orgánica 5/1995, sobre el Tribunal del Jurado, queda redactado en los siguientes términos. 2. Dentro

del ámbito de enjuiciamiento previsto en el apartado anterior, el Tribunal del Jurado será competente para el conocimiento y fallo de las causas por los delitos tipificados en los siguientes preceptos del Código Penal: e) De los incendios forestales (artículos 352 a 354)».

A pesar de la aparente analogía entre ambos textos, hay que hacer una precisión importante. En efecto, tanto el texto derogado como el incorporado por el nuevo Código Penal coinciden en la técnica legislativa y en la referencia a los incendios forestales como el único objeto de conocimiento por parte del Jurado español por lo que hace a las materias de contenido ambiental. Sin embargo, y según la actual redacción del nuevo Código Penal, hay algunos incendios forestales que también "quedan fuera" del ámbito de conocimiento de este Tribunal. Analicemos el problema con mayor detenimiento.

En el anterior Código Penal, La Sección Segunda del Capítulo VIII del Título XIII se rubricaba «de los incendios forestales». Y el art. 1.2, apartado o), se explicitaba que caerían bajo la competencia de este tribunal los delitos definidos en los artículos 553 bis a) a 553 bis c), esto es, *todos los artículos que componían la sección segunda y que regulaban los tipos penales relativos a los incendios forestales*. Sin embargo, con la actual redacción este estado de cosas legal ha cambiado. En el nuevo Código Penal, la Sección Segunda del Capítulo II («De los incendios») del título XVI se rubrica igualmente «De los incendios forestales». Pero ha habido un cambio sustancial significativo: en la Disposición Final Segunda del nuevo Código Penal sólo se incluyen dentro de la competencia del Tribunal del Jurado los delitos recogidos entre los artículos 352 y 354, ambos inclusive, a pesar de que existen otras Secciones dentro del Capítulo con artículos que recogen tipos penales relativos a los incendios forestales. Dejando a un lado el art. 355, que recoge algunas penas adicionales que potestativamente puede imponer el juez en estos casos, el art. 356 incorpora el supuesto de incendio en zona de vegetación no forestal que pueda perjudicar *gravemente* el medio natural, y el art. 357 se refiere al incendio de bienes propios que hubiera perjudicado *gravemente* las condiciones de la vida silvestre, los bosques o los espacios naturales. Es decir: preceptos que incorporan un concepto (*gravemente*) que haría idóneo su enjuiciamiento por el jurado. ¿Qué motivo puede haber llevado al legislador a excluir estos nuevos tipos penales de incendio forestal del conocimiento del Jurado?.

4. Conclusiones.

Desde esta redacción definitiva, que incorpora importantes novedades respecto a la fórmula propuesta en el proyecto, podemos llegar a tres conclusiones:

1) *La redacción actual parece bastante acertada desde el punto de vista de congruencia procesal y de mantenimiento de un alto grado de seguridad jurídica.* En el apartado primero se ha suprimido la referencia a los «delitos contra el medio ambiente», expresión imprecisa y de alcance muy ambiguo según el texto del antiguo Código Penal (no olvidemos que los redactores de esta Ley es este texto penal el que tienen a la vista) por la más técnica e identificable de "delitos de incendios", que implícitamente se refieren a un tipo de conducta muy concreto, fácilmente localizable y acotable dentro de la norma penal, amén de estar recogidos los preceptos concretos que son parámetro de enjuiciamiento. Se supera así la identificación reduccionista entre medio ambiente y masa forestal propuesta por el Proyecto de Ley del Jurado, al incluir como objeto inicial de conocimiento de este Tribunal «los delitos contra el medio ambiente», para después (mediante la concreción por listado) limitarse a incluir a los delitos de incendios forestales, con la que consiguiente propuesta de coincidencia entre dos objetos jurídicos y reales que en absoluto son asimilables. En este sentido, las masas forestales no son más que un *aspecto estático* de la compleja y dinámica realidad ambiental. En la nueva redacción se ubica el problema en sus justos términos. La referencia es expresa a los delitos de incendios forestales, sin que esto signifique que las formas de atentar contra el medio ambiente terminen ahí. En absoluto. Se puede entender que implícitamente se está asimilando el medio ambiente a los bosques, árboles y masas forestales en general. Pero esta es una interpretación más. Del texto legal, en principio, no se deduce ésto necesariamente.

2) *Esta alta calidad técnico-jurídica no se traduce, precisamente, en una mayor democratización en la aplicación de las normas sancionadoras de atentados ambientales.* Si hemos convenido que el medio ambiente es algo más que las masas forestales, huelga explicar cuánta "materia ambiental" queda fuera del ámbito de conocimiento del Tribunal del Jurado. En este sentido, una mera lectura de los artículos 347 bis del Código

Penal anterior y 325 del vigente es suficiente para hacernos una idea a este respecto.

3) *¿Por qué se han excluido del conocimiento del Jurado ciertos tipos delictivos de contenido ambiental mientras que se incluyen los atentados forestales, que no son más que una expresión concreta de aquellos?* Vicente Gimeno Sendra y José Gamberí Llobregat han aportado una tesis para responder a esta pregunta que nos ilumina el camino tanto de la respuesta a la pregunta como de la solución al problema de este déficit democratizador. Ambos Catedráticos de Derecho Procesal, al referirse a los motivos que impulsaron al legislador a optar por esta posibilidad, han escrito:

«Muy posiblemente, en la *mens legislatoris* influyó el modelo de jurado elegido. Al haberse pronunciado el legislador por el modelo anglosajón de jurado de hecho (imprecisamente denominado 'jurado puro'), que se revela contraproducente para el conocimiento de tipos penales imperfectos, que no sean de mera descripción objetiva (pues al deliberar los ciudadanos sin asesoramiento jurídico algunos no pueden entender de los elementos típicos de valoración jurídica), hubiera resultado muy problemático otorgar a dicho jurado el conocimiento del tipo comprendido en el art. 347 *bis* C.P, toda vez que la integración de dicha conducta exige, como cuestión prejudicial no devolutiva, que el jurado determine si la emisión o vertido se ha efectuado 'contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente'». ¹⁴

Hay un dato crucial aportado por Gimeno Sendra y Gamberí Llobregat, que no es otro que acusar al sistema de una importante deficiencia técnica a los fines "ampliatorios" pretendidos: según el diseño del actual jurado español, entre los miembros que lo componen no se incluye ninguno que esté capacitado para emitir cierto tipo de juicios técnicos precisos

¹⁴ Gimeno Sendra, V. y Gamberí Llobregat, J., «La protección procesal del medio ambiente», en Pezzi Ceretto, M. (ed.), *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1994, pp. 185-201.

para la correcta evaluación de algunos supuestos ambientales.

En efecto, tanto el modelo de jurado diseñado en el Proyecto de Ley Orgánica del Jurado como el previsto en la Ley del Jurado vigente apostaron por el diseño de un modelo «puro» del mismo. La discusión sobre si la expresión «jurado puro» es adecuada o no, es un debate que no queremos abrir aquí. Es innegable que esta expresión, sea o no impropia, es al menos bastante gráfica. Cuando nos referimos a este modelo de jurado se está aludiendo a una cualidad muy específica del mismo: *que el veredicto de culpabilidad o inocencia dictado por el mismo se forma por la discusión entre los miembros del jurado, entre los cuales no existe ninguno que pertenezca a la Administración de Justicia, y muy en especial ningún juez que los asesore de tal forma que pueda inclinar, desde la discusión sobre el fondo de la cuestión, el sentido de la decisión.* El juez, en estos casos, se limita al control procesal del juicio y al mantenimiento y vigilancia de las garantías procesales mínimas del inculpado. La bondad o maldad intrínseca *en abstracto* de este modelo es un problema que tampoco nos interesa tratar aquí. Este asunto abarca tantos extremos y afecta a un número de factores tan amplio que sobrepasa con mucho nuestras pretensiones. Pero sí nos interesa su crítica desde la perspectiva de los delitos ambientales. Pero antes revisemos un momento nuestra Ley Orgánica del Jurado. ¿Por qué sistema ha optado por fin nuestro legislador?.

En el art. 3 de la Ley Orgánica del Jurado se recogen, en sus apartados primero y segundo, cuáles son las funciones de estos tribunales. En esencia, su competencia se reduce a emitir veredicto «declarando probado o no probado el hecho justiciable que el Magistrado-Presidente haya determinado como tal» (art. 3.1 L.O.J) y a proclamar «la culpabilidad o inculpabilidad de cada acusado por su participación en el hecho o hechos delictivos respecto de los cuales el Magistrado-Presidente hubiese admitido acusación» (art. 3.2 L.O.J). Por su parte, las funciones del Magistrado-Presidente se recogen en el art. L.O.J, pero a nosotros nos interesa destacar primero otro precepto. En efecto, en el art. 54.3 L.O.J. se establece que: «*Cuidará el Magistrado-Presidente de no hacer alusión alguna su opinión sobre el resultado probatorio, pero sí sobre la necesidad de que no atiendan a aquellos medios probatorios cuya ilicitud o nulidad hubiese sido declarada por él*» (el subrayado es nuestro). Una vez emitido el veredicto sin esta «injerencia» judicial, el Magistrado-Presidente «dictará sentencia en la que recogerá el veredicto del Jurado e impondrá,

en su caso, la pena y medida de seguridad que corresponda» (art. 4, párrafo 1º).¹⁵

Ya nos referimos a la limitación legal y conceptual contenida en el apartado primero del art. 1 de la Ley Orgánica del Jurado respecto a las infracciones penales ambientales. El motivo de esta limitación es precisamente éste: *si el tribunal del jurado está compuesto por ciudadanos legos en Derecho, no es posible delegar en éstos el conocimiento de tipos penales compuestos de conceptos normativos*¹⁶ o remisiones legales que exijan cierto grado de dominio de las técnicas o materias jurídicas implicadas en la resolución del caso. En el caso del anterior Código Penal existía la remisión a una serie de reglamentos y normas cuya violación era el presupuesto básico para la comisión del delito ecológico. ¿Cómo podría conocer un conjunto de ciudadanos medios la existencia de estos reglamentos y leyes?. Y aún conociéndolos, ¿estarían en condiciones de interpretar unas normas que en el caso de las materias ambientales están plagadas de conceptos y expresiones técnicas?. Parece que no. Por tanto, la única forma de salvar este escollo era eliminando del conocimiento del jurado esta materia tan técnica, manteniendo dentro de la competencia del mismo otra que reuniera tanto los elementos de relevancia social expresados en el epígrafe anterior como la posibilidad de ser completamente conocidos y juzgados por personas que no tuvieran la cualidad de juristas.

En fin: *a pesar de que nuestro jurado aparentemente contiene unas altas cotas de democratización en general, y para los delitos de contenido ambiental en particular, por mantenerse totalmente al margen en la formación de sus juicios de cualquier «injerencia judicial», la realidad es que esta falta de colaboración judicial de los jurados ha motivado un déficit de democratización en el número de materias de las que puede conocer por una evidente falta de conocimientos técnicos de sus miembros, y muy especialmente ante la aparición de bastantes nuevos tipos penales complejos. Su falta de democratización es producto, en definitiva, de su excesiva pureza democrática. ¿Podrá solucionarse esta paradoja?*

¹⁵ Además de esta competencia elemental, en el párrafo segundo se incluye como otra competencia del Magistrado-Presidente la de resolver, en los casos que correspondan, sobre «la responsabilidad civil del penado o terceros respecto de los cuales se hubiera efectuado reclamación».

¹⁶ Por ej., «residuos tóxicos o peligrosos» (art. 328) o «equilibrio biológico» (art. 333).

5. Propuestas para aumentar el grado de democratización «ecológica» del Tribunal del Jurado.

¿Qué cambios tendrían que efectuarse para corregir esta situación de democracia judicial deficitaria?. ¿Es suficiente con operar cambios en el diseño de nuestro Jurado o sería preciso incluir modificaciones de naturaleza aún más novedosa dentro de nuestras instituciones?. Con la respuesta a estos dos interrogantes vamos a cerrar nuestras reflexiones críticas sobre el Jurado «como institución para la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia»,¹⁷ y sus implicaciones con los procesos penales por atentados ambientales. Entendemos que de la admisión de estas u otras propuestas de contenido análogo dependerá, en gran medida, que nuestro jurado sea una institución auténticamente participativa o no, sobre todo por lo que hace a la materia medioambiental.

a) La instauración del conocido como *jurado de escabinos*, que permitiría, en última instancia, una ampliación ilimitada de las atribuciones de los jurados en el conocimiento de delitos contra el medio ambiente. Gimeno y Gamberí han escrito a este respecto:

«Hubiera sido mucho más coherente con los criterios de atribución de la competencia haber instaurado el modelo de escabinado o Jurado de hecho y de derecho, en la actualidad hegemónico en toda Europa, que, entre otras ventajas, hubiera permitido extender también la competencia al delito ecológico».¹⁸

El jurado de escabinos, que goza de una enorme aceptación en nuestra doctrina, presenta la peculiaridad de que en su seno existe una *coparticipación* entre jueces técnicos y legos, es decir, entre jueces de carrera y ciudadanos, que *conjuntamente valoran los hechos y aplican el Derecho* en los casos debatidos. El juez en los jurados de

¹⁷ Inciso del art. 1 L.O.J, en el que se recoge expresamente la esencial función democratizadora de la institución del Jurado.

¹⁸ Gimeno Sendra, V. y Gamberí Llobregat, J., *Op. cit.*, pp. 188 y 189.

escabinos no se limita a admitir el veredicto del jurado, para después redactar e imponer la pena y medida de seguridad correspondiente según la directriz original marcada por el veredicto del jurado «puro». El juez en estos tribunales va más allá y delibera sobre los hechos junto con los miembros del jurado, influyendo y aportando su punto de vista sobre el caso y las pruebas presentadas. El único límite que deben tener este tipo de jurados es que en ningún caso deben implicar una marginación popular: debe haber *participación popular*, no sólo *presencial* de los ciudadanos en la toma de decisiones de los jueces de carrera.

Concedores de este alcance, Gimeno y Gamberí pretendían extender la competencia de los tribunales de jurados al delito ecológico recogido en el art. 347 *bis* del anterior Código Penal mediante la instauración de un jurado de escabinos, ya que la remisión recogida en aquel precepto a «las Leyes y Reglamento protectores del medio ambiente» impedía, por el momento, que un jurado de ciudadanos legos pudiera entrar a conocer de este delito. Pero en la actualidad la instauración de un Jurado de este tipo aportaría beneficios aún mayores.

Si se revisa la gama de nuevos delitos contra el medio ambiente recogidos en el nuevo Código Penal, se comprueba fácilmente cómo existen multitud de nuevos supuestos de atentados ecológico que podrían caer bajo el ámbito de conocimiento de este nuevo tipo de jurado, aumentando, consiguientemente, el grado de democratización de nuestra Justicia Penal por lo que hace a este tipo de supuesto de contenido ambiental.¹⁹ Y es que los beneficios aportados por la presencia de un juez profesional dentro de las deliberaciones son enormes. El principal para el tema que nos ocupa es que multitud de conceptos técnicos o remisiones normativas²⁰ podrían salvarse con las interpretaciones y conocimientos

¹⁹ Indudablemente, el elenco de delitos que podrían incorporarse a la competencia del jurado abarca también a los delitos que no tienen contenido ambiental. En este sentido, los efectos democratizadores de los tribunales de escabinos tienen un carácter expansivo en la medida que, en principio, casi cualquier delito podría ser conocidos por los mismos. Sobre la virtualidad y el alcance de los jurados de escabinos puede verse Martín Ostos, L., *Jurado y escabinado (participación popular en la Administración de Justicia)*, Tecnos, Madrid, 1990.

²⁰ Como las ya señaladas del art. 347 *bis* del extinto Código Penal o la del art. 325 del vigente, que consideraban un presupuesto previo a la comisión del delito ecológico la contravención de «las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente».

adecuados, al existir un miembro que en razón a sus conocimientos técnicos está perfectamente dotado para aclarar sus contenidos. Se trata, por tanto, de desvirtuar la aparente bondad de jurado químicamente puro en favor de otro compuesto y mínimamente tecnificado que, sin embargo, favorece altas cotas de democratización en el conocimiento de los delitos contra el medio ambiente.

b) Otra posibilidad son los denominados *Tribunales Asesorados*: son tribunales mixtos compuestos de jueces y expertos en las materias técnicas cuyo conocimiento es determinante para inclinar el sentido de la sentencia. Un dato importante: se trata de tribunales *mixtos*, en los que el papel desempeñado por los expertos (sean de la rama que sean) va más allá de un simple asesoramiento a través de un informe pericial. Los expertos colaboran con los jueces en la decisión final y en la redacción de la sentencia. Son, simplemente, jueces-técnicos, en el sentido de *técnicos expertos en una ciencia o arte concreto que desempeñan funciones judiciales*. La solución al problema planteado tendría que pasar por un modelo de tribunal como éste. Problema: que este tipo de tribunales son el polo radicalmente opuesto a una institución de justicia democrática.

Parece así que caben dos tipos de soluciones, a saber:

- 1ª** *Integrar estos jueces y expertos con los ciudadanos en el seno de un jurado único cuando las necesidades técnicas así lo requieran;*
- 2ª** *o adoptar la solución intermedia de formar un cuerpo de jueces expertos en delitos contra el medio ambiente, capaces de interpretar en su justo alcance esos conceptos complejos mencionados más arriba cuando desempeñen sus funciones dentro del jurado de escabinos.*

El hecho es que el dogma expuesto al principio que defiende la igual capacidad de ciudadanos y jueces para emitir juicios sobre hechos delictivos no tiene razón de ser para este tipo de delitos, sobre todo cuando ni los mismos jueces están capacitados para emitir esos juicios con plenas garantías de acierto. En cualquier caso, alguna opción mixta como la referida o de análoga naturaleza es la que debe servir de marco para una futura reforma realmente razonable en términos de democracia, calidad y justicia del veredicto y seguridad jurídica.

Como quiera que sea, el tema está aun por plantearse: en la actualidad contamos con un jurado «puro», que por lo que hace a los delitos contra el medio ambiente acusa un importante déficit democratizador. Según se evolucione, en el futuro podremos emitir un juicio más favorable o no, aunque desde luego es difícil que sea aún más severo que éste: de ser así, sería porque la democratización judicial en materia medioambiental se habría tornado radicalmente nula. El debate político actual sobre su reforma tiene la última palabra.

Democracia global: presupuestos y perspectivas.

Isabel Victoria Lucena Cid¹

*Todavía no se ha puesto de relieve la política al servicio
del ser humano (...) que debería conducirnos a
civilizar la tierra en una "sociedad-mundo".*

Edgar Morin

1. Introducción.

El proceso de globalización en el que estamos inmersos comporta múltiples avances y oportunidades para la humanidad, pero a la vez riesgos. Como dice M^a Dolors Oller i Sala, «mas que un mundo global, estamos en un mundo que continúa fuertemente dividido entre aquellos que pueden gozar de las oportunidades que aporta la globalización y otros que quedan al margen».² Entre otros motivos porque sólo se han globalizado «las lógicas de los mercados financieros»³, manteniéndose las injusticias y ampliándose la desigualdad entre las naciones del planeta.

En este contexto global, la teoría moderna de la democracia afronta una desalentadora tarea: ¿cómo reconciliar el principio de soberanía con un mundo en el cual el poder se ejecuta desde instancias supranacionales e incluso globales?. Desde la época clásica, la democracia ha tenido que ser repensada sucesivamente y adaptarse a las condiciones históricas. Actualmente el destino de las sociedades democráticas a nivel planetario se está configurando siguiendo los patrones de la globalización contemporánea, con el resultado de que los modelos territoriales establecidos de la democracia liberal aparecen cada vez más difuminados. Esta realidad

¹ Becaria FPI de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía en el área de Filosofía del Derecho. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

² Oller i Sala, M.D.: *Un futuro para la democracia. Una democracia para la gobernabilidad mundial*, Cristianisme i Justicia, Barcelona, 2003, pág. 4.

³ Ídem.

invita a un serio reexamen de los significados de la democracia para confrontarlos con una época en la cual la organización de la vida social, cultural y económica, no coincide con los límites que marcan las fronteras territoriales. ¿Qué es la democracia y cómo debería ser bajo las condiciones que trae consigo la globalización? son cuestiones de gran trascendencia para la teoría y la práctica de la democracia. Para responder a estas preguntas es fundamental desarrollar una investigación crítica sobre la necesidad, la deseabilidad y la posibilidad de una «democracia global» es decir, una democracia «más allá de las fronteras».⁴

En términos generales nos preguntamos: ¿puede ser gobernada la globalización?⁵, y si hay alguna posibilidad «¿cómo gobernar la globalización de los tres grandes mercados, el de los bienes y servicios, el de capitales y el del trabajo?, ¿cómo gobernar la globalización política, social y cultural?, ¿cómo gobernar la globalización de las comunicaciones y la información?, ¿cómo preservar el medio ambiente?»⁶

Evidentemente es imposible responder a todas estas preguntas a lo largo de este trabajo cuya pretensión es presentar una síntesis del debate actual sobre la posibilidad de una democracia global.

El tema que nos trae a estas páginas no es nuevo, ya durante el siglo de las luces grandes filósofos como Kant, entre otros, buscaron una forma ideal de orden internacional que condujese a fortalecer el gobierno (democrático) republicano. Sin embargo, este planteamiento ha sido olvidado durante siglos sufriendo lo que McGrew llama un «apartheid intelectual»⁷ dentro de la teoría política, cuya práctica ha propiciado la separación del análisis político en dos esferas: la esfera doméstica y la internacional, es decir, el campo de la política interna de los Estados y la relación entre los distintos Estados. Como consecuencia de este pensamiento normativo se produjo un divorcio entre las corrientes de pensamiento sobre la comunidad política y cualquier forma de teoría sobre las condiciones de la humanidad a nivel global. Esto es especialmente cierto en la teoría moderna de la democracia, a pesar, incluso, de su herencia

⁴ McGrew, A. (Ed): *The transformation of Democracy?: globalization and democracy* Polity Press, Cambridge, 1997, pág. 231

⁵ Barber, B.: *Globalizing Democracy*. www.openDemocracy.org, 2002

⁶ Martínez, D. y Vega Ruiz, M. L.: *La globalización gobernada. Estado, Sociedad y Mercado*, Tecnos, Madrid, 2001, pág. 214

⁷ McGrew, A., *Op. cit.*, pág. 231

ilustrada. Tras la segunda Guerra Mundial, la difusión internacional de la democracia liberal y la globalización de la vida social y, especialmente, de la actividad económica en las últimas dos décadas, ha provocado un resurgir de la teoría normativa, rompiendo las barreras académicas entre la teoría política y las relaciones internacionales, comprometiéndose con la búsqueda de una teoría sobre la naturaleza del «buen gobierno» y el orden global.

Paradójicamente, en una época en la cual la democracia liberal se ha convertido en «un estándar político universal de civilización»⁸ los teóricos demócratas están comenzando a implicarse en una reinterpretación crítica de la democracia, suscitada por las circunstancias históricas desencadenadas a finales del siglo XX. En este acercamiento crítico a la democracia, va adquiriendo mayor importancia el principio del «bien democrático» para la comunidad⁹ más allá del ámbito nacional. Debido a la intensa globalización que vivimos, la vitalidad de la democracia en los Estados-nación está íntimamente conectada con la democratización del orden mundial, apostando por un ideal de «democracia más allá de las fronteras». Pero esta idea es subversiva con respecto al actual orden internacional; un orden donde la lucha por el poder y la seguridad entre los estados soberanos define un sistema amoral y anárquico, en el cual la fuerza es el árbitro final.¹⁰

El momento histórico en el que nos vemos inmersos nos impele a repensar la teoría democrática, especialmente los principios y las formas institucionales de la democracia liberal. Es necesario una revisión de los objetivos, que bajo las condiciones de la globalización, promuevan los derechos sustantivos, –y con ello, una política que cultive al ciudadano activo más que al votante esporádico pasivo– y exigir la extensión de la democracia más allá de los Estados-nación, de manera que se puedan pedir cuentas a esas fuerzas globales y transnacionales que actualmente escapan de un control democrático eficaz.¹¹ Este es el objetivo de la propuesta de una democracia global.

Pero los argumentos que esgrimen los defensores de la democracia

⁸ *Ídem.*

⁹ *Sobre esto véase D. Held: La democracia y el orden global. Paidós, Barcelona. 1997, pp. 258-262.*

¹⁰ *McGrew, A., Op. cit. pág. 232*

¹¹ *Ídem.*

global provocan una serie de cuestiones analíticas y normativas que difícilmente han encontrado respuestas convincentes: ¿cómo podría constituirse una democracia global?, ¿puede la democracia ser transplantada al terreno global?, ¿es deseable una democracia global?, ¿qué clase de principios normativos sostendrían un orden democrático a nivel global?.¹²

Todas estas cuestiones serán de nuevo planteadas en las páginas siguientes, intentando responderlas a través de tres modelos de democracia global: la propuesta de la Comisión sobre Gobierno Global que McGrew denomina Internacionalista liberal; el modelo Cosmopolita; y el modelo Comunitarista radical o republicano. Cada uno de estos acercamientos representa un serio esfuerzo por repensar y reconstruir una idea de democracia que afronte los desafíos de la globalización. En cada una de estas posturas se presenta un cuerpo de principios normativos y características que definen un orden mundial más democrático. No obstante, estos modelos no deberían ser interpretados como alternativas futuras o trayectorias para el desarrollo histórico de lo que sería una futura democracia global, ni tampoco deberían ser tomados como meras utopías. Cada uno de estos modelos presenta lo que llamaríamos, un marco experimental cargado de posibilidades latentes para la creación de un sistema global de gobierno.¹³

Para concluir este trabajo se presentan, muy brevemente, las difíciles cuestiones que plantean los escépticos de esta propuesta. Los realistas ortodoxos y los neorrealista consideran que existe una resistencia natural de la política internacional a las prácticas democráticas ya que no existe una autoridad central ni un Estado de Derecho mundial. Para ellos, el ámbito internacional está dominado por distintas fuerzas de poder, hostilidades e inseguridades, e impregnado de particularidades culturales y distintas civilizaciones. Los realistas consideran el intento fracasado, basando su principal argumento en una concepción del orden mundial inmutable; niegan el proceso histórico de cambio y limita el desarrollo de nuevas formas democráticas.

Sin embargo, para los defensores de la democracia global, el orden mundial es una construcción humana, constantemente en evolución a

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

través de la acción y la interacción de múltiples agentes, incluyendo estados, corporaciones, organizaciones internacionales, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y las personas individuales. En este sentido, se le considera un proceso y una condición, es una «construcción social». No es fijo ni inmutable, sino que está en constante fluir, construcción, deconstrucción y reconstrucción. A pesar de las dificultades y limitaciones teóricas, es posible dar una respuesta a los escépticos sobre las posibilidades de una democracia más allá de las fronteras. Esto no quiere decir que las fronteras nacionales sean irrelevantes en un futuro, sino que la profundización de la democracia en los Estados-nación ha de estar acompañada de un fortalecimiento de las prácticas democráticas más allá de los estados.

2. Los estados democráticos ante el proceso de globalización.

Desde finales del siglo XX, la escala global en la cual se desarrollan y se organizan los distintos aspectos de la actividad política, económica y social, hace que las democracias estatales se vean cada vez más impotentes para afrontar los desafíos que se les presentan. En las democracias liberales de Occidente, esta percepción de impotencia se une a la falta de efectividad y a una crisis de legitimidad de los gobiernos democráticos, a una fragmentación de la comunidad política y, paradójicamente, un creciente sentimiento de inseguridad. Saber si estas percepciones son reales o imaginarias parece una tarea difícil (los acontecimientos tras el 11 Septiembre de 2001 confirman estos miedos), sin embargo, lo cierto es que estas ansiedades reflejan, un miedo individual y colectivo basado en la conciencia cada vez mayor de una pérdida del control de las fuerzas que gobiernan nuestras vidas,¹⁴ y este hecho está fuertemente asociado con el actual proceso de globalización.

Este miedo relacionado con la "crisis" de la democracia liberal tiene que ver con la historia del pensamiento democrático. En la década de los

¹⁴ Sandel, M.: *Democracy's Discontent*, Harvard University Press, Cambridge MA. 1996. pág. 6.

años 70 los críticos de la democracia liberal (incluyendo entre otros Habermas, Marcuse y Offe) intentaron explicar las razones de la "crisis" de las democracias capitalistas. Ellos consideraban que ante la incapacidad de resolver permanentemente las contradicciones fundamentales entre las actividades de capitalismo tardío y la lógica de las democracias en los estados capitalistas avanzados, se propició una crisis de legitimación política¹⁵. En contraste con este análisis, según la visión de los más conservadores, esta "crisis" es el resultado de la "sobrecarga" de los gobiernos y las pocas oportunidades que tienen los ciudadanos para influir en las decisiones que afectaban a sus vidas. Reminiscencias de estos discursos permanecen en el debate contemporáneo sobre la democracia. Pero lo que es distintivo en el debate actual, es la evidente convergencia de los diversos puntos de vistas entre los teóricos representantes de diversas corrientes y tradiciones de pensamiento político (republicanos, liberales, socialdemócratas, socialistas, comunitaristas). Todos coinciden en que el mayor desafío que se le presenta a las instituciones democráticas estatales en nuestros días para dirigir su propio futuro, se debe en gran medida al intenso y polifacético proceso de mundialización. Aunque el final del modelo de Estado-nación está lejos de llegar, según Holton, existen buenas razones para dudar que los Estados mantengan aún el monopolio del poder dentro de la dinámica de la globalización.¹⁶

Para Sandel, el obstáculo fundamental para mantener las democracias reside en el nivel en el que se organiza la vida económica y la dificultad de constituir una autoridad política democrática necesaria para poder gobernarla¹⁷. Desde la tradición democrática radical, Walker observa que dadas las transformaciones de la economía y la política a nivel global, así como el proceso cultural en curso, la posibilidad de la democracia es especialmente problemática.¹⁸

¹⁵ Held, D.: *La democracia y el Orden global*. Paidós, Barcelona, 1997.

¹⁶ Holton, R. J.: *Globalization and the Nation-State*, McMillan Press Ltd. London, 1998, pág. 107.

¹⁷ Sandel, M. *Op. cit.* pág. 338

¹⁸ Walker, R.B.J.: *One World, Many Worlds: Struggles for a Just World Peace*, Lynne Rienner, Boulder, Co. 1988, pág. 133.

2.1. La emergencia de un nuevo concepto de soberanía post-westfaliana.

La globalización proporciona un serio desafío al principio de soberanía estatal heredada del sistema westfaliano. Aunque los estados todavía mantienen un estatus legal de efectiva supremacía sobre lo que ocurra en sus territorios, esto está significativamente comprometido en varios niveles, sobretudo por la ampliación de la jurisdicción de las instituciones internacionales y las obligaciones derivadas, asimismo, del derecho internacional¹⁹. Pero incluso cuando la soberanía aparece intacta, los estados sólo tienen poder para resolver asuntos puramente domésticos y que no van más allá de sus propias fronteras. El complejo sistema global, desde el ámbito económico al ecológico, conecta el destino de las comunidades locales con los destinos de comunidades de distintas y distantes regiones del mundo.²⁰ Si bien la intensidad de las interconexiones globales es más evidente en las situaciones de crisis, tales como en situaciones de guerras, catástrofes o recesiones económicas, las actividades diarias de cualquier ciudadano, desde comprar a ver la TV, nos muestra como lo local y lo global están mutuamente conectados.

Aun más, las infraestructuras globales de comunicaciones y transportes aportan nuevas formas de organización económica y social que trascienden las fronteras nacionales sin ninguna disminución de eficiencia o control. Las decisiones tomadas en Corea o Japón por compañías electrónicas, por ejemplo, tienen una influencia vital para comunidades tan distantes como Andalucía. En este contexto la noción de estado como autogobierno, organismo autónomo, etc., aparecen como anómalos y yuxtapuestos con la organización transnacional en muchos de los aspectos de la vida económica y social.

El proceso actual de globalización, como Keonane argumenta, no preconiza el final del sistema de Westfalia sobre la soberanía estatal y su adaptación a las circunstancias históricas.²¹ Lo que está sucediendo con la emergencia de este orden global post-westfaliano, es que la naturaleza

¹⁹ Keohane R.: "Hobbes dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in interational society" in H.H. and Sorensen, G. (eds): *Whose World Order?*, Westview Press, Boulder Co. 1995.

²⁰ McGrew, A. *Op. cit.* pág. 235.

²¹ *Ídem.*

de la soberanía como ilimitada, indivisible y exclusiva forma de poder público, está siendo desplazada por el reconocimiento de una soberanía dividida entre varios organismos –nacionales, regionales e internacionales– y limitada por la naturaleza de su pluralidad.²² De acuerdo con esto, la soberanía se relaciona menos con un territorio definido por fronteras que como un recurso necesario para actuar políticamente en una compleja red internacional²³. Todo esto no quiere decir que los estados nacionales no mantengan un significado político, cultural, militar y simbólico o que no gocen aún de una persistente vitalidad, sino que hay que reconocer que siendo concebidos de esta manera en el inicio del los estado modernos, se han convertido en algo problemático o al menos insuficiente en la actualidad. Como afirma Held, "el Estado moderno está cada vez más atrapado en redes de interconexión mundial permeadas por fuerzas cuasisupranacionales, intergubernamentales y transnacionales, y es cada vez menos capaz de determinar su propio destino".²⁴

2.2. La transformación de la democracia estatal.

El desplazamiento de la lógica westfaliana en relación con la soberanía estatal, tiene consecuencias para la teoría moderna de la democracia y el gobierno democrático, el cual presupone que el estado territorial conforma una unidad de lealtad política, identidad y participación.²⁵ La moderna teoría democrática también asume y fija una correspondencia entre estado, territorio, nacionalidad, soberanía, democracia y legitimidad.²⁶ Sin embargo, la globalización cuestiona y hace dudar sobre la empírica y teórica integridad de esta presunta correspondencia. Esta transformación de los fundamentos institucionales de la moderna democracia es un tema de discusión sobre la condición de la democracia liberal y su proyección futura.

²² Held, D.: *Democracy, the nation state, and the global system* " en Held, D. (ed.) *Political Theory Today*, Polity Press. Cambridge.. 1991 pág. 222.

²³ Keohane, R. *Op. cit.*

²⁴ Held, D. *Op. cit.* pág. 120.

²⁵ Connolly W.E.: "Democracy and Territoriality", *Millenium*, vol. 20, n° 3, 1991 pp. 463-84.

²⁶ *Ídem.*

Según Held, en el contexto de la globalización, las democracias en los estados liberales presentan importantes desajustes entre la organización de sus principios democráticos y la densa red, global y regional, de las relaciones económicas, sociales, culturales, políticas y jurídicas en la cual se encuentra actualmente sumergidos.²⁷ Estos desajustes manifiestan el creciente abismo de los Estados-nación y la soberanía y autonomía de estos estados que operan en un sistema global e interconectado. Destaca un crecimiento asimétrico entre el nivel global y transnacional de la vida social y la organización territorial de los gobiernos liberales. En este sentido, se identifica una creciente contradicción entre las estructuras de poder internacionales y el proceso de participación, representación, accountability y legitimidad que permanecen aún vinculadas a los aparatos institucionales estatales.²⁸

Todo lo expuesto nos lleva a preguntarnos sobre la capacidad de los estados democráticos liberales para seguir funcionando como autónomos en sus comunidades y frente a los nuevos poderes internacionales. Obligados y sometidos por las fuerzas y exigencias del mercado global, enfrentados a problemas como la degradación ecológica y la creciente desigualdad económica, las democracias estatales tienen un limitado control sobre las fuerzas que modelan su destino. Desde el punto de vista histórico, parece que nada de esto es nuevo. Sin embargo, lo que sí es nuevo es la densidad y la magnitud de los patrones que delimitan y dirigen la actividad en el marco global. La globalización penetra todos aspectos de la actividad social, desde las finanzas a los deportes y genera complejas redes y conexiones entre todos los campos. En este contexto, la capacidad de autogobierno de los estados está seriamente amenazada. Como observa Sandel, bajo las condiciones que impone la globalización, los estados democráticos liberales, tradicionalmente vehículos de autogobierno, serán incapaces de proporcionar a sus ciudadanos, juicios y valores y mecanismos de acción, que puedan responder ante las fuerzas económicas que rigen sus destinos.²⁹

Si la idea de autonomía es cada vez más problemática en el contexto de la globalización, aun más lo es el concepto de «demos». El pensa-

²⁷ Held, D. *Op. cit.*, pág. 35.

²⁸ Walker, R.B.J.: "On the spatio-temporal conditio of democratic practice" *Alternatives*, vol. 16, n° 2, 1991, pp. 243-62.

²⁹ Sandel, M. *Op. cit.* pág. 339.

miento tradicional sobre la democracia, siempre ha concebido a la comunidad política, al pueblo soberano, como el único que tiene el derecho a autogobernarse.³⁰ Los miembros de una comunidad política son así definidos, casi exclusivamente, en términos de miembros pertenecientes a un territorio determinado, dentro de las fronteras del Estado-nación. Pero en el nuevo ámbito de las interconexiones globales y regionales que venimos comentando, la idea de comunidad política como una unidad de territorio delimitado se está convirtiendo en algo poco convincente y anacrónico. La globalización se teje en un complejo y abstracto sistema en el que el futuro de las gentes, comunidades y pueblos de regiones distantes del planeta, no pueden ser identificadas en términos de territorios o naciones.³¹

Sin excepción, los teóricos de la democracia formal, desde J. S. Mill a Robert Dahl, han asumido la simetría entre las instituciones de representatividad democrática y la comunidad política.³² Conceptos fundamentales en la democracia son el consentimiento, la legitimidad y la *accountability*. Según estos conceptos, los gobiernos dependen del consentimiento de los gobernados. Los ciudadanos, a través de su voto, confieren autoridad a los gobernantes para actuar de acuerdo con el sentimiento de la mayoría. Así, en teoría, los gobernantes permanecen directamente sometidos al «demos» y gobiernan de acuerdo con la expresión general de la soberanía popular. Pero esto supone una correspondencia entre las leyes que gobiernan y los gobernados que cumplen las leyes, una correspondencia que se interrumpe por la existencia de redes regionales y globales y las nuevas estructuras de poder. En estas circunstancias los gobiernos pueden no tener la autoridad suficiente para legislar y decidir en situaciones vitales que pueden afectar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, mientras que, igualmente, las consecuencias de las decisiones de los gobiernos puede que no tenga un gran impacto más allá de sus fronteras jurisdiccionales. En definitiva, este sistema global interconectado ejerce un poder que atraviesa las fronteras nacionales y se establece más allá del alcance de los mecanismos nacionales de

³⁰ Para Aristóteles "En los Estados democráticos el pueblo (*demos*) es soberano; en las oligarquías, en cambio, los pocos (*oligoi*) ocupan los cargos", citado en Robert A. Dahl: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992 pág. 131.

³¹ McGreW, A., *Op. cit.* pág. 237.

³² *Ídem*.

control democrático.³³

La democracia moderna, sin embargo, no se puede definir simplemente por sus instituciones y procedimientos, también incorpora las nociones republicanas de «ciudadanos activos», de empoderamiento, participación y comunidad virtuosa.

Sandel, por su parte, argumenta que el sentimiento creciente de desempoderamiento que actualmente aflige a muchos estados democráticos, puede ser explicado según el hecho de que el ideal de democracia liberal y la organización de la vida social y económica actual han entrado en conflicto.³⁴ Las estructuras de poder público y privado se han internacionalizado. Las instituciones internacionales, como el Banco Mundial o la OMC, y corporaciones transnacionales como IBM o el banco de Hong Kong y Shangai, representan nuevos órganos o centros de poder en el orden global. Este poder está cada vez más concentrado: en 1992 las 100 multinacionales más grandes del planeta controlaban ventas por un valor igual al producto interior neto de Estados Unidos, y 300 multinacionales controlaban el 25% de la producción mundial.³⁵ Enfrentados a tal concentración de poder, tanto los ciudadanos como los mismos estados democráticos experimentan una sensación de impotencia. Como dice Walker, en la actualidad «el poder esta en otro sitio, y es intocable».³⁶

En las dos últimas décadas la intensificación de la globalización económica y la asociada reestructuración de las economías nacionales, han crecido de forma desigual dentro y fuera de las naciones. El abismo entre los países ricos y pobres, y entre los más ricos y más pobres dentro de los mismos estados, se está (aunque con grados diferentes según países y diversas regiones del mundo), ensanchando. El Informe 2003 sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, subraya que más de 54 países son más pobres ahora que en la década de los 90; en 21 países una gran proporción de la población pasará hambre; en 14 países el alto índice de mortalidad infantil hace que muchos niños no lleguen a los 5 años; en 12 países la escolarización primaria se ha reducido y en 34 la esperanza de vida ha caído hasta los

³³ Sobre esto véase McGrew, *A. Op. Cit.* y *R. J. Dalh. Op. Cit.*

³⁴ Sandel, *M. Op. Cit.* pág. 202.

³⁵ Gill, S. : "Globalization, market civilization and disciplinary neoliberalism" *Millenium*, vol. 24, nº 3, 1995, pp 399-424.

³⁶ Walker, *R.B.J., Op. Cit.* pág. 134.

34-35 años, caso de Sierra Leona, por ejemplo.³⁷

Existe una visión ampliamente documentada de que la globalización económica esta favoreciendo un mundo polarizado tanto a nivel global como a nivel doméstico. La creciente mercantilización de la vida social está vinculada con una erosión del principio de solidaridad social, desilusión por las políticas practicadas por los gobiernos y la consecuente despolitización. En estas condiciones, el ideal republicano de todos los ciudadanos compartiendo el gobierno de la comunidad política parece utópico, ya que para ello se requieren comunidades políticas que puedan controlar sus destinos y ciudadanos que se identifiquen con esas comunidades para pensar y actuar con el objeto de hacer realidad el bien común.³⁸ En el actual proceso de globalización, la naturaleza de la ciudadanía democrática y la promulgación de la soberanía popular es cada vez más problemática y limitada.

Por el contrario, para otros analistas, la globalización parece asociada con un proceso de empoderamiento político y democratizador. En la década de los años 80, los medios de comunicación masivos y globales y las nuevas infraestructuras en el ámbito de la información favoreció una ola de democratización en muchos países. Se produjo el efecto dominó: las luchas nacionales por establecer la democracia en unos países fortalecieron la movilización de fuerzas democráticas en otros países. Esto se ve claramente en la revolución democrática que se vivió en el año 1989 en los países del Este de Europa.

Mucho más significativo ha sido, sin embargo, el papel de las instituciones globales y regionales en la consolidación de las democracias liberales. En muchos países de América Latina, del Este de Europa, Asia y África, la transición democrática ha sido propiciada por la influencia de poderosos organismos, en particular el BM, el FMI, y el G7, cuya financiación ha hecho posible, en muchos casos, (a través de condicionalidades políticas y económicas) los procesos de transición democrática y las reformas políticas necesarias para ajustarlas a las economías liberales. Mientras estos objetivos están a menudo en conflicto, estas medidas han logrado una extraordinaria internacionalización y consolidación de los pro-

³⁷ PNUD Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi-Prensa, Madrid, 2003, pp. 2 y 240.

³⁸ Sandel, M. *Op. Cit.* pág. 202.

cesos democráticos en muchos países; aun así, es necesario añadir que no ha sido siempre de forma efectiva y real (véase el caso de múltiples pseudodemocracias en África Subsahariana y el fracaso de las recientes imposiciones y diseños de las democracias en los países islámicos).

Junto a estos programas públicos hay también una vasta proliferación de iniciativas privadas por parte de partidos políticos, grupos religiosos y asociaciones de derechos humanos que trabajan para fortalecer la floreciente sociedad civil. Estos nuevos esfuerzos han sido interpretados, en algunos casos, como "nuevo imperialismo" de Occidente y el triunfo de la democracia; sin embargo, su impacto ha sido desigual.

La transnacionalización de la actividad política privada se refleja en la emergencia de la llamada "sociedad civil global".³⁹ Con el aumento y los avances de la tecnología en las comunicaciones internacionales se ha favorecido la expansión de las actividades de organizaciones transnacionales privadas y los movimientos sociales en todas las regiones del planeta. Entre los grupos más significativos de estas nuevas fuerzas políticas transfronterizas están los movimientos ecologistas, pacifistas, movimientos religiosos, feministas y organizaciones no gubernamentales, etc. Si bien dentro de las fronteras existen enormes desigualdades entre estos grupos y su capacidad de influencia, ya sea en términos de recursos o de accesos a las fuentes del poder, en nuestros días, la "sociedad civil global" constituye una constelación de fuerzas políticas, las cuales, a través de sus actividades y continuas manifestaciones ante las potencias mundiales, pretenden promover un sistema de relaciones más justas a nivel mundial. Las prácticas políticas de todos estos movimientos están construyendo el fundamento de un nuevo modelo de ciudadanía, el cual explícitamente se basa sobre los principios de los derechos humanos y cuyo ámbito se extiende más allá de las fronteras territoriales. Así como la soberanía se está dispersando por la presión de la globalización, también la idea de una ciudadanía democrática se está convirtiendo en algo diferenciado, ya que el concepto de la ciudadanía en un mundo globalizado no es el mismo que el de la ciudadanía dentro de las fronteras nacionales.⁴⁰

Ante las dificultades de las democracias liberales para responder a

³⁹ Véase Anheier, H., Salamon, L. Kaldor, M.: *Sociedad civil global*, Fundación BBVA, Madrid, 2001.

⁴⁰ McGrew, A. *Op. Cit.* pp. 241-254.

los nuevos desafíos que acompañan a la globalización, muchos autores consideran que la solución descansa en la propuesta de la creación de un gobierno mundial. Aunque la historia pasada nos dice que un gobierno mundial no es ni políticamente alcanzable ni una medida deseable,⁴¹ ¿existe alguna posibilidad de crear un gobierno democrático global?.

3. Modelos de democracia global: principios para repensar la democracia.

Si la aspiración de la democracia sustantiva debe realizarse bajo las condiciones actuales, la democracia debe abrazar aquellas esferas globales y transnacionales de la vida moderna que en el presente se escapan de las jurisdicciones nacionales. A este respecto, la democratización del orden mundial y del gobierno global, promete no sólo reivindicar y regenerar la ética del autogobierno, principio fundamental de las políticas democráticas, sino también aprovechar las energías de la democracia y de las fuerzas sociales que de manera creciente operan más allá de los estados nacionales. Pero un proyecto como este requiere, primeramente, una visión normativa de una "democracia más allá de las fronteras", una definición sobre lo que la democracia debería ser o en lo que se podría convertir. A lo largo de esta parte del trabajo vamos a explorar, siguiendo la exposición de McGrew, tres modelos normativos distintos sobre la democracia global: el internacionalismo liberal, el comunitarista radical (republicano) y el modelo cosmopolita.⁴²

Aunque cada modelo ofrece diferentes prescripciones y principios para una democracia global, veremos cómo estas visiones presentan varios rasgos en común. El primero de ellos se refiere al reconocimiento de que la globalización está transformando las condiciones de las democracias liberales. Segundo, un compromiso de ampliación y profundización de las políticas democráticas. Tercero, un rechazo de la idea de gobierno mundial. Cuarto, la creencia de que nuevos acuerdos democráticos para el gobierno global son necesarios. Quinto y último, una convicción de que las ideas políticas y los ideales pueden, y de hecho lo hacen, determinar

⁴¹ Held, D. *Op. cit.* pág. 235.

⁴² McGrew, A. *Op. cit.* pp. 242-254.

las prácticas políticas. Sin embargo, cada uno de estos modelos expresa una ética democrática distintiva y refleja una herencia de las diferentes tradiciones democráticas. Representan diversas interpretaciones de la cuestión central de la democracia: ¿cómo ha de ser concebido el 'demos'?, ¿cómo debe concebirse el derecho?, ¿cuál es el propósito de la democracia?.⁴³ En la exégesis que sigue, examinaremos, en cada caso, la específica idea de la democracia global, los principios normativos, su herencia democrática y sus limitaciones. Este análisis busca identificar la teoría normativa que subyace en cada uno de estos modelos, para así establecer las bases necesarias que nos ayuden a comparar los principios democráticos y los rasgos generales de cada 'modelo' de democracia global. En este contexto, cuando hablamos de modelo nos referimos a la construcción de una idea simplificada de una teoría normativa específica.⁴⁴

3.1. Gobierno global: la propuesta del Internacionalismo Liberal Democrático

En el año 1995, la Comisión sobre el Gobierno Global, un organismo internacional independiente, publicó un informe titulado "*Our Global Neighbourhood*".⁴⁵ El informe reconocía el profundo impacto político y económico de la globalización que ha propiciado la disminución de las distancias, la multiplicación de las interconexiones, las profundas interdependencias: todos estos factores y la interacción, transformado el mundo en una vecindad.⁴⁶ El propósito de este informe es afrontar el problema del gobierno democrático en esta nueva "aldea global", reconociendo que el destino de las democracias nacionales, en un mundo altamente interdependiente, está íntimamente unido a la esperanza de alcanzar un orden global democrático.

Pero este mismo informe enfatiza que el gobierno global no implica un gobierno mundial o una federación mundial.⁴⁷ Antes bien, entiende

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ *Commission on Global Governance Our Global Neighbourhood, Oxford University Press, Oxford, 1995.*

⁴⁶ *Ídem, pág. 43.*

⁴⁷ *Ídem, pág. 336.*

este gobierno global como un conjunto de convenios plurales a través de los cuales los estados, los organismos internacionales, los regímenes internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos de ciudadanos y el mercado, acuerdan regular o gobernar aspectos de los asuntos globales. En este sentido, no es un simple modelo o forma global de gobierno, no es una simple estructura o conjunto de estructuras. Es un amplio, dinámico y complejo mecanismo de decisiones interactivas y convergentes, que está constantemente envolviendo y respondiendo a las circunstancias cambiantes.⁴⁸

Para alcanzar un orden mundial más seguro, más justo y democrático, el informe propone una estrategia polifacética de reformas de las instituciones internacionales y el nacimiento de una nueva ética cívica global. Esta estrategia estaría basada en la reforma del sistema de las NNUU apoyado por el fortalecimiento o la creación de formas regionales de gobierno internacional, al estilo de EEUU o la UE. A través del establecimiento de una asamblea del pueblo y un foro de Sociedad Civil (Global), ambos asociados con la Asamblea General de NNUU, los pueblos estarían representados directamente e indirectamente en las instituciones de gobierno global. Además, proponen que los individuos y los grupos (colectivos) tendrán derechos ante el Consejo de Peticiones, en las NNUU, el cual recomendará las acciones que considere convenientes a las instituciones pertinentes. Combinado con la profundización y fortalecimiento de los derechos a nivel global y las responsabilidades, la meta que propone el Informe es reforzar la noción de ciudadanía global. Se propone un Consejo de Seguridad económica para coordinar el gobierno económico global, haciéndolo más abierto y transparente en su gestión. Por otro lado, las democracias estatales serán fortalecidas a través de mecanismos internacionales, asimismo, el principio de soberanía y de no-intervención serán adaptados a las nuevas circunstancias, de manera que se reconozca la necesidad de equilibrar el derecho de los estados con el derecho de los demás pueblos, y el interés nacional con los intereses de los demás estados (vecinos).⁴⁹ Se trata de asumir todas estas reformas comprometiéndose con la conformación de una nueva ética civil global. Presupone que sobre la base de un cuerpo de valores que toda la huma-

⁴⁸ *Ídem*, pág. 4

⁴⁹ *Ídem*, pág. 337

nidad pueda sostener: respeto por la vida, libertad, justicia e igualdad, mutuo respeto e integridad,⁵⁰ se podría alcanzar la estabilidad y un cierto control mundial. El principio de participación en el gobierno a todos los niveles, desde lo local a lo global, es fundamental para esta ética civil global. El Informe de la Comisión sobre el Gobierno Global, supone un serio esfuerzo de sistematización y un logro notable al intentar repensar las condiciones para la democracia y pretender establecer un conjunto de principios normativos y acuerdos institucionales, a través de los cuales introducir las políticas democráticas en todos los niveles de gobierno.

Con una fe renovada en el progreso y en la razón humana, el internacionalismo liberal, desde el último siglo, ha argumentado que crear un orden mundial pacífico y democrático es un proyecto utópico, pero es a la vez una necesidad en un mundo cada vez más interdependiente.

Sin dudas, el Informe de la Comisión sobre el Gobierno Global es decididamente más reformista que radical. Reformista en este contexto significa que se pretende incrementar la adaptación de las instituciones y las prácticas del gobierno global, más que reconstruir o abolir las instituciones ya existentes. Para ello la Comisión propone reformar las tradicionales formas institucionales de gobierno a través de un sistema de NNUU más democrático y representativo. Pero incluso en esta reforma los grandes poderes y los estados mantendrán su primacía en este gobierno global. La propuesta de una asamblea de los pueblos sería constituida primeramente por una asamblea de parlamentarios nacionales. Otro factor a tener en cuenta es que el Informe de la Comisión se preocupa, sobre todo, de las cuestiones y acuerdos meramente políticos, siendo mucho más prudente y elusivo con respecto a los temas relacionados con la reforma del sistema económico mundial. Sin embargo, es indudable que el ámbito económico está relacionado con el gobierno y, en muchas ocasiones, éste está determinado por el mercado y sus instrumentos (organismos internacionales: OMC, FMI, corporaciones multinacionales, etc.). Como ya se ha señalado, la globalización económica está íntimamente relacionada con la transformación de la democracia liberal. Esta ambivalencia refleja el pensamiento clásico liberal, el cual separa lo económico de lo político y restringe la democracia a la esfera política dejando las fuerzas económicas a expensas de la regulación automática del mercado.

⁵⁰ *Ídem*, pág. 336.

Implicita en el discurso internacionalista liberal está la creencia de que la necesidad política conducirá a la democratización del gobierno global. Para eludir la crisis ecológica mundial y controlar el desorden social, político y económico que trae consigo la globalización se requerirá la articulación de una ética compartida basada sobre los principios de acuerdo, transparencia y responsabilidad. Para los responsables de este informe, no hay otra alternativa que trabajar juntos y usar el poder colectivo para crear un mundo (democrático) mejor.⁵¹

En conclusión, el modelo internacionalista liberal es una teoría normativa que pretende transformar las débiles democracias liberales estatales en un modelo democrático de orden mundial. Los promotores de este modelo pretenden construir un ideal de «democracia mas allá de las fronteras» sobre los fundamentos o principios de la moderna teoría liberal democrática, incluyendo las propuestas democráticas de pensadores como J. S. Mill y de la democracia pluralista de R. A. Dahl.⁵² Pero se da una paradójica situación en este planteamiento: justo en el momento histórico en el que las democracias liberales están siendo cuestionadas y transformadas por las fuerzas de la globalización, se quiere presentar una propuesta versionada de la misma pero a nivel global.

3.2. Comunitarismo radical: el gobierno del pueblo.

Mientras que el internacionalismo liberal enfatiza la reforma de las instituciones de gobierno internacionales ya existentes, el proyecto radical pone el acento en la creación de formas alternativas de organizaciones sociales, económicas y políticas globales, basadas generalmente sobre los principios comunitaristas: los principios que emergen de la vida y las condiciones de las comunidades particulares, de las comunidades locales y los grupos de interés: feministas, pacifistas, ecológicos, religiosos, étnicos, etc. Estos principios combinan un compromiso con las formas propias de la democracia directa y autogobierno junto a nuevas estructuras de gobierno funcional. Descartan la existencia de estructuras de gobierno global ya que están convencidos de que éstas privilegian los

⁵¹ *Ídem*, pp. 2 y 5.

⁵² Held, D. (1997), *Op. cit.* pág. 322.

intereses de los más ricos y poderosos y excluyen las posibilidades de un mundo y un gobierno más humano y más democrático. El proyecto comunitarista radical está, por tanto, interesado en establecer las condiciones necesarias para empoderar al pueblo y las gentes, de manera que obtengan el control de sus propias vidas y las capacidades para crear una "buena comunidad" basada en las ideas de igualdad, bien común y armonía con el medio ambiente. Este proyecto, al contrario que el internacionalismo liberal, necesita la transformación de las actuales organizaciones sociales y económicas mundiales para asegurar la correspondencia con los principios de autogobierno que propone. A este respecto, el modelo radical no pretende transportar las democracias domésticas a un plano global, sino trascenderlo.⁵³

El pensamiento comunitarista radical es renuente a prescribir un anteproyecto constitucional para un orden mundial más democrático ya que esto representaría una forma centralizada del gobierno. Por consiguiente, el énfasis lo pone en la identificación de los principios normativos sobre los cuales "la democracia más allá de las fronteras" pueda ser construida en función de las instituciones particulares que la han de sustentar. Fundamental en este modelo global de democracia, es el principio de que el gobierno democrático debería estar organizado de forma funcional, por áreas de interés (comercio, salud, economía, educación, medioambiente,...) más que siguiendo las líneas marcadas por los intereses territoriales, ya sean nacionales o regionales, y que estas autoridades funcionales deberían estar dispuestas a dar cuenta a las comunidades y ciudadanos, cuyos intereses estén directamente afectados por sus acciones u omisiones. En este sentido, para Dryzek la democracia y la legitimidad democrática no sólo ha de buscar las entidades dentro de las fronteras geográficas, como los estados, sino que estas autoridades funcionales, con representantes de todas las zonas geográficas, están dirigidas por personas elegidas de entre aquellos que tienen interés en la cuestión.⁵⁴ El espacio jurisdiccional de estas autoridades reflejaría el ámbito espacial de los problemas y las actividades que ellos buscarán regular y promover. Para este autor, acceder a estas esferas públicas (autorida-

⁵³ McGrew, A. (1997), *Op. cit.* pág. 246.

⁵⁴ Dryzek, J.S.: "Political and ecological communications", *Environmental Politics*, vol. 4, nº 4, 1995, pp. 13-30.

des), es enteramente viable y no está limitada por las fronteras formales o jurisdicciones, u obsoletas nociones de soberanía nacional.⁵⁵

La coordinación de las decisiones tomadas por estas autoridades serán dirigidas por los comités organizados sobre el mismo principio de representación para asegurar que ellos no representan a los estados sino a los pueblos o colectivos afectados por sus decisiones.⁵⁶ La demoarquía es un principio global de gobierno que busca facilitar y fortalecer la participación activa en los proceso de tomas de decisión, a veces como representantes de un tema de interés que ellos tengan pendiente de resolver, y a menudo también, como personas de confianza de aquellos que no pueden hablar por ellos mismos.⁵⁷ Este concepto de demoarquía como principio de gobierno que proponen los comunitaristas, es subversiva con respecto a las formas de gobierno global que existen ahora mismo, ya que su objetivo es desplazar y, en última instancia, destruir la soberanía en todos los niveles de la vida social. Esta agenda radical está influenciada por una filosofía política que afirma que una de las "grandes falacias de la teoría política es la asunción de que un control centralizado del poder... es necesario para asegurar el orden político".⁵⁸ En definitiva, aspira al "final de los Estados-nación" como una liberación del poder político y de las inadecuadas formas territoriales de la democracia liberal. En su lugar ofrece una amplia proliferación de comunidades diversas, interconectadas y diferenciadas, capaces de autogobernarse y conducir su futuro. Su propuesta trata, por tanto, de promover múltiples lugares de poder más que soberanías o estructuras de gobiernos centralizados.

Pero ¿cómo se podría lograr tal reestructuración de las relaciones de poder a nivel global? Para muchos comunitaristas, los agentes del cambio serán los movimientos sociales críticos ya existentes, tales como los feministas, ecologistas, movimientos pacifistas, los cuales desafían a las autoridades estatales y a las agencias internacionales. A través de una política de resistencia y empoderamiento, estos nuevos movimientos sociales desarrollan un papel fundamental en la democratización global, similar al de los viejos movimientos sociales, tales como las lu-

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ Burnheim, J.: "Power-trading and the environment" *Environmental Politics*, col. 4, n° 4, 1995, pp.49-65

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Ídem.*

chas obreras en el siglo XIX por sus derechos y las luchas de los pueblos por las democracias a nivel nacional. Al politizar las actividades sociales y erosionar las fronteras de la vida política (exterior/interior, pública/privada, sociedad/naturaleza), los movimientos sociales se definen como *una nueva fuerza política en progreso* que implica la exploración de nuevas formas de participación, nuevas maneras de conocer y estar en el mundo, y nuevas formas de actuar juntos a través de solidaridades emergentes.⁵⁹

El modelo radical de democracia global está basado en la teoría normativa de las democracias directas y participativas.⁶⁰ Hay ecos en esta teoría de la "voluntad general" de Rousseau y nuevas ideas de la izquierda sobre comunidades políticas y democracias participativas. Pero el ideal radical también recoge un lenguaje de igualdad, solidaridad, emancipación y transformación de las relaciones de poder actuales, tanto de las críticas postmarxistas como de la democracia liberal. En este modelo, la democracia se concibe inseparable de los logros sociales y de la igualdad económica, del establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo personal, y la creación de comunidades de autogobierno. A este respecto, el modelo radical conecta con el pensamiento y tradición republicana sobre la democracia, la cual concibe "...la libertad individual inserta y sostenida por un fuerte sentido de comunidad política y el bien común".⁶¹ Las comunidades de interés son centrales para las políticas de estos movimientos sociales así como la búsqueda de nuevos modelos y formas de organización social, económica y política que estén en consonancia con los principios de autogobierno. Fomentar y desarrollar en los ciudadanos un sentido simultáneo de pertenencia e interdependencia (local y global), es fundamental para lograr la armonía y una justicia global.

La propuesta comunitarista de "democracia más allá de las fronteras" es una profunda teoría sobre la democratización del orden mundial. Representa una teoría normativa de "Gobierno Humano" el cual está basado en la existencia de múltiples comunidades y movimientos sociales como algo opuesto al individualismo del internacionalismo liberal contemporáneo.

⁵⁹ Walker, R.B.J., *op. cit.* pp. 147-8

⁶⁰ Held, D., *op. cit.* pág. 325

⁶¹ Barns, I. "Enviroment, democracy and community" *Environmental Politics*, vol. 4, n° 4, 1995, pp. 101-33

3.3. La democracia cosmopolita.

En los últimos años hemos sido testigos de lo que Linklater llama "el giro cosmopolita" a la hora de pensar sobre la democracia.⁶² El pensamiento cosmopolita tiene una herencia anclada en los estoicos griegos y refleja una fe en el ideal de que la humanidad está encadenada, moral y materialmente, en una política planetaria. Kant, el filósofo alemán del siglo XVIII, fue un poderoso defensor de la idea cosmopolita y señalaba que el gran problema de la especie humana, cuya solución ha de buscar, es lograr una sociedad civil universal, administrada de acuerdo con el derecho.⁶³ Para Kant la solución de este problema descansa en el desarrollo de los estados republicanos –gobiernos democráticos– y en su asociación en una pacífica unión de estados y sociedades civiles, operando bajo la ley del derecho cosmopolita para conseguir lo que él denomina una "paz perpetua". Inspirados en el pensamiento cosmopolita de Kant y comprometidos con los ideales de la democracia, el "giro cosmopolita" ha generado un acercamiento normativo distinto a los propuestos por las democracias liberales en el contexto de la globalización. El modelo de "democracia cosmopolita" de David Held, plantea los posibles problemas de una democracia de estas características y considera sus posibles soluciones.⁶⁴

En el núcleo de este modelo está la creencia de que el proceso actual de globalización y regionalización está desdibujando las democracias liberales a nivel nacional. En este contexto "... las democracias nacionales requieren de una democracia internacional cosmopolita si quieren subsistir y desarrollarse en la era actual".⁶⁵ El modelo cosmopolita de democracia pretende especificar los principios y las instituciones básicas de un gobierno democrático dentro y entre los estados. Este proyecto necesita "la consolidación del derecho cosmopolita democrático con el objetivo de definir el perfil y los límites del proceso de elaboración de la democracia en el orden global".⁶⁶

⁶² Linklater, A.: "Citizenship and sovereignty in the post-Westphalian state", *European Journal of International Relations*, vol. 2, n° 1, 1996, pp. 77-103.

⁶³ Kant, I. (1984): *Perpetua Peace and other essays on politics, history and morals*, Hackett Publishing Company, Indianapolis, 1984.

⁶⁴ Held, D. *Op. cit.* pp. 320-323.

⁶⁵ *Ídem.* pág. 23.

⁶⁶ *Ídem.* pág. 321.

Para mantener los logros de la autonomía democrática, es fundamental que el derecho democrático cosmopolita "...sea consagrado dentro de las constituciones de los parlamentos y las asambleas a nivel nacional e internacional; y que se extienda la influencia de las cortes internacionales de manera que los grupos y los individuos dispongan de medios efectivos para controlar que las autoridades políticas respeten y hagan respetar los derechos y las obligaciones clave, dentro y fuera de las asociaciones políticas".⁶⁷ Aunque esta idea de derecho esta muy cercana a la noción de derecho internacional actual, relacionado sobretudo con los derechos humanos, la nueva idea de derecho envuelve una noción más radical y poderosa de autoridad legal, la cual "... permite a la sociedad internacional, incluidos los individuos, interferir en los asuntos internos de cada estado en orden a proteger ciertos derechos".⁶⁸ Por consiguiente, el principio de autonomía democrática depende del "... establecimiento de una comunidad internacional de estados democráticos y sociedades comprometidas con el mantenimiento de una ley pública democrática, dentro y fuera de sus estados: una comunidad democrática cosmopolita"⁶⁹. Esto no requiere la creación de un gobierno mundial, pero sí el establecimiento de un orden transnacional, "una estructura común de acción política y la preservación del bien democrático"⁷⁰ como prioridad colectiva global. De esta manera el modelo cosmopolita se construye sobre la concepción post-westfaliana de orden global, como un sistema de autoridad compartida: "un orden global consta de múltiples redes de poder superpuestas, incluidos el cuerpo, el bienestar, la cultura, las asociaciones cívicas, la economía, las relaciones coercitivas y la violencia organizada, y las relaciones regulatorias legales".⁷¹ Se trata de un sistema conformado por diversos e interconectados centros de poder y que forman la base de "un orden legal habilitante – el derecho democrático cosmopolita".⁷² Held define una compleja estructura de autoridades políticas las cuales descansan entre el federalismo (como en EEUU) o el confederalismo. Para ello se requiere la subordinación de las soberanías regional, nacional y

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ Archibugi, D.: "Immanuel Kant, cosmopolitan law and peace", *European Journal of International Relations*, vol. 1, nº 4, 1995, pp. 429-56.

⁶⁹ Held, D. *Op. cit.* pág. 322.

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Ídem.*

⁷² *Ídem.*

local para integrarse en un marco legal, pero en este marco las asociaciones pueden ser autónomas en algunos niveles de su gobierno.⁷³

Las implicaciones de este modelo para los Estados-nación y una ciudadanía individualista son profundas. Propone a largo plazo, el fin de la soberanía de los estados y la ciudadanía nacional como forma convencional de entenderse y su rearticulación en el marco del derecho democrático cosmopolita.⁷⁴

La inclusión de la democracia cosmopolita en el sistema global requiere, en un primer momento un proceso de reestructuración del actual marco de gobierno global. Esto implica tomar medidas a corto y largo plazo con el convencimiento de que, a través de un proceso creciente de cambio, las fuerzas geopolíticas se socializarán dentro de progresivas prácticas democráticas. Estas medidas requieren que las organizaciones internacionales y el sistema de Naciones Unidas sean más representativos y más responsables. Se pretende, de esta manera, que el funcionamiento de las instituciones internacionales tales como la OMC, BM, FMI, puedan tener supervisores elegidos, mientras que la Asamblea General de Naciones Unidas sería complementada con una Asamblea de Gentes elegidos directamente y que formaría una segunda cámara, siguiendo una convención constitucional internacional⁷⁵. Los referendos fortalecerían las voces de los pueblos del mundo en estas estructuras. Así mismo, junto a estas estructuras globales, las formas regionales de gobiernos (al estilo de la UE y siguiendo otros modelos) serán ampliadas o desarrolladas en todas las partes del planeta. Además, la incorporación del derecho democrático cosmopolita en las constituciones y marcos legales de gobierno a todos los niveles, es fundamental en el proceso de reconstruir un orden mundial democrático. Un Tribunal Internacional de Derechos Humanos dispensara justicia en relación con los abusos y violaciones de estos derechos a escala global. En el terreno de la violencia organizada, propone la creación de una fuerza militar internacional, responsable y efectiva. Con respecto a la economía y la sociedad civil, considera necesario, a corto plazo, fortalecer los mecanismos de organización de la sociedad civil independientes del Estado y el mercado. Promocionará

⁷³ *Ídem*, pág. 323.

⁷⁴ *Ídem*.

⁷⁵ *Ídem*, pág. 330.

nuevas formas de organización democrática de la economía y pondrá límites estrictos a la propiedad privada de las instituciones con mayor incidencia sobre la opinión pública, a la vez, proporcionaría recursos a aquellos que ocupan las posiciones más vulnerables en la sociedad para que puedan articular y defender sus intereses.⁷⁶

Los objetivos a largo plazo de la democracia cosmopolita conforman una enorme y ambiciosa agenda para la reconstrucción de las instituciones y las políticas enfocadas al gobierno global.

En comparación con los modelos de democracia global anteriormente reseñados, internacionalismo liberal y comunitarista, el modelo cosmopolita refleja elementos de una gran variedad de tradiciones sobre la democracia. Mientras retoma considerables inspiraciones de las modernas teorías de la democracia liberal, está también influenciada por el pensamiento contemporáneo de los teóricos de la democracia directa y la democracia ciudadana (republicana). Esto se manifiesta en el énfasis que ponen sobre el principio de autonomía democrática y la democracia participativa. Sin embargo, al contrario que el internacionalismo liberal, no está interesada con la reforma del gobierno global *per se*, sino con su reconstrucción. Busca reemplazar la primacía de los poderes políticos en la dirección del gobierno global por la primacía de las decisiones democráticas. Busca, además, la democratización de las relaciones económicas globales y las formas de gobierno. Abraza un fuerte compromiso con el autogobierno en comparación con el modelo vertical propuesto por el informe de la Comisión sobre Gobierno Global. Se distingue del modelo radical de democracia global, por su reconocimiento de la importancia del derecho y las autoridades públicas como condiciones necesarias para el establecimiento de un orden mundial más democrático. Pero la idea de la democracia cosmopolita también tiene sus críticos.⁷⁷

Sandel argumenta que a pesar de sus méritos la idea cosmopolita es defectuosa, desde su ideal moral hasta la filosofía política de autogobierno.⁷⁸ Para este autor, esto es así porque en el núcleo del cosmopolitismo está la concepción liberal de individuo, la cual descuida la importancia de los inte-

⁷⁶ *Ídem*, pág. 331

⁷⁷ McGrew, A., *Op. cit.* pág. 253

⁷⁸ Sandel, M., *Op. cit.* pág. 342

reses y valores de los individuos y de las comunidades de las cuales son miembros. Por consiguiente, la democracia sólo puede prosperar a través de la creación de una comunidad democrática con una identidad cívica común. Así, la democracia cosmopolita como la democracia global, carece de unos fundamentos y normativa moral para su realización efectiva. Este modelo es también criticado por el énfasis que pone en la creación de una constitución legal para la democratización del orden global, ya que carece de argumentos que fundamenten cómo el derecho democrático cosmopolita puede ser institucionalizado con la ausencia de una autoridad global o sin el recurso a la coerción. Finalmente, se podría argumentar que sin un fuerte mecanismo para controlar el poder global del capital, la idea de una democracia cosmopolita, permanece muy deficiente.

En este apartado se han expuesto tres modelos normativos de democracia global. Existen diferencias significativas así como similitudes entre estos tres modelos. Cada uno ofrece una visión de un orden mundial más democrático, aunque basado sobre diferentes principios normativos. Pero aun permanece abierta la pregunta sobre si el proyecto de una democracia global es necesaria, deseable o incluso factible.

4. Perspectivas de la democracia global.

Las críticas que ha recibido la propuesta de una democracia global en la última década, demuestran la dificultad de que un modelo como este pudiese llegar a realizarse. La mayoría de estas críticas han venido del realismo político y sus seguidores, pero no sólo de ellos como hemos visto. La esencia de la crítica que el realismo hace al proyecto de una "democracia global" tiene que ver con una cuestión de poder, se trata de *poder vs derecho*. En un mundo en el cual EEUU gasta en defensa anualmente tanto como los diez estados que le siguen en el ranking mundial, ¿por qué iba a desear un orden mundial más democrático en el cual su poder hegemónico podría ser restringido?, ¿quién, o qué le va a convencer de que tal proyecto es verdaderamente de su interés?. Estos dilemas ilustran un punto fundamental sobre la factibilidad de la democracia global. En un sistema internacional dominado por unos pocos y grandes poderes, sin un aparato internacional de control y coerción, ¿cómo se puede realizar una transición hacia un orden mundial más democrático

sin la tácita aprobación de EEUU?.⁷⁹

A pesar de las ambivalencias hacia el ideal de la democracia, el realismo considera que la "última esperanza" para la democracia reside en las fronteras seguras del Estado-nación. Pero, como ya se ha dicho en otra ocasión, para aquellos que defiende la democracia global, las condiciones que históricamente hacen deseable esta unión están siendo transformadas por el proceso de globalización. Argumentan que los realistas fracasan al analizar los cambios fundamentales que se están dando en el mundo político y por eso rechazan tan acriticamente la necesidad de la democracia global. Ante todo esto, ¿qué se puede decir sobre la factibilidad política de este proyecto?, ¿son estos modelos de democracia global simples visiones utópicas?, ¿debemos resignarnos, como dice el realismo, con las realidades del mundo político?, ¿cuáles son las perspectivas de un orden mundial más democrático?.⁸⁰

Para los defensores de la democracia global existen tres razones relevantes para moderar las posiciones más pesimistas y al realismo escéptico. Primero, hay evidencia de cambios en más de una dirección democrática; segundo, las ideas políticas y los conceptos reflejan un acomodamiento a las condiciones políticas actuales y tercero, la democracia es en sí misma una práctica política transformadora.

Estas nuevas tendencias son también evidentes en otros ámbitos donde el desarrollo de políticas democráticas están favoreciendo un apoyo indirecto al proyecto de una democracia global, entre ellos vamos a resaltar cinco, siguiendo la selección que hace Anthony McGrew.⁸¹

- a) La consolidación, durante el periodo de la posguerra fría, de un grupo de países occidentales que ha evolucionado hacia "una comunidad de pueblos y estados" y que Keohane identifica como "zona de paz".⁸² En esta comunidad segura, el poder político esta adherido a los principios y valores de la democracia, el imperio de la ley y la resolución de los conflictos a través de medios pacíficos. Esta "zona de paz" esta claramente separada de lo que seria "la anarquía" o el "poder vs. el derecho". De hecho, representa un

⁷⁹ McGrew, A. *Op. cit.* pág. 258.

⁸⁰ *Ídem.* pág. 259.

⁸¹ *Ídem.* pág. 260.

⁸² Keohane, R. (1995)

emergente orden "democrático" de estados y subraya las actuales tendencias democráticas en el orden mundial.

- b)** El enorme crecimiento de los movimientos sociales (ecologistas, culturales, sindicales, democráticos, pacifistas, feministas, de indígenas, etc.) define una "nueva vida política" la cual busca a través de la lucha pacífica, transformar nuestros estilos de vida con el deseo de crear unas condiciones humanas más democráticas y equitativas para todos. Aunque por separados, estos movimientos tienen un poder muy limitado, y dependen de su habilidad o capacidad para movilizar a la opinión pública, colectivamente ellos representan modelos de compromiso radical, teniendo una gran importancia en la vida social; los movimientos sociales proporcionan una guía potencial de las transformaciones futuras,... visiones de posibles futuros y... en parte vehículos para su realización.⁸³
- c)** La ola de democratización de la década de los 80, significa que por primera vez en la historia los estados democráticos y en procesos de democratización constituyen una mayoría virtual en el sistema global. La diseminación y consolidación de la democracia a través del planeta, sugiere que la democracia como práctica política es más universal de lo que los escépticos relativistas creen.
- d)** La globalización está contribuyendo a la emergencia de una "sociedad global de riesgo": Temas como la seguridad, la producción global, la economía, el comercio y las finanzas, entre otros factores, constituyen un complejo entramado interdependiente a nivel mundial. El mal funcionamiento de alguno de estos engranajes puede dañar el sistema global con enormes consecuencias para todos los seres humanos. En nuestro mundo, altamente interconectado, algunos acontecimientos tales como una guerra nuclear o convencional, la contaminación ambiental, el colapso del sistema bancario internacional, implicarían catástrofes globales de las cuales muy pocos podrían escapar de sus consecuencias. Los actuales mecanismos regionales e internacionales de gobierno son incapaces de controlar muchos de estos riesgos.

⁸³ Giddens, A.: *Las consecuencias de la modernidad*. Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 158 y ss.

- e)** Por último, en relación con la reforma de Naciones Unidas, existe una conciencia cada vez mayor, entre aquellos que ostentan el poder, de que aspectos como la representación y la responsabilidad democrática no pueden ser ignoradas por mucho más tiempo.

Como ha quedado constatado en las páginas que preceden, la globalización está asociada con la emergencia de un nuevo orden post-Westfaliano, en el cual el concepto de soberanía está siendo reconstituido. De hecho las democracias liberales están siendo transformadas siguiendo el ritmo que marca el mismo proceso de globalización en el ámbito económico y social, subvirtiéndolo la histórica correspondencia entre democracia territorial y la soberanía de los Estados-nación. En estas nuevas circunstancias, la idea de democracia ha de ser repensada para afrontar una era de organizaciones transnacionales y globales. Este replanteamiento de los principios de la democracia exige una visión de "democracias más allá de las fronteras". La democratización del orden mundial traería consigo nuevos medios de supervisión de las fuerzas que, en la actualidad, sobrepasan los mecanismos de control de las democracias estatales y fortalecería, a su vez, los instrumentos de participación de las nuevas fuerzas políticas y sociales, que de manera creciente operan traspasando las fronteras de los estados nacionales y trabajan por el "bien democrático".

Los tres modelos de democracia global analizados por A. McGrew –internacionalismo liberal, comunitarismo radical y el modelo cosmopolita– han sido elaborados siguiendo las teorías normativas propias de su tradición. Hemos presentado, muy brevemente, las cuestiones críticas a las que han sido sometidos estos modelos y finalmente, se ha intentado responder a alguna de las críticas que se le ha hecho a la propuesta de una democracia global, concluyendo que la factibilidad del proyecto de democracia global es quizás menos una utopía de lo que los escépticos puedan pensar, dado que la historia y las políticas son mucho más contingentes y menos inmutables de lo que ello quisieran admitir.

Se puede decir, al concluir estas páginas, que la teoría democrática contemporánea tiene que continuar explorando las consecuencias de la globalización y la progresiva disolución de la identidad histórica entre democracia y la soberanía de los Estados-nación. Los teóricos democráticos deben reconstruir los conceptos sobre la democracia de acuerdo con

las condiciones históricas que trae consigo la globalización y enfocarlos hacia una "comunidad universal" diversificada. La teoría de la democracia hoy requiere una teoría política global. A este respecto, sería necesario reconectar la teoría democrática actual con su pasado y superar la moderna separación de la teoría política de las políticas internacionales.

Concluyo estas páginas con una cita de Oller i Sala para quien "repensar la democracia en este momento histórico es hacerlo desde el pluralismo que tiene dos vertientes: la pluralidad de actores que han de concurrir a la gobernabilidad mundial y que rompen el marco estatal, y la pluralidad de culturas que nos exigen vivir la libertad al servicio de la diferencia. Y esto comporta claramente ir mas allá del modelo de democracia representativa liberal".⁸⁴ El desafío nos conduce a superar la separación de una teoría sobre la "vida buena" dentro de las fronteras de los estados, de la teoría de una "vida buena" para toda la humanidad.⁸⁵

⁸⁴ Oller i Sala. *M. D. Op. Cit.* pág. 32.

⁸⁵ McGrew, A. *Op. Cit.* pág. 262.



Democracia, Constitución y Estado de Derecho: ¿el poder del derecho o el derecho del poder? El dilema del garantismo jurídico.

Juan Jesús Mora Molina¹

1. Fuerza y gobierno: ¿dónde reside la voluntad soberana?

La discusión acerca de la relación derecho-fuerza es uno de los tópicos recurrentes a lo largo de la historia del pensamiento jurídico-político; de hecho, hunde sus raíces en la Antigüedad clásica prolongándose hasta nuestros días. Recuérdese, a modo de primera aproximación, la polarización entre los sofistas Trasímaco y Calicles en las páginas respectivas de "La República" (338, c) y "Gorgias" (483, d) del genial Platón. En el primero de los casos, era afirmada la situación de abuso que privilegia al poder en detrimento de los súbditos, mientras que en el segundo se propone la capciosa idea del servicio del Derecho en pos de ciertos hombres o de los grupos más poderosos. En ambas situaciones, no cabe la menor duda de que se está haciendo referencia a la intrínseca relación del fenómeno jurídico con lo coactivo y la imperatividad desde la desigualdad, pues tanto un personaje como otro no desdeñan en aconsejar el uso de la fuerza; por lo que la relación Derecho-Poder vendría mediada por cierto uso de la fuerza. Desde ese punto de vista, se apunta al Derecho en virtud de un conjunto de prerrogativas a favor de quien detenta algún tipo de *supremacía*; y ésta alumbraría el puntal para el ejercicio del poder. Es decir, la traducción más impertérrita anuncia el sometimiento del Derecho al Poder basado en el monopolio arbitrario de la fuerza.

De cualquier manera, dicho planteamiento apunta a algo más trascendental que siempre está presente en este tipo de controversias: cómo se ha de administrar el gobierno. Desde luego, existe una clara correlación entre Derecho, Poder, Fuerza y Gobierno; y las interrelaciones que

¹ Profesor Titular de Filosofía del Derecho, Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

se pueden establecer entre tales términos abarcan una amplia gama de tonos grises. No obstante, parece del todo preferible delimitar los límites del abanico: "¿gobierno desde la fuerza" o "fuerza para gobernar"? De esa guisa, la cuestión que se debería poner sobre el tapete se refiere a la conveniencia o no de someter el Derecho al Poder, o bien éste al Derecho.

"Ceder a la fuerza es un acto de necesidad no de voluntad; es, a lo sumo, un acto de prudencia"². Con esta aserción Rousseau confirmaba su creencia en la diferencia que dista entre la "obligación" y el "deber", entre la imposición y el convencimiento, entre el súbdito y el ciudadano. La fuerza en sí misma considerada implica que sólo el Derecho impone obligaciones que afectan al fuero externo (y a veces también a la conciencia o fuero interno, lo cual resulta aún más agravante³) de los sujetos justo hasta que la autoridad dispoga de medios para erogar sanciones a los infractores de una voluntad que se torna "soberana". Sin embargo, mantendré la posición de que la expresión "voluntad soberana" adquiere dos acepciones encontradas: una, autoritaria; otra, consensualista. La primera, de tinte hobbesiano-austiniano, implicaría que la pasión y los intereses del poder mediatizarían sus actos de voluntad (lo cual termina desembocando en la imposición de una concepción de bien en detrimento de la justicia); y la segunda, de cuño rousseauiano-rawlsiano-habermasiano, albergaría el sentido de que los actos de voluntad del poder expresarían el acuerdo dialógico de limitar los intereses particulares en aras de la justicia y no del bien particular. Ambos sentidos pueden, además, aclimatarse a las reglas propias del positivismo desde una metodología cognitivista o no-cognitivista; es decir, dependiendo de si decidimos usar o no ficciones tal como el "velo de la ignorancia" o la "situación comunicativa ideal". Para los dos modelos se hace extensible la afirmación de que mientras la capacidad de producir Derecho y aplicar efectivamente sanciones no se halle debilitada, entonces la voluntad se describe "soberana", de tal manera que las normas promulgadas se reputarían válidas, tomando como fundamento tan sólo su origen. Únicamente este fundamento sería discutible, aunque caería fuera de la disputa el desarrollo autónomo del mismo. *La primera de*

² ROUSSEAU, J.J. (1762): "La Ley del Más Fuerte". Libro I, Capítulo III. En *El Contrato Social*, trad. cast. A. Rodríguez Huescar, Orbis, Barcelona, 1985, pp. 159-60.

³ Vid. *La polémica entre Sebastián Castellio y Calvino en ZWEIG, S., Castellio contra Calvino. Conciencia contra Violencia*, trad. Cast. B. Vias Mahou, Acantilado, Barcelona, 2002.

las dos acepciones –la autoritaria– se correlacionaría con lo que antes hemos denominado "gobierno desde la fuerza" y exigencia de obligaciones; por su parte, la segunda con la enunciado "fuerza para gobernar" junto a la emanación de deberes.

En nuestras sociedades complejas, nos enfrentamos a la tesitura de tener que compatibilizar distintas visiones de "bien" y el deseo de "justicia". Pero, nos hemos de cuidar ante el peligro de que una percepción muy influyente (que no extendida) socialmente de "vida buena" se pueda erigir en "teoría de justicia". Si el logro iluminista de la separación entre Derecho y Moral no se predica como bandería para los ciudadanos, las preferencias en torno al bien de "los más fuertes socialmente" se constituiría en *leit-motiv* de su voluntad. Pero cuando la voluntad reside en la fuerza, entonces domina con imperio desmedido, "salvajemente"; antes bien, si la fuerza se encuentra orientada por acuerdos previos, de tal forma que la voluntad se somete a los mismos, entonces en el respeto de tales compromisos reside la auténtica soberanía. *El Poder y su ejecución mediante el Gobierno se diluyen y se fusionan en el crisol de una entidad soberana, el cuerpo de ciudadanos, que no ha cedido el uso de su voluntad sino que ha arbitrado procedimientos para ejercer los dictados de sus decisiones libremente tomadas.*

2. ¿Autolimitación del poder o igualdad en el poder?

Asimismo, los creadores de Derecho, presididos por esa voluntad autoritaria, asumirán el rol de soberanos porque poseen *de facto* los medios para obligar (o inducir) al resto a obedecer sus deseos, fuesen estos cuales fueran. Mas, dicha concepción de poder se podría denominar "soberano" cuando, a causa de lo dicho, sea *hegemónico*. Thomas Hobbes en 1651 asertó: "El poder de un hombre [...] procede de sus medios presentes para obtener algún bien futuro aparente, y es original o instrumental"⁴. Así, el poder tenderá a propagarse hacia el futuro, utilizando los medios a su alcance. Por tanto, el *poder político* no es sino *instrumental* y no original. Sin las limitaciones de una justicia general,

⁴ HOBBS, TH. (1651): *Leviatán*, Libro I, cap. X, trad. cast. C. Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

velará únicamente por su estipulación de una concepción de Bien y por sus bienes ya adquiridos: creará redes clientelares, aunará fuerzas por dádivas y se valdrá de los patrimonios particulares y –en su caso, si fuere preciso– del erario público para incorporar mercenarios a su causa. En consecuencia, el inferior solicitará encarecidamente protección frente a quien no se puede defender, plegándose por conveniencia económica o por miedo a la ira; y el instrumento invocado no es más que el Derecho (*law*) formado por un conjunto de derechos (*rights*) inatacables desde el desempeño de la autoridad y el ejercicio del poder. El poderoso no precisa de derechos, pues el Derecho conforma sus derechos; antes bien, aquellos sujetos o grupos que ocupan una posición desaventajada en cualesquiera relaciones jurídicas y/o políticas aspira, o bien a la *autolimitación del poder*, o bien a la *igualdad en el poder*: el dilema entre la tolerancia y el respeto.

El primero de los anhelos conlleva el peligro de la involución al estado primigenio aborrecido, mientras que el segundo revela paridad tanto en la decisión como en la ejecución de las normas. Las distintas tradiciones jurídico-políticas contra los movimientos reaccionarios han venido en la Historia basculando en tal actitud bipolar: ya como la ley del más débil⁵, ya como la ley del más fuerte. Hemos de fijarnos en el hecho de que una y otra expresión en nuestro Derecho contemporáneo, al menos en el plano del deber-ser, llegan a converger, puesto que “la ley del más débil” (o sea, la Constitución y los Derechos Fundamentales en el plano interno y las Declaraciones y Pactos internacionales en el externo) se destapa a resultas de “la ley del más fuerte” si y sólo si la Constitución, Declaraciones y Pactos son controlados en su creación, desarrollo normativo y en su aplicación por parte de la voluntad soberana (o sea, el pueblo) que delega el

⁵ FERRAJOLI, L.: *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil* (trad. P. Andrés Ibáñez y A. Greppi, Trotta, Madrid, 1999, pp 30 y 54: “[...] la técnica garantista es relativamente simple, al fundarse en obligaciones ex lege por parte de los poderes públicos. [...] Los derechos fundamentales se afirman siempre como la ley del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia”. La implementación de la teoría propuesta por Rousseau por parte Ferrajoli ya apareció anunciada con anterioridad en BOBBIO, N.: “Justicia, Validez y Eficacia, parágrafo 13 El Positivismo Jurídico”. En *Teoría de la Norma Jurídica, Capítulo II*, trad. cast. E. Roza Acuña, Debate, Madrid, 1991, pp. 45ss: “La doctrina según la cual la justicia es la voluntad del más fuerte ha sido refutada muchas veces en el desarrollo del pensamiento occidental. Pero tal vez las páginas más valiosas son las escritas por Rousseau al comienzo de *El Contrato Social* en un capítulo intitolado precisamente *Du droit du plus forte*”.

empleo del poder en las urnas, aunque nunca enajena éste por completo. Y esto parece ser así, ya que el principio de legalidad que arbitra al Estado de Derecho no sólo afecta en cuanto a su control a los distintos poderes del Estado sino también a la Sociedad Civil. La máxima a fin de evitar la argumentación circular en dicho punto reside en salir del discurso exclusivamente monista-estatalista con el objetivo de que el Estado de Derecho sea también "Democrático". El añejo brocardo *quis custodit custodes?* obtendría de esa manera cumplida respuesta: una democracia de tinte participativo vigilaría a los órganos e instituciones del Estado. No se trata de que el Estado se autolimite democráticamente (una *contradictio in terminis*) sino que la democracia se convierta *de facto* y *de iure* en continente del Estado. Es más: que el Estado como entidad política no debe ni es deseable que anteceda a la forma de gobierno, sino que la Democracia —en virtud de forma de gobierno— delimite los atributos del Estado. La cuestión espinosa estriba en que la actual estructura del Estado impide otra forma de funcionalidad y que el presente sistema de participación política erigida por y para los partidos políticos aborta el "impulso democrático". Esa prosaica invocación de la democracia, propagandística y electoralista, se torna casi siempre una mera metáfora una vez instalados en las instituciones los nuevos gestores de las *res-publica*. En este sentido, como se puede correlativamente comprobar, el principio de autolimitación del poder y su homónimo inverso *ex legibus solutus* de J. Bodin no difieren ni en su funcionalidad ni en sus efectos: el Estado quedaría atrapado por sus propias leyes mientras que así lo prefiriese.

Pero, *igualdad en el poder* conlleva la transmutación del concepto súbdito en el de ciudadano, denunciando la exigencia de la primacía de la Constitución y de la Democracia más allá de la pura participación en comicios castrales. Curiosamente la Historia nos demuestra que el espíritu que ha animado a muchos de los movimientos de vanguardia ha sido la igualdad y no la autolimitación. Sin embargo, la disputa por el poder ha desvelado las intenciones que han traicionado al espíritu: la "lucha por el poder hasta la muerte" que Hobbes apunta en su Leviatán. Desde los gritos revolucionarios de 1688, 1776, 1789, 1848, 1871, 1917,... hasta la Declaración de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, se ha predicado que los distintos poderes han ido siendo más y más controlados por leyes cada vez más entre iguales; no obstante, tal atmósfera no ha llegado a materializarse en *relaciones entre iguales*. Aún hoy resuenan los ecos contra las posturas atribuidas a los mencionados sofistas, Trasímaco

y Calicles, en la pluma del fundador de la Academia: libertad e igualdad para todos frente a los poderes públicos y/o privados, impidiendo dar rienda suelta a las pretensiones plenamente absolutistas de los primeros y autoritaria –en cuanto a su estructuración oligárquica– de los últimos (v.gr, socialismo real y sociedad civil anarco-capitalista, respectivamente).

3. Gobierno de las leyes y gobierno de los hombres.

El poder, dada su dinámica expansiva, tiende a escapar de los límites a él impuestos. El control e imputabilidad del mismo ha delineado una de las grandes luchas en el devenir contemporáneo del hombre. Gracias al Estado de Derecho el poder público –y, en principio, el privado– se han sometido a reglas que posibilitan cierta previsibilidad a sus movimientos. Ahora bien, no es acertado hablar de poder bajo el estandarte de la homogeneidad, ya que podemos establecer distinción entre las parejas de poderes “antijurídicos y extrajurídicos” y “públicos y privados”, y proceder a sus cruces. Por ello, el Derecho puede acentuar la fiscalización de unas manifestaciones a favor de otras; o, simplemente, obviar toda regulación. Es decir, aunque se procura un alto nivel de domesticación de los “poderes salvajes” (desenfrenados y carentes de influencia por parte de autoridades estatales)⁶, no todos los poderes salvajes convienen en un mismo grado de docilidad; motivo este por el cual no se infiere que mediante el imperio de la ley se obtenga plena certeza desde el prisma de la seguridad jurídica. Es evidente que, según los regímenes y/o coyunturas políticas, los resquicios de escape que ofrece el Ordenamiento jurídico son más o menos amplios: la regulación no deja de describirse sino como una herramienta de incierto alcance en el plano de la eficacia y no como una jaula que atrape plenamente al poder (incluso alegóricamente se podría decir que dicha jaula tendría los barrotes muy separados).

La pugna mencionada por el autor de los diálogos, junto al apunte

⁶ FERRAJOLI, L. (1998): “*Garantismo e Poteri Selvaggi*”, *Teoria Politica*, XIV, n.º 3, p. 11. Hay traducción al castellano en FERRAJOLI, L.: *El Garantismo y la Filosofía del Derecho*, trad. L. Villar Borda. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, n. 15. Universidad Externado de Colombia, 2000, pp. 120ss.: “*Garantismo y Poderes Salvajes*”.

de su discípulo Aristóteles entre el "gobierno de los hombres" y el "gobierno de la ley"⁷, no ha caducado ni siquiera con la presencia de regímenes participativos en igualdad y en libertad formales. Es más, el debilitamiento del "gobierno de la ley" se produce cuando la lucha entre privados (al modo del *status naturalis* hobbesiano) se fragua al amparo de las instituciones democráticas. Es entonces el momento en el que el "gobierno de los hombres" se desnuda con mayor crudeza, cinismo y horror, al utilizar sórdidamente las formas jurídicas y políticas para alcanzar logros y beneficios estrictamente personales y/o corporativos. Se produce, entonces, la paradoja de que: a) el Estado se convierte en mera superposición formalista reguladora de conflictos de intereses con la meta definida de detentar capacidad ejecutiva en los campos político y económico; y b) el "gobierno de los hombres", como consecuencia, se convierte en fuente de validez jurídica para el desempeño del "gobierno de la ley"⁸.

Por ello, me surge la duda ante la afirmación del profesor de Camerino L. Ferrajoli, cuando éste establece –siguiendo a Kant en la *Metafísica de las Costumbres*– que el Derecho representa la negación del poder del más fuerte para asegurar la convivencia y la garantía de la libertad de todos⁹. Un precioso *desideratum*. Baste poner de manifiesto la infeliz ineficacia del Derecho internacional sometido a la esclavitud de las relaciones internacionales, dominada por la desigualdad, el belicismo y el miedo. El poder, en congruencia, puede tornarse "salvaje" cuando la presencia de regulación no viene acompañada de medidas concretas para su eficacia entre iguales. Mas, la eficacia se desnuda a resultas de razón necesaria pero no suficiente. Incluso, es preciso apostillar que, en el plano internacional, la eficacia de las normas logra, en bastantes ocasiones, su finalidad a causa de la puesta en marcha de mecanismos sancionadores desproporcionados; con lo cual, el uso irrazonable del instrumental jurídico, o sea, el abuso de posición dominante, arrastra hacia la eclosión

⁷ Vid. Platón, *Las Leyes*, II, lib. IV, 715d; lib. V, 729 d-c; Aristóteles, *Política*, III, 15-16, 1286a-1287a.

⁸ N.A.: *Como obras fundamentales de referencia BOBBIO, N. : "La Democrazia e il Potere Invisibile", Rivista Italiana di Scienza Politica, X, n. 2, Bologna, agosto, 1980 (trad. cast. "La Democracia y el Poder Invisible" en El Futuro de la Democracia, trad. J. Moreno, Plaza y Janet, Barcelona: 1985); y MASSIMO NOCOSIA, F.: Il Sovrano Occulto. Lo "Stato di Diritto" tra Governo dell'Uomo e Governo della Legge, Franco Angeli Milano, 2000.*

⁹ FERRAJOLI (1998), *opus cit.*, p. 11.

de "fuerzas salvajes" disfrazadas bajo el edificio de la racionalidad jurídica formalista. De igual forma, a nivel interno de los Estados welfaristas (independientemente del modelo de bienestar), la acentuación creciente de la burocracia a la hora de intervenir en factores económico-sociales mediante una discrecionalidad excesiva al redistribuir recursos sin prácticamente controles administrativos (dirigiéndose éstos a ciertos poderes privados con escasa influencia en el *status quo*), aboca ya no sólo a la ineficacia de la administración sino también a su ineficiencia. Ineficaz, porque, en raras ocasiones, consigue las metas previstas en los principios rectores de las políticas públicas; ineficiente, porque el erario público sufre una inflación artificial y gravosa de costes. La primera conduce a la deslegitimación del Estado por parte de la ciudadanía; la segunda, a la corrupción y al cohecho. La falta de ponderación entre ambas concita tanto la crisis del Estado y de sus instituciones como –en el ¿peor o mejor? de los casos– la reforma esencial del sistema.

La paradójica extralegalidad de muchas decisiones funcionariales denota –como ejemplo cercano y sufrido por todos– hasta qué punto anida el "gobierno de los hombres" bajo la mascarada normativa. No es de extrañar, pues, que la jurisdicción contencioso-administrativa sea una de las que más demandas acoja. Se constata que los ciudadanos de Estados supuestamente democráticos hayan de soportar bien la desidia bien el mecanicismo ritualista de los servidores del Estado, amparados éstos por la responsabilidad subsidiaria de las administraciones públicas.

Un intento frustrado para instaurar el "gobierno de las leyes" puede ser localizado en nuestras modernas constituciones. Los sucesivos conatos constitucionalistas no han logrado –parafraseando una expresión castrense– "asegurar el objetivo": la limitación real, la disciplina y la minimización de los efectos perversos de los poderes que forman, lo que podría ser denominado, "paraEstado" o poderes privados extralegales. De hecho, no se puede evitar plantear este polémico aspecto en términos de batalla. La cúspide de la cultura jurídica moderna y contemporánea, el Estado de Derecho, fue erigida con la pretensión de calificar jurídicamente todos y cada unos de los poderes. La cuestión estriba en la existencia de poderes supraordenados al propio Estado o entidad afín en relación con la aplicación ecuaníme de normas generales y abstractas. Es más, podríamos incluso punzar todavía más en la herida y preguntarnos hasta qué punto y grado dichas normas son verdaderamente "generales" y "abs-

tractas”, cuando muchas de ellas se asemejan más a privilegios que a reglas dirigidas a la promoción del interés general. No deja de sorprender el hecho de que, de acuerdo al espíritu que anima al imperio de la ley, el resultado de lo político y lo económico debería emanar de resultantes jurídicas; antes bien, en nuestro Estado de Derecho la esfera de lo jurídico se describe a resultas de los planos económico y político. La demagogia, por ende, recorre –amén del resto– la dimensión jurídica de los Estados constitucionales: se consagran limitaciones a los poderes pero se evitan garantías preventivas y/o reparadoras para un gran conjunto sus acciones. La ausencia de tales instrumentos de defensa desvelan *de facto* la ilimitación de dichos poderes, la no sujeción y desvinculación de los principios constitucionales. Así pues, el abrigo que en bastantes ocasiones ofrece la Administración Pública a las prácticas de los poderes implica que tanto el principio de legalidad, que debería asistir a todas las actividades del Estado, como el principio de publicidad de los actos y la sujeción a control jurisdiccional y/o político de todas las acciones estatales aparezcan *magnis itineribus* con un cada vez mayor índice de degradación¹⁰.

4. «Heterojerarquía» y «homojerarquía» de los poderes.

La consecuencia más preclara para nuestros Estados actuales y, por supuesto, también para el orden supranacional e internacional se cifra en el abatimiento del gobierno de las leyes; aunque la cuestión más hiriente estriba en conocer si alguna vez dicha ficción ha tomado cuerpo. En el fondo, quizás sólo venga a representar un tipo-ideal sin capacidad de convergencia real. ¿Por qué? El término “jerarquía” se encuentra en la raíz de este problema. Es susceptible de ser distinguida una acepción doble del mismo: por un lado, la “normativa” con el control de legalidad que conlleva (tan familiar para los juristas desde la *Stufenbau* kelseniana); por otro, la de los “poderes” (tan cara a los filósofos políticos y a los politólogos).

¹⁰ FERRAJOLI, L.: “*Stato Sociale e Stato di Diritto*”, *Politica del Diritto XIII*, n. 1, 1982. En *Garantismo y la Filosofía del Derecho*, Cap. II: “*Garantismo y Estado de Derecho*” (trad. Alexei Julio y Gerardo Pisarello), p. 66.

En este sentido, nuestra configuración político-jurídica presente se define, desde el punto de vista teórico, "heterocrática" o de *plurales poderes*, pero –desde la facticidad– se describe "homocrática" o de *un solo poder*. Es decir, el plano del deber-ser actúa de encubridor de la auténtica dimensión del ser. La descripción de los acontecimientos colige a pensar que ciertos sujetos (mayoritariamente de carácter privado en flagrante afán por apropiarse de la *res publica*) se arbitran a sí mismos como "empoderados" para el ejercicio de la soberanía autoritaria, bien disfrazada por el consenso legalista de los parlamentos bien revestida de legitimidad social. Parece obvio, en principio, que es plausible evitar la grosera "falacia naturalista", pero no lo es menos que el discurso jurídico naufraga a menudo en la "falacia normativista". En otras palabras, mientras desde el ámbito teórico se presume la correspondencia entre ideas y sucesos, la praxis rechaza tal correlación. Asimismo, la heterocracia anuncia una relación horizontal entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (la heterojerarquía), mientras que la homocracia apunta hacia la homojerarquía o vaciamiento vertical de soberanía de los poderes públicos en favor de poderes privados, que utilizan el sistema de partidos para asaltar la *res publica*.

El gobierno de los hombres se camufla al cobijo del gobierno de las leyes por medio del principio de legalidad (primera acepción), de manera que unos gobiernan en nombre de soberanos latentes (segunda acepción). Así, los juristas rinden culto al formalismo jurídico, identificando "verdad" con los esquemas jurídicos, con la finalidad de sobrevivir en el "cielo de los conceptos" como denunció en su segunda etapa Ihering: ficciones dogmáticas para dirigir e interpretar la realidad; con lo cual –y valga el retruécano– las ficciones jurídicas se tornan realidades dogmáticas. Parece como si se hubiese retrocedido en el tiempo en torno a la discusión sobre la existencia de los universales, o bien estuviésemos atrapados por un "idealismo absoluto jurídico". Si el positivismo parte de los datos verificables, entonces el alfa y la omega del fenómeno jurídico –tal y como se presenta en las sociedades avanzadas– reside en la subordinación del principio de jerarquía normativa a la jerarquía de los poderes, cuyo objetivo último se cifra en la mercantilización de todas las dimensiones –en palabras de Habermas– del "mundo de la vida".

Cabe afirmar que una situación como ésta se ha perpetuado desde la caída del Antiguo Régimen bajo el halo revolucionario de libertad, igualdad y fraternidad! (más bien este último término de la exclamación ha de entenderse propiamente en virtud de "solidaridad civil" y, más tarde,

"mercantil"). En definitiva, la heterojerarquía postulada por Benjamín Constant en su *Fundamentos de Política* y tan aplaudida en la proclamación de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 consiente en traicionarse a sí misma, al facultar al poder para actuar como un solo bloque, dividiendo sus funciones, con la protección del principio de legalidad. Si, además de lo dicho, mantenemos las tesis de los iuspublicistas alemanes del XIX (v. gr, Gerber, Jellinek, Laband), anclada en que los derechos públicos subjetivos no son sino meros "reflejos del Ordenamiento estatal", entonces el Estado se alzaría no como protector de derechos sino a resultas de generador de los mismos. La consecuencia más palmaria es que los ciudadanos poseen únicamente tantos derechos y garantías como quien ejerza el poder eventualmente desee concederle. No se podría hablar de que los ciudadanos sean el germen y el fundamento del Estado; antes bien, es el Estado quien adjudica a los sujetos el *status* de ciudadano. Por ello, defender el iuspublicismo alemán equivale a abrazar el *StaatRecht* y no el *RechtStaat*¹¹. Por tanto, la "inversión ideológica" en que se viene aupando el Estado de Derecho reside en proclamar el gobierno de la ley (en el que los derechos son el fundamento del Estado), cuando ciertamente actúa a sus anchas el gobierno de los hombres (el Estado "paraEstatal" es el fundamento de los derechos). Por tanto, cabría afirmar que la opción radica entre o "gobierno" o "governabilidad". Las evidencias de la praxis apuntan al hecho de que el gobierno se ha sometido a la gobernabilidad de los poderes. Es más, el *RechtStaat* está sirviendo a resultas de "norma de cobertura" para incubar y desplegar prácticas y pensamientos liberistas o anarcocapitalistas (y no ya en absoluto liberales tal y como tendenciosamente se proclama¹²), de modo que un auténtico *StaatRecht* surge por doquier minimizando el vitoreado Estado Social. Consecuentemente, al cobijo de las dos acepciones *ut supra* del término jerarquía se hace no sólo éticamente sino también política y jurídicamente preciso –citando pala-

¹¹ FERRAJOLI, L. : *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, trad. Cast. P. Andrés Ibáñez et al., Trotta, Madrid, 1997 pp. 883ss.

¹² N.A.: Utilizó los adjetivos "liberal" y "liberista" según el significado dado en FERRAJOLI (1998), *opus cit.*, 4: *Culture Politiche Anticonstituzionali*, p. 19ss., donde "liberal" se asemeja a "democracia-liberal" y "liberista" a "liberal-democracia". La primera sería definida por los siguientes caracteres: a) tutela de la libertad y de la autonomía individuales; b) respeto al disenso y a las minorías; c) rígida separación entre

bras de Bobbio— “el gobierno del poder público en público”¹³.

5. Poderes salvajes y salvajismo en el poder.

Ferrajoli en *Garantismo e Poteri Selvaggi* ha delineado toda una gama de posibles poderes legales y extralegales, lícitos e ilícitos, focalizando su atención en la titularidad privada. No ha concebido la posibilidad de la indiscutible existencia de poderes públicos salvajes y legales (aun dentro de una democracia plenamente asentada): por ejemplo, en democracia los sufragios pueden arrojar resultados de aplastante mayoría absoluta en favor de una sigla política, la cual alcanzaría la supremacía en todas las instituciones y poderes del Estado, manipulando los mecanismos de control del poder y favoreciendo la marcha en bloque del mismo de acuerdo a un programa político único sin oportunidades de discusión real. Ese “totalitarismo democrático” no se distingue en demasía de una “democracia orgánica y despóticamente ilustrada”. Asimismo, la máxima *quis custodit custodes?* desvela cómo está presente el temor de que los funcionarios públicos cometan abuso de poder aun en el ejercicio legal pero ilegítimo de sus funciones (un miedo que se acentúa por la carencia de eficaces medidas administrativas de control): la circunstancialidad con la que muchas políticas son llevadas a la práctica impele a pensar en la ausencia no de criterios formales de adjudicación sino de decisión.

De igual forma y en la misma línea, gracias al amplio margen de discrecionalidad que ofrecen las normas jurídicas (que deja inoperante al principio de “estricta legalidad”), un juez puede interpretar de acuerdo a parámetros que favorezcan injusta pero —en principio— legalmente a una parte sobre otra de acuerdo a un razonamiento jurídico o a una doctrina

pública del Estado y la privada del mercado; mientras que la segunda: a) ausencia de reglas y límites a la libertad de empresa; b) omnipotencia de los poderes políticos de la mayoría; c) intolerancia ante los controles generados por el pluralismo político e institucional y por la división de poderes. Para una mayor aclaración ver la nota a pie n. 55 de A. Julio y G. Pisarello en la versión castellana citada: “En el lenguaje político italiano la expresión liberista designa al liberalismo entendido en sentido exclusivamente económico. El término liberal, en cambio se reserva para el liberalismo en sentido político”.

¹³ BOBBIO (1980), *op. cit.*, p. 182.

tan válida como pudiera ser cualquier otra. Decisiones que repugnan al sentido común y a la más elemental noción de justicia y que se anclan en la falibilidad de la instrucción judicial a la hora de reconstruir los hechos mediante el principio de "libre valoración de la prueba": tómesese por caso el hecho de que actualmente es muy difícil que se impute responsabilidad penal y civil por daños medioambientales a empresas que sostengan o tengan una gran presencia en los distintos sectores productivos; todo lo más, se concede al demandante la vía administrativa. La cuestión, entonces, es: si la vía penal puede llegar a ser despreciada por el Estado en favor de demandas civiles o, preferentemente, de expedientes administrativos "sancionatorios", ¿el Estado protege ciertamente los derechos de los ciudadanos a través de la pretensión del engrosamiento del erario público en detrimento de un alto grado de resarcimiento de los damnificados por parte de los poderes responsables? Realmente, las Administraciones Públicas saben de su obligación de indemnizar en primera instancia y de su derecho a reclamar después; pero, ¿se aseguran de recuperar la suma evacuada en concepto de indemnización y de reparación de daños? Así, el principio de Derecho Medioambiental Comunitario "Quien contamina paga" sería susceptible de ser estudiado analíticamente: no es "quien" sino *quién*; no es "contamina" sino en *qué grado se permite la contaminación*; y no es "paga" sino *cuánto estaría dispuesto a pagar el infractor como un coste más de producción*. La connivencia que –al menos desde esta línea teórica– podría trabarse entre la mascarada que representa la heterojerarquía y la presente homocracia redundante en la inferencia de que, en la democracia de cuño capitalista, la doctrina de la división de poderes termina siendo utilizada para el mantenimiento del mito de la soberanía popular delegada, de forma que se asimilan los intereses de los representantes a los de los representados y no a la inversa. ¿A qué soberano sirven los representantes?

Los poderes privados extralegales, por su lado, condicionan la permanencia de una atmósfera de "pax romana" en caso de que se vaya produciendo una separación pausada pero incesante entre las esferas de lo público-estatal y lo público-no estatal. Esto es, sustituir la planificación pública de la economía por la ausencia de límites a la libertad de empresa y al movimiento de capital. Esto origina que el "paraEstado" hurte el monopolio de lo jurídico al Estado, obligando a reconocer a éste normas regulativas sectoriales nacidas del tráfico negocial. El margen de autonomía de la soberanía estatal se contrae, cuando se arbitran entre los priva-

dos mecanismos de resolución de conflictos al margen de la jurisdicción ordinaria (el arbitraje). Aun cuando la vinculatoriedad de dicha fórmula resida en la aceptación amistosa de las partes, resulta preferible para los privados la asunción de los laudos que la judicialización de la actividad privada. Los poderes salvajes del "paraEstado", por consiguiente, engrosan sus filas con personas jurídicas (empresas, sociedades, entidades financieras) a la sazón con finalidad económica y política, cuyos titulares físicos podrían incluso pertenecer a formaciones políticas formales, instrumentalizándolas para fines particulares como auténticos *lobbies*. Criticable o no la figura de los *lobbies*, me parece más moral el sistema norteamericano que el europeo, ya que por lo menos es posible determinar los intereses privados sobre los que se fijan muchas decisiones; no hay lugar para el engaño. En Europa, en cambio, los partidos ocultan buena parte de su financiación, sobre todo en el mundo latino. Las instituciones estatales se ven insertas en un proceso de vaciamiento, jugando el papel de encubrimiento para la acción extra-institucional: en el modelo norteamericano se conoce, mientras que en el europeo se supone. Análogamente, un uso muy extendido -y que tampoco se debe desdeñar por su importancia práctica- estriba en la posibilidad de que sujetos privados contribuyan con suculentas donaciones a las formaciones políticas con el objetivo preclaro de rentabilizarlas a medio y largo plazo (v. gr, con la partida prevista en los presupuestos generales del Estado para financiación de organizaciones políticas es prácticamente imposible justificar todos los gastos de las mismas bajo los múltiples conceptos que éstas manejan; la ley le permite la autofinanciación gracias al pago de cuotas por parte de afiliados y la recepción de donaciones, las cuales -dicho sea de paso- reciben un beneficioso tratamiento fiscal; así pues, el rendimiento de la inversión donaticia es doble: por una parte, legalmente se desgrava; por otra, se invierte en futuro). La propia democracia permite esta perversa dinámica, pues teleológicamente nunca la donación puede utilizarse más allá de los fines previstos en los estatutos de las asociaciones políticas sin ánimo de lucro. El fraude de ley consistiría en la utilización de las formaciones políticas para -a través de sus fines instituidos estatutariamente- lograr pingües beneficios personales ya no sólo en la acción política directa sino también indirecta (v.gr, tratos de favor en entidades financieras, información privilegiada de movimiento de capital, etcétera).

Como conquistadores, los señores de los poderes salvajes privados asaltan la esfera de lo público-estatal, concibiendo lo político desde la más pura racionalidad económica e instrumental: o sea, "intercambio político de apoyos y prestaciones privadas a cambio de prestaciones públicas"¹⁴. La democracia-liberal, pues, se ha convertido en la serie de consensos alcanzados por los poderes económicos, postulando un modelo arquetípico de constitución económica de carácter plenamente desigualitario y retributivo. En suma, los poderes salvajes privados extralegales están conduciendo a la instauración de un "neoabsolutismo regresivo" e imponiendo su *modus operandi* como una nueva *Grundnorm*¹⁵ (=Norma Fundamental).

6. ¿Ley del más débil o poderes desbocados?

El modelo garantista de L. Ferrajoli denota cierta lógica ambivalente a través de la cual se reconoce la división bobbiana entre gobierno *per leges* (= normas formales) y *sub leges* (=normas formales /materiales)¹⁶. La teoría garantista puede ser utilizada para el desarrollo de diversos "esquemas garantistas", de manera que la lapidaria frase de Cicerón "Todos somos siervos de la ley para poder ser libres" –en *Pro Cluentio*, una de sus más afamadas piezas forenses– adquiere la oportunidad de tomar disímiles cuerpos. La relación derechos-garantías puede dirimirse tomando la figura liberal del contrato social como sustento de la Constitución y ésta, a su vez, del orden democrático (pero, ¿de qué modelo de democracia?). Desde dicho prisma es susceptible la creación de múltiples sistemas normativos en torno a la Constitución, la democracia y sus instituciones, sin alterar en ningún caso el principio básico de *stricta legalidad* –o como el profesor Ferrajoli prefiere red denominarlo "derecho sobre el derecho"–. Mediante éste trata de aunar la diferenciación *ut supra* hecha por Bobbio¹⁷. De hecho, no existe comunidad política que no responda al

¹⁴ FERRAJOLI (1982), *opus cit.*, p. 74.

¹⁵ FERRAJOLI, L.: "Per una Sfera Pubblica del Mondo", *Teoria Politica*, XVII, n.º. 3, 2001, p. 14. Esta misma idea vino expresada en el artículo de 1982 "Stato Sociale e Stato de Diritto", de la cual la anterior se puede considerar un corolario.

¹⁶ FERRAJOLI, L. (1997), *opus cit.*, pp. 855ss.

¹⁷ Vid. BOBBIO, N.: *El Futuro de la Democracia*, trad. cast. J. Fco. Fernández Santillán, México D.F., FCE, 1984.

requerimiento *per leges*, pero la exigencia *sub leges* resulta de ardua cumplimentación. Las primeras, en caso de poseer norma constitucional, se entroncarían con el patrón de "constitución flexible", mientras que las segundas se correlacionarían con la idea de "constitución rígida". Esto es, el garantismo puede adoptar una versión débil, basada en el principio de mera legalidad o control formal-constitucional de las leyes, o una fuerte, identificada por un control formal/material-constitucional de la ley. Ferrajoli denomina a la primera de las fórmulas "paleopositivismo" kelseniano y a la segunda *democracia sustancial* (una revisión del sistema normativista kelsiano añadiéndole la exigencia de considerar los principios rectores de las políticas públicas tan derechos subjetivos como los Derechos Fundamentales liberales)¹⁸. Desde estas consideraciones, Ferrajoli equipara terminológicamente el concepto "vigencia" a la versión débil del garantismo paleopositivista, mientras que el homólogo "validez" lo refiere a la versión fuerte representada en el Estado Constitucional. En definitiva, altera las definiciones clásicas de Kelsen, estipulando la validez como vigencia. Esta transformación la asentará en su primera gran obra como teórico *Teoría Assiomatizzata del Diritto* (sin la cual es imposible comprender el resto de su obra; por ello, es muy normal encontrar críticas al pensamiento de este autor que no hacen referencia a su arquitectura teórica de abolengo analítico), al distinguir dos estratos en la estructura nomológico-jurídica: norma de comportamiento y norma de cualificación deóntica¹⁹ (= planos de la obligación, la prohibición o la permisión). Los "poderes salvajes" encuentran más y mejor terreno abonado si exclusivamente se adoptan posiciones deónticas que no exijan eficacia normativa; en cambio, los poderes salvajes pueden ser limitados si se establece el nexo entre sus actos y sus efectos jurídicamente contemplados en normas de comportamientos que fortalezcan en el plano de la eficacia según lo previsto en la dimensión deóntico-normativa. No obstante, no se ha de perder de vista cómo la eficacia normativa puede ser puesta a disposición del "salvajismo" del poder formalmente constituido, actuando según delineamientos absolutistas y totalitarios, en democracias sustanciales (se-

¹⁸ FERRAJOLI, L.: "I Diritti Fondamentali nella Teoria del Diritto", *Teoria Politica*, XV, n.º 1, 1999, pp. 76-77.

¹⁹ FERRAJOLI, L.: *Teoria Assiomatizzata del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 151 ss.

gún lo estipulado para la misma por Ferrajoli, efectividad real y disfrute material de todos los principios rectores de las políticas públicas como parte integrante de los Derechos Fundamentales), aun cuando se cercuen áreas "movibles" de no-decibilidad (= los Derechos Fundamentales). No es de extrañar, puesto que –según su definición de "Derechos Fundamentales"– el criterio de fundamentalidad reside en la aplicación universal de los mismos a una clase de sujetos con cierto *status* normativamente definido. ¿Qué grupo de derechos pueden identificarse como universales? Ferrajoli no propone ningún método decisional. Entonces, ¿por qué el poder –al albur de las normas establecidas al efecto– no va a poder modificar la zona de no-decibilidad?

7. Ambivalencia del garantismo.

¿Por qué es, entonces, ambivalente el garantismo? El concepto "ambivalencia" tiene su origen en el ámbito de la psicología, debiendo su paternidad a Eugen Bleuler, posteriormente transformado en el contexto de la sociología por Robert Merton. No será manejado aquí en ninguno de los sentidos que estipularon uno u otro autor. Asimismo, hay que diferenciar del concepto de "versatilidad". Estipulativamente quedará limitado por la siguiente definición: a saber, "susceptibilidad de aplicación contradictoria sin modificación de conceptos nucleares, sólo en sus relaciones". Es decir, cabe la posibilidad que desde un modelo normativo se infiera la construcción de nuevos esquemas mediante la recombinación de sus conceptos más significativos que supongan incompatibilidad con respecto al modelo original. En este sentido, toda teoría adquiriría la posibilidad de objetivarse, de independizarse de su autor, alejándose en el plano volitivo y en el axiológico de los valores y fines fundantes de los propósitos de éste. Parafraseando una memorable frase de Adam Ferguson con referencia al desarrollo histórico, "una teoría es el resultado de la acción humana pero no de su intención". Es más, no se debe desdeñar la contingencia de que el modelo teórico más exitoso sea aquél no previsto, que sea no-intencional.

Bien, si es factible pasar a demostrar que el garantismo detenta la misma y exacta virtualidad con la finalidad de defender modelos no sólo teóricos sino también con traducción práctica en torno variados esquemas de organización jurídica, entonces la elección a favor de unos u otros

radicará en factores extrajurídicos. De hecho, las propuestas políticas (loables por parte del profesor Ferrajoli, que lo dignifican y reputan como un hombre de una catadura moral envidiable) se encuentran basadas en un andamiaje iusfilosófico heredero –en parte– de la razón ilustrada²⁰. Pero, la cuestión es de otra naturaleza bien dispar. Hemos de cuestionarnos si la potencialidad de una concepción meta-teórica-crítica para indagar sobre la efectividad del Derecho proclamado implica una propuesta tanto jurídico como política. En efecto, si la carencia de la efectividad de los Derechos resume el *ánimo* de la crítica de Ferrajoli, su labor ha de radicarse: a) en las causas institucionales de la carencia de dicha eficacia (por lo que terreno en el que pisar se describe correlativamente político-jurídico); b) en los motivos bloqueadores de la mencionada eficacia en el Ordenamiento jurídico (por lo que el contexto se desvela como jurídico-político). Esto es, los elementos jurídico y político se coimplican de tal manera que se puede afirmar que las lagunas y las antinomias poseen un componente institucional indudable, mientras –recíprocamente– la presencia de éstas condicionan la tarea de los poderes públicos. Si esto es así, no cabe la menor duda de que la efectividad de los derechos se constreñirá al *hecho político* de cuáles deben ser estimados como Derechos Fundamentales mediante la eficacia de las garantías que los asistan. Ferrajoli postula la diferenciación entre los derechos y sus garantías (en contra de lo aseverado por Kelsen) y revela la íntima conexión entre legitimidad y validez, dando primacía al punto de vista externo²¹. Pero la dualidad de puntos de vista establecida por Hart en su obra de 1961 *The Concept of Law*²² puede ser salvable en este extremo, puesto que la decisión política y/o la propia dinámica social establece la “norma de reconocimiento” (*recognition rule*) de lo jurídico para de acuerdo a la misma prescribir qué carácter o naturaleza han de acaparar los derechos. El punto de vista interno de H.L.A. Hart adoptaría la análoga función de la estricta legalidad de Ferrajoli, mientras que el externo interesaría para dilucidar el grado de efectividad (equivalente a “eficacia” en Hart) de los derechos garantizados y sugerir

²⁰ FERRAJOLI, L.: “La Filosofía Analítica e il Paradigma Costituzionale della Scienza Giuridica”. En *La Cultura Giuridica nell’Italia del Novecento*, Bari, Laterza, 1999, pp. 105 ss.

²¹ FERRAJOLI, L. (1997), *opus cit.* cap. 14: “El Punto de Vista Externo”.

²² HART, H.L.A.: *El Concepto del Derecho*, trad. cast. G. R. Carrió, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, p. 128.

medidas correctoras e introducción de nuevos derechos. Por ello, Ferrajoli introduce la noción de eficacia (relegada por Kelsen y Hart al terreno sociológico) en el dominio de lo normativo, cuando estipula que toda norma se encuentra destinada a producir efectos jurídicos, llamando al conjunto de los efectos "eficacia"²³. Es la efectividad, por tanto, la que se plasma en terreno sociológico. La diferenciación entre "eficacia" y "efectividad" resulta irrenunciable para Ferrajoli a fin de evitar, en lo posible, la "falacia garantista", que presupone que todo derecho garantizado es efectivo y viceversa.

Esa distinción servirá para mostrar la ambivalencia según lo dispuesto para la misma anteriormente. La eficacia de un derecho viene determinada por dos factores: a) la cierta presencia del mismo en una norma; b) las garantías puestas a disposición de los individuos para satisfacer las expectativas generadas por la norma estatuyente del derecho. Los derechos de la persona de carácter liberal se hallan parapetados por sus garantías correspondientes en el dominio procesal y por el principio de estricta legalidad en el terreno penal. No obstante, los principios rectores de las políticas públicas únicamente podrían ser invocados ante la jurisdicción en caso de existir desarrollo legal que arbitrarse los medios (en nuestra Constitución, vid art. 53.3). Si técnicamente sólo serán derechos subjetivos cuando se les dote de accionabilidad procesal, ¿se les puede seguir considerando *stricto sensu* derechos de la persona? Todas las características del garantismo liberal pueden ser aplicadas para la generación de un garantismo social, de una democracia sustancial y de un Estado Constitucional; simplemente se trata de una cuestión de mero voluntarismo. El garantismo social que propugna Ferrajoli sólo es un modelo normativo y no dogmático que transita entre la filosofía política y la teoría del derecho²⁴. Incluso, se podría afirmar que ambos modelos de garantismo ya se encontraban en ciernes en una síntesis castrada *ad hoc* por los seguidores del marxismo después de Marx: "Dar a cada uno según sus necesidades y también de acuerdo a sus méritos".

²³ FERRAJOLI, L. (1970), *opus cit.*, p. 145.

²⁴ Vid. FERRAJOLI, L.: "I Fondamenti dei Diritti Fondamentali", *Teoria Politica*, XVI, n.º. 3, 2000, pp. 41 ss.

8. Principio *ex legibus solutus*: entre el principio de legalidad y la sociedad civil plebiscitaria.

Como apostilló el Estagirita, el gobierno de las leyes implica la primacía de la racionalidad frente al arbitrio del capricho y del deseo desbocado. Los filósofos racionalistas denominaron este hecho como el *status naturalis* reemplazado por otro el *status societatis*, donde domina el respeto por un cuerpo de derechos considerados básicos y fundamentales. Tengamos en cuenta que el temido estado de naturaleza puede aflorar en cualquier instante usando el bosquejo de normas democráticas, ya que las decisiones de la mayoría no tienen por qué ser racionales en modo alguno. Sería deseable desmarcar la "regla democrática de la mayoría" (¿qué patrón de democracia y qué tipo de mayoría?) de la elección correcta y ponderada. Todos los sujetos, al estar animados por intereses y preferencias, optan por la medida que más es conveniente desde la óptica subjetiva, al igual que los representantes políticos suelen anteponer la salud de las siglas a las que sirven a la propia del bienestar general. Así pues, el principio de la mayoría se encuentra presidido por el "gobierno de los hombres", asimismo como el principio de representación política. El gobierno de las leyes exige ciudadanos al margen de los políticos tradicionales, los cuales han acabado por constituirse en una clase profesional, que se perpetúa en cargos públicos y/o privados. La conexión homojerárquica y homocrática entre uno y otro campo deviene patentemente diáfana. En consecuencia, el principio *ex legibus solutus* no rige para la racionalidad formal (procedimiento y competencia), aunque se hace presente para la material (contenidos normativos), ya que tanto los conceptos jurídicos indeterminados son desecados según ideología como las normas son redactadas en pos de finalidades precisas (en bastantes ocasiones latentes para la opinión pública dispares de los enunciados normativos). Por tanto, dicho principio deja de valer en tanto en cuanto se precisen con exactitud tales conceptos y la redacción de las normas vaya acompañada de medidas económicas implementables (todas las propuestas programáticas o legislativas deberían ir asociadas a una especie de estudio de acompañamiento económico para evaluar su posibilidad de concreción). Desde la óptica de Ferrajoli no se contempla el requisito de la estricta legalidad en ambos ámbitos, ya que quienes resuelven no están por encima de las formas pero sí sobre la contingencia de todo contenido posible, al igual que quienes promulgan normas se pertrechan en la ilusión de las formas.

Asimismo, usando la distinción clásica entre "legitimidad de origen" y "legitimidad de ejercicio", cabe pensar que nuestros regímenes democráticos no hacen correlativas ambas expresiones. El Gobierno no viene siendo instrumentalizado para tutelar, promocionar, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos –al menos todos los derechos que podrían ser denominados "fundamentales"–, sino que más bien se vale de la ley como poderosa arma para someter a tales derechos, de manera que queden confundidos con el principio de legalidad. El actual patrón de democracia formal-liberal, como sistema político, se está arbitrando a modo de un único modelo excluyente del resto de concebibles y potenciales democracias. El poder ejecutivo se siente presa de los imperativos mercantiles (o muy posiblemente los abraza por razones tendenciosas), mientras que éstos orientan las actuaciones *ad hoc* de las competencias y funciones de aquél. Dicha situación servirá de punto de arranque para denunciar el hecho de que no nos hallamos frente a una crisis ideológica, sino a la propensión del poder de instaurarse más allá de los límites de la ley. Es más, ahora más que nunca la firmeza de las ideas está desembocando en un ideal de relación entre la democracia y el mercado, indicando que la Sociedad Civil de tinte anarco-capitalista –por fin– se está adueñando de las instituciones artificiales que la han aprisionado. Esto es, la concepción de ciudadanía que tras arduos debates triunfaron en las Declaraciones americana y francesa de 1776 y 1789, respectivamente, vuelve a resurgir en detrimento de su análoga concepción de "súbdito": o sea, las facultades negociales crean ciudadanía. Eludir el sometimiento a la fiscalización desmesurada llevada a cabo por las administraciones estatales se acuerda como designio primordial. La liberación de las ataduras por parte de los miembros de esa Sociedad Civil conviene como medio para el establecimiento de la verdadera democracia: aquélla que limita los poderes del Estado y se ausenta de interferir en las relaciones entre los privados. Incluso, no sería nada alocado intuir que la presencia del principio de "abuso de derecho" está padeciendo una enorme inversión: a saber, ha venido siendo justamente el Estado desde la Segunda Guerra Mundial el que lo ha encarnado mediante su interferencia en el derecho al uso y disfrute de la propiedad a través de atenzadoras reglamentaciones, mientras que ahora el principio del "fin social de la propiedad" ha adquirido un nuevo sentido que coincide con su concepción originaria, siendo un *plus ultra* del Estado interventor.

Desde tal punto de vista, precisamente han de ser los sujetos de la

Sociedad Civil quienes tienen que delimitar cómo optimizar de forma eficaz la propiedad, de modo que redunden sus actos constitutivos de derecho en situaciones jurídicas ventajosas. Es decir, constitucionalmente la protección de la propiedad se resume como un derecho insoslayable con respecto al *status quo*, pero la finalidad social de la misma no puede estipularse en virtud de un punto de llegada sino de partida para la instauración de un régimen de justicia de acuerdo al orden jurídico-económico-político "justo". Bien, en caso de aceptar dichas premisas, la "perenne reforma" que se precisa será contemplada por razón de su continua adecuación entre mercado y Estado gracias al eufemismo "reforma" como perenne alternativa encaminada hacia un estándar de justicia, enarbolando la representación arquetípica de "lo justo". La Sociedad Civil demanda la emancipación de su "camino de servidumbre" frente a las omnipotentes y absolutistas fuerzas estatales, de modo que pueda ser paternalistamente aplicado un tipo único de libertad.

Llegados a este punto, conviene señalar que la democracia liberal ha disociado en la práctica, aunque no en la teoría de los discursos institucionales, el espacio de lo público y de lo estatal. ¿Por qué? La supremacía de los espacios de decisión no-regulados, extraestatales, paraconstitucionales ha terminado propiciando dicha disociación. La vetusta noción de *welfarismo* ha sido redefinida: no sólo es "bienestar" la satisfacción de ciertas necesidades por razón de privación de medios, sino también el dominio sobre el destino político de la comunidad y la autonomía en torno a los "idóneos" virajes económicos, de manera que tales medios sean proporcionados. Por tanto, no despreciemos la existencia de todo un conjunto de actividades que sean susceptibles de desarrollarse mejor dentro de los límites geográficos del Estado, pero sin necesidad de preservarse a la vista de sus Administraciones (v.gr, recordemos los acuerdos laudatorios entre los agentes sociales, resoluciones extrajudiciales con carácter vinculatorio para las partes); aún más, estamos asistiendo a la invasión de lo público sobre lo estatal: a saber, organizaciones sindicales de funcionarios, control ciudadano de las administraciones gracias a nuevos actores surgidos de la Sociedad Civil. ¿Cuál está siendo la respuesta del Estado frente a estas acometidas? Se viene observando un incesante incremento de normas administrativas a fin de establecer un dominio pleno y absoluto sobre ciertas parcelas compartidas con el derecho penal: transgresiones medioambientales, violaciones gracias al uso de las nuevas tecnologías de la información y con-

troles sobre actividades de capital. Esto es, recordemos una vez más que mediante la técnica legal precisa se hurta la ilicitud en favor de la infracción administrativa, de forma que el Estado prefiere recaudar en vez de regular efectivamente. La simbiosis se asoma perfecta: por un lado el capital campa a sus anchas a través del fraude de ley mediante el atropello del principio de legalidad; por otro, el Estado enriquece sus arcas gracias a una especie de "impuesto de paso" satisfecho por el capital que transita por sus lares. Sin embargo, el erario estatal no dejará de invertir sus recursos para atraer al mayor capital posible, de manera que uno mínimamente recaude y el otro no cese de reproducirse. Así, el Estado evita *prima facie* la judicialización de las operaciones mercantiles. En consecuencia, la interrogación que nos lleva hacia la perplejidad se resume en la siguiente: ¿qué papel interpreta la Constitución en esta puesta en escena?

9. Conclusión: «¿Constitución o Democracia?».

Quizás la Constitución como fuente de entidad de todo un sistema nunca haya sido democratizada según los valores supremos –tal y como se proclaman– de los diferentes Ordenamientos jurídicos; o, en todo caso, el valor "pluralidad" se sobrepone al resto del corpus axiológico, subordinado a la libertad y a la igualdad. La cuestión subsiguiente parece inevitable: ¿qué es ser igual y libre en pluralidad? En realidad son dos preguntas en vez de una. La igualdad en un entorno de pluralidad remite al disfrute de un mismo conjunto de derechos al margen de cualquier diferencia individual y/o colectiva; por su parte, la libertad en la igualdad apunta a poder disponer de tales derechos bajo condiciones cuantitativa y cualitativamente comunes a todos los iguales. O sea, la libertad a resultas de la universalidad de la igualdad no ya formal sino material. De nada sirve que nuestras Constituciones nos igualen abstractamente en derechos, cuando nos diferencian en la praxis a través de las medidas articuladas para la implementación de principios. Dando un paso más allá, la quimera de la democracia constitucional reside en planificar el íntegro desarrollo de la personalidad de los individuos al amparo no de derechos sino de principios. Jurídicamente, la igualdad como principio o derecho adquiere distinto valor: solamente se considera derecho con respecto al mínimo espectro de los Derechos Fundamentales; en cambio, se estatuye como principio en consideración de la "constitución económica", la

cual afecta a las pretensiones de la mencionada –en el epígrafe anterior– “libertad positiva” del Estado Social de Derecho. ¿Qué es tener igualdad de oportunidades, pues? Con otras palabras, ¿tiene plena legitimidad de ejercicio un gobierno basado en la restricción de los derechos de la persona a un exiguo número de Derechos Fundamentales? O, ¿realmente logran mayor grado de fundamentalidad la “libertad de empresa”, “iniciativa privada” y la “potestad negocial” en el marco de la economía de mercado? El valor “pluralidad” explica cómo la libertad y la igualdad se hallan sometidos a la vorágine de lo programático, siendo residuales para la dinámica constitucional y no así tanto para la política en la Sociedad Civil. Los discursos oficiales tienden a sobredimensionar la fundamentalidad establecida en las Cartas Magnas, mientras que en la práctica los sujetos en la Sociedad Civil conciertan otro criterio enfrente de fundamentalidad en virtud del respeto hacia su costumbre negocial como indiscutible “constitución”. Es más, la interpretación constitucional de los derechos y principios se torna fiduciaria de dicha concepción, mientras que se obvia la instalación de la vida democrática en la esfera económica.

En definitiva, para que la diferenciación acerca de los modos clásicos de legitimidad conlleve la dinamicidad entre los mismos, las aspiraciones de justicia insertas en los textos constitucionales deben servir para algo más que la programaticidad. No se ha de desdeñar que, en efecto las constituciones actuales distan con mucho de la racionalidad mítica y abstracta del siglo XVIII, puesto que –como señaló hace ya tiempo Bassols– son el resultado de “un paralelogramo de fuerzas –políticas, económicas y sociales– que actúan en el momento de su adopción”. Si unimos este hecho a la primacía axiológica de la pluralidad, seremos del todo conscientes de la necesidad de que los textos constitucionales y que los sistemas democráticos se muestren abiertos a cualquier patrón de sociedad. En dicho sentido, no se trata de circunscribir los fundamentos de los derechos y de los principios, sino de ir delimitando su alcance de acuerdo a las coyunturas históricas. No hay fundamentos: ¿lo son los establecidos en las teorías de Rawls, Nozick o Habermas? Evidentemente, esto no se describe como una cuestión jurídica ni política sino epistemológica: la Constitución, sobre principios no jurídicos, define el modelo de Democracia y las eventualidades económico-políticas moldean incesantemente el texto constitucional y/o su interpretación mediante la correlación de fuerzas entre los poderes. Por ello, la democracia en su perpetuo *instituir*

arrastra a la Constitución a la inconcretud diacrónica a través de fases de "certidumbres" sincrónicas. La Constitución sólo denota su existencia como texto, como dato; pero sus enunciados adolecen de auténtico significado, mediado éste por momentos volitivos más que cognoscitivos para el establecimiento de sentidos textuales. Congruentemente, la constitucionalización de ciertos derechos de clase ("burgueses") subordina al modelo democrático a seguir, supeditando el concepto "democracia" a los intereses sectoriales del poder constituyente y del legislador ordinario. Desde ese punto de vista, cualquier gobierno (no en el sentido anglosajón del término: es decir, como mal necesario) es legítimo desde la óptica no sólo del origen (mayoría de sufragios) sino también del ejercicio (la Constitución queda al albur de sus atrincheramientos ideológicos y se instrumentaliza de acuerdo a los mismos).

Por ello, la gran falacia del discurso liberal se resume en el siguiente hecho: que la democracia se describe como un fenómeno universalizable, mientras que los derechos y principios constitucionales –como fuente y límite del Gobierno– únicamente se singularizan de acuerdo al número de votantes que legitiman el programa constitucional a llevar a efecto (se dice gobernar para todos, asimilando "todos" restrictivamente a un sector del cuerpo electoral). Así pues, el liberalismo imperante, constitucionalmente pluralista, no se dirige hacia el bienestar de todos y cada uno de los sujetos sino que desemboca en la corrupción del concepto kantiano de justicia. La paradoja insufrible reside en la particularidad de que la aspiración denota un tipo ideal inalcanzable en la práctica: se somete a la pluralidad a una determinación de bien y, por tanto, de bienestar. El liberalismo pluralista, curiosamente, no se halla exento de utilitarismo. "¿Constitución o democracia?" es, pues, una falsa disyuntiva. La elección de una frente a la otra llevaría al absolutismo en el primer caso y a la anarquía en el segundo. La opción más plausible radicará en la vigilancia de los actos del poder democráticamente legitimado desde las medidas constitucionalmente arbitradas y la eficacia del texto constitucional desde el ejercicio de la democracia real: participativa y sustancial.

EL control ecociudadano de los asuntos públicos como aprendizaje y ejercicio generalizados del derecho de participación política¹.

Luis de la Rasilla²

1. Presentación y objetivo.

Mantengo que la práctica, individual y colectiva de la función de control de los asuntos públicos, mediante los observatorios ecociudadanos que se proponen,³ puede llegar a constituir una modalidad eficaz de aprendizaje y ejercicio simultáneos del derecho de participación política. Más aun: que esta manera de aprender interviniendo, impulsada desde la sociedad civil, puede expandirse con facilidad y desarrollar, con cierta rapidez, hábitos de participación generalizados. ¿Cómo? A condición de que el soporte *ad hoc* empleado (el *observatorio ecociudadano*) se ensamble con éxito en un proceso de enseñanza-aprendizaje *sui generis* (la *oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía*) e incorpore un mecanismo innovador de adopción de decisiones basado en nuevas opciones de liderazgos y portavocías espontáneos y cambiantes (el *procedimiento de intervención ecociudadana a distancia*).

El objetivo primordial de estas páginas será mostrar las líneas maestras del proceso en curso de diseño y experimentación de esta modalidad de observatorio.

¹ *En torno a la concepción, diseño, funcionamiento y uso ciudadano experimental de los Observatorios Ecociudadanos de Iniciativa y Control del Proyecto INTER/SUR para la Democracia Ciudadana y la Ecociudadanía.*

² *Promotor y Coordinador del Proyecto INTER/SUR para la Democracia Ciudadana y la Ecociudadanía.*

³ *Que, desde mediados de los noventa, se ensayan –a pequeña escala y con sentido eminentemente didáctico– en el ámbito del Proyecto INTER/SUR (Iniciativa de ingeniería política y social, autónoma y sin ánimo de lucro, para la investigación y la experimentación colectivas de nuevos instrumentos de intervención ciudadana en los asuntos públicos, a escalas local, estatal, regional y global. Vid. www.ecociudadania.org).*

Seguiremos los siguientes pasos:

1. Breve mención del punto de partida de esta iniciativa y definición de los conceptos de ecociudadanía, actitud ecociudadana y derecho-deber de ecociudadanía.
2. Justificación de la función ecociudadana de control de los asuntos públicos.
3. Descripción somera del doble soporte complementario de los observatorios ecociudadanos –*la oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía* y el *procedimiento de intervención ecociudadana a distancia*– cuya intervención en el proceso explica su originalidad con respecto a las acciones que se llevan a cabo cotidianamente en el seno de la sociedad civil.
4. Exposición del estado actual de la concepción, diseño y funcionamiento real de los observatorios ecociudadanos que promueve INTER/SUR, en particular de los denominados *observatorios de control/aula*.
5. Descripción detallada, con apoyo en internet, de un ejemplo de observatorio ecociudadano en curso.

2. Punto de partida.

La iniciativa INTER/SUR parte de la firme convicción de que el debate académico en torno a la democracia no debería limitarse a explicar cómo inciden en ella las mutaciones esenciales de una estructura socio-histórica crecientemente globalizada y cambiante, sino a impulsar y ensayar potentes iniciativas de ingeniería política y social destinadas a producir nuevos instrumentos de estímulo, referencia y soporte para la profundización de la democracia mediante la creciente participación ciudadana en los asuntos públicos. Y, por supuesto, no sólo en ámbitos de naturaleza doméstica –*res publica estata*– cuyo ejercicio sólo faculta plenamente la posesión de la ciudadanía –*status* subjetivo de pertenencia a la comunidad política Estado–, sino también, y muy particularmente, en los asuntos públicos de naturaleza global –*res publica planetaria*–.⁴

⁴ Este es el objetivo esencial de la Iniciativa INTER/SUR que trabaja en la concepción, diseño y experimentación de un prototipo de instrumento para el ejercicio del derecho-

Como es sabido, la sociedad internacional es un espacio extraño a la democracia. No sólo porque el modelo westfaliano de sociedad internacional se encuentra escasamente institucionalizado, sino, porque, como acaba de recordar Benjamín R. Barber⁵, "el término *globalización* hace referencia a la internacionalización de los mercados, del crimen, de la enfermedad, de la pobreza, del capital, de los estupefacientes, de las armas y del terrorismo; o dicho de otro modo, hace referencia a la malévol y anárquica cara del debilitamiento de la soberanía. Pero no describe nada parecido a la internacionalización de las instituciones cívicas y políticas, porque ello aun no ha ocurrido. Las relaciones globales están regidas por la anarquía (no existen instituciones de gobernanación global democrática) o por la tiranía privada (fuerzas del mercado manipuladas por monopolios globales corporativos y por instituciones transnacionales escasamente democráticas como el FMI o la OMC) pero no así por ninguna forma innovadora de benevolente o constructiva interdependencia basada en formas transnacionales de ciudadanía o sociedad civil". Y es que ese espacio inédito que se extiende más allá del Estado, es un terreno resbaladizo, monopolizado por una compleja amalgama de intereses encontrados que engendran y dominan las tramas de un escenario asimétrico y cambiante

deber de ecociudadanía adaptado a la estructura socio-histórica de la globalización: la instancia ecociudadana de acción política, que podría definirse en una primera aproximación como fórmula o marco de asociacionismo trasnacional pluralista, flexible, autoregulable, de carácter no gubernamental, autónomo y permanente; dotado de mecanismos ad hoc de estímulo, referencia y soporte para el libre ejercicio, individual y colectivo, del derecho-deber de ecociudadanía. La instancia ecociudadana de acción política se concibe como potente herramienta política polivalente, de gran versatilidad y fácil acceso a través de internet, para la coordinación y encauzamiento ecociudadano de la acción política dispersa de la sociedad civil. Se diseña para inducir, a partir de un determinado umbral de uso, un quintuple y permanente efecto de autoliderazgo, autofinanciación, autoregulación, autoexpansión y autorenovación. Precisemos también que, a diferencia del partido político, las instancias ecociudadanas de acción política no aspiran ni a legislar ni a gobernar. No constituirían, pues, plataformas electorales y, en consecuencia, no competirían en la lucha por el control de los escaños que permiten controlar las diversas cámaras legislativas. Su legitimidad no derivaría pues de las urnas, sino de su condición de instancia trasnacional colectiva de participación ciudadana autónoma y plural (netamente democrática) en defensa de los intereses comunes de los seres humanos. Vid www.ecociudadania.org

⁵ En su nueva *Introducción* (julio, 2003) a la primera traducción al español de su obra clásica *Democracia Fuerte* (Barber, B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1984) preparada por el Dr. Juan Mora Molina y de inminente publicación por la editorial Almuzara.

en el que, con dificultad manifiesta, comienzan a abrirse camino voluntaristas formas transnacionales de ciudadanía que, apoyándose en las nuevas tecnologías de la infocomunicación, apuestan por desarrollos participatorios incipientes. De ahí que, sin desconocer el salto en el vacío institucional que ello supone, no dudemos en hacer una incursión en el futurible ámbito de lo que denominamos ecociudadanía.⁶

2.1. La noción de ecociudadanía.

(De *eco* –morada o ámbito vital más amplio del ser humano– y *ciudadanía* –atributo del nacional de un Estado, sujeto pleno de derechos y deberes, que participa en su gobierno–). Condición de todo ser humano, titular de una parte alícuota de la *soberanía mundial*, legitimado para intervenir, con independencia de su adscripción nacional, en cualesquiera asuntos públicos, en pro del desarrollo humano de todos los habitantes del planeta, mediante la satisfacción de sus necesidades, sin comprometer el de las generaciones venideras.

Si, como se ha indicado,⁷ la subjetividad legal consiste en ser portador de derechos que sólo se pueden ejercer a través de la pertenencia a una determinada comunidad política, *la ciudadanía, como presupuesto de los derechos, constituye el último privilegio personal, el último factor de discriminación y la última reliquia premoderna de las diferenciaciones por status y, como tal, se opone a la aclamada universalidad de los derechos fundamentales*. La ecociudadanía, por su parte, huérfana de soporte jurídico alguno, constituiría un principio de antídoto de este sinsentido en la medida en que: a) se generalizase como actitud cívica de los seres humanos (la actitud ecociudadana); b) se dispusiese de potentes instrumentos para su ejercicio individual y colectivo.

⁶ Vocablo utilizado desde 1996 en el Proyecto INTER/SUR y desarrollado en SORIANO, R.; RASILLA, L.: *Democracia Vergonzante y Ciudadanos de Perfil*, Ed. Comares, Granada, 2002. pp. 269-315.

⁷ FERRAJOLI, L.: *Más allá de la Soberanía y la Ciudadanía: Un Constitucionalismo Global*, en "Constitutionalism, democracy and sovereignty", editado por R. Bellam y A. Vebury, 1996, p.177.

2.2. La actitud ecociudadana.

Hoy por hoy, la ecociudadanía sólo es concebible como una actitud cívica, alternativa, responsable, solidaria y comprometida en la lucha por una gobernanza humana sostenible, basada en la progresiva búsqueda, definición, control y defensa de los intereses comunes de los seres humanos. Una actitud, sin duda necesaria, susceptible de abrir el camino a una ciudadanía igualitaria en una futura *democracia cosmopolita, global* o, si se prefiere, ecociudadana.

La actitud ecociudadana brota de la autoconsciencia de saberse partícipe de una sociedad interdependiente de responsabilidad global y conlleva la decisión de autoatribuirse, en ejercicio de la plena autonomía de voluntad, legitimación activa plena para intervenir en cualesquiera aspectos del gobierno de las *res publica planetaria*. Algo, sin duda inalcanzable, sin la apoyatura, tanto de adecuadas estrategias de información y formación de la opinión pública, como de potentes instrumentos políticos hoy inexistentes.

2.3. El derecho-deber de ecociudadanía.

La generalización de una tal actitud, de la mano de complejas mutaciones del Derecho Internacional en la línea, por ejemplo, de lo que Ferrajoli⁸ denomina *constitucionalismo global*, deberán propiciar *nuevas formas transnacionales de sociedad civil* que extenderán paulatinamente al ámbito supranacional el derecho fundamental de participación política confinado hoy, salvo excepciones simbólicas,⁹ en los Estados-nación.¹⁰ Un derecho/deber que prescribiese que a toda persona o, si se prefiere, que a todo ecociudadano, con independencia de su nacionalidad o eventual situación de apatridia, le asiste el derecho ¡y el deber! de participar directamente en los asuntos públicos que afectan a la comunidad internacional en su conjunto –*res publica planetaria*–, pudiendo recurrir para ello

⁸ *Op.cit.*

⁹ *Caso de la incipiente "ciudadanía europea"*.

¹⁰ "...asuntos públicos de su país". *Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, art. 21, 1.*

a cuantos instrumentos de acción política, individuales o colectivos, estime pertinentes.¹¹

3. Función ecociudadana de control de los asuntos públicos.

El control del Gobierno es una de las funciones clásicas del Parlamento que presenta serias disfunciones en las democracias eminentemente representativas como la española. ¿Control del Gobierno? Los constitucionalistas coinciden en una pluralidad de significados que L. Aguiar sintetiza así: a) "*presión, influencia del Parlamento sobre el Gobierno*", b) "*inspección, verificación, supervisión de la actuación del Gobierno*", c) "*difusa posición de preponderancia del Parlamento sobre el Gobierno*"¹² La doctrina distingue entre control *del* Parlamento y control *en el* Parlamento. De hecho el control real se reduce a un mero control *en el* Parlamento a través del debate y la expresión de la opinión de la minoría. "*La mayoría –señala M. Aragón– puede frenar el control «por el Parlamento», pero no puede de ninguna manera frenar el control «en el Parlamento», control que no opera a través de la votación, pero sí de la discusión*"¹³. Se puede decir que no hay un verdadero control del Gobierno por el Parlamento –que, como se ha comprobado reiteradamente, ni siquiera puede sacar adelante sus comisiones de investigación– sino que se limita a la crítica externa sobre las actuaciones del Gobierno y a su posible influencia en la opinión pública. En realidad son los medios de comunicación quienes de verdad ejercen el control del Gobierno y de los mismos parlamentarios ante un Parlamento inoperante. Sin embargo, por razones bien conocidas, en las que no es necesario detenerse ahora, el control ejercido por los medios de comunicación es, a todas luces, insuficiente. En estas condiciones no parece lógico que el votante aguarde hasta el siguiente proceso electoral confiando en que la institución que representa

¹¹ La investigación y diseño de estos futuros instrumentos constituye el objeto primordial del citado Proyecto INTER/SUR.

¹² AGUIAR, L.: "La problemática del control en la actualidad", en el vol. col. de M. Ramírez (ed.): *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997., pp. 74-75.

¹³ ARAGÓN, M.: "El control parlamentario como control político". *Revista de derecho Político*, núm. 23, 1986, p. 33.

al pueblo soberano haga bien su trabajo. De ahí que resulte esencial: a) adiestrar y habilitar a los ciudadanos para la práctica de esta modalidad de ejercicio del derecho de participación política, b) diseñar y activar instrumentos de control *ad hoc* eficaces, manejables y accesibles.

En una democracia ciudadana, entendida como conjunción inteligente y equilibrada de democracia representativa, directa y participativa:¹⁴ a) el Parlamento y los medios de comunicación tendrían que compartir con los ciudadanos la función de control, b) ésta no se limitaría a la acción gubernamental, sino a la de todos aquellos actores –Parlamento incluido– cuyas intervenciones afectan de manera significativa a los asuntos públicos. Es más, la realidad sociohistórica de la globalización aconseja –de ahí el calificativo de “*ecociudadana*”– que dicha función de control se extienda progresivamente al escenario supraestatal y tenga por objeto las acciones con incidencia en los asuntos públicos globales (*res publica* planetaria) de todos aquellos actores que en él actúan (Estados, organizaciones internacionales, OING, empresas transnacionales etc.). De ahí que afirmemos que la función ecociudadana de control concierne a las tareas de observación y fiscalización de cualesquiera acciones u omisiones con incidencia relevante en asuntos públicos locales, estatales, regionales o globales.

El ejercicio individual o colectivo de esta función de control, cuando brota –y lo hace con todas sus consecuencias– de la autoconsciencia de saberse partícipe de una sociedad interdependiente de responsabilidad global, constituye una actividad política legítima de profundización democrática dentro del Estado, al mismo tiempo que de emancipación ciudadana del corsé estado-nacional, coherente con el hecho socio-histórico de la globalización, cuyo último objetivo es contribuir a una gobernabilidad humana sostenible. La realización de las tareas de observación, comprobación, fiscalización y denuncia pública que conlleva el ejercicio de la función ecociudadana de control, a través de instrumentos ciudadanos de uso colectivo, del tipo de los observatorios ecociudadanos que estamos describiendo, brinda un campo amplio, y en muchos aspectos inédito, para el ejercicio de nuevas modalidades de voluntariado alternativo o complementario.

¹⁴ SORIANO y RASILLA, *Op. cit.* pp. 220 y ss.

4. La enseñanza-aprendizaje del derecho de participación política y su ejercicio autónomo y plural.

Obviamente, el desempeño en el seno de la sociedad civil de la función de control ecociudadano de los asuntos públicos que acabamos de mencionar, no es novedoso. De hecho múltiples organizaciones y entidades las llevan a cabo cotidianamente en todo el mundo con efectos muy saludables para la protección internacional de los derechos humanos, del medio ambiente, etc. Sin embargo, quisiéramos llamar la atención sobre un aspecto original de nuestra propuesta: la íntima conexión entre dichas funciones y ese doble soporte complementario, concebido en el seno del Proyecto INTER/SUR. Uno, esencialmente educativo: la *oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía*. Otro, de índole decisional: el *procedimiento de intervención ecociudadana a distancia*.

El primero, potenciado por una dimensión cuantitativa y un alcance espacial teóricamente ilimitado, aportaría un doble efecto permanente de enseñanza-aprendizaje de la ecociudadanía y de plataforma para su ejercicio. El segundo, con el apoyo de las nuevas y futuras tecnologías de la infocomunicación, las condiciones de autonomía, pluralismo, agilidad y eficacia que proporcionan los mecanismos de iniciativa y decisión que puede llegar a incorporar. Mecanismos que se basarían en la sustitución del liderazgo tradicional por las nuevas posibilidades de materialización de liderazgos y portavocías espontáneos y cambiantes a los que ahora aludiríamos.

Destacaremos sus rasgos básicos, dado que resultaría prolijo explicar con detalle qué son y cómo funcionan ambos soportes complementarios del observatorio ecociudadano que, por otro lado, ya han sido descritos en una publicación reciente,¹⁵ pueden consultarse en internet¹⁶ y, en todo caso, siguen sometidos a un proceso de experimentación práctica.¹⁷

¹⁵ SORIANO y RASILLA. *Op. cit.* pp. 291 y ss.

¹⁶ www.ecociudadania.org

¹⁷ *Para conocer las vicisitudes del diseño de un prototipo experimental en las provincias de Sevilla, Huelva, Córdoba, Cádiz y Ceuta, puede consultarse en internet (www.ecociudadania.org) la Guía del Participante en la I Edición Universitaria del Curso/Plataforma Permanente para el Ejercicio de la Ecociudadanía. Fase de diseño colectivo (2001-2004).*

4.1. La oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía.

En relación con el primero de estos soportes complementarios (en la jerga INTER/SUR, *oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía*) diremos que es inicialmente una propuesta formativa, en condiciones de pluralismo y autonomía, para el fomento del espíritu cívico en un mundo crecientemente globalizado. Se trata de mantener en funcionamiento ininterrumpido una propuesta de naturaleza cívico-docente abierta a la participación masiva, diseñada y organizada por y para la propia ciudadanía.

La educación para la ecociudadanía se concibe como un proceso de enseñanza aprendizaje paulatino y permanente –a lo largo de toda la vida– en el que los ciudadanos cobran conciencia de su pertenencia a la sociedad sostenible y de responsabilidad global y adquieren los conocimientos, los valores, las competencias, la experiencia y, también, la voluntad capaces de hacerlos actuar en consecuencia. El acceso a ese nuevo umbral de cultura política a través de los habituales procesos de enseñanza-aprendizaje formales, vinculados al muy insuficiente sistema escolar –universitario incluido–, debe estimularse y complementarse con estrategias e instrumentos eficaces de autoeducación permanente de naturaleza extraescolar, promovidos desde la sociedad civil.¹⁸

Propuesta formativa, decíamos, concebida de forma que, en determinadas condiciones de despegue y ejecución inicial,¹⁹ llegue a desencadenar un proceso autoexpansivo exponencial que asegure su continui-

¹⁸ Es viable propiciar desde la sociedad civil nuevas e imaginativas alianzas que posibiliten el aprovechamiento de infraestructuras y recursos –humanos y materiales– infrautilizados susceptibles de conectarse permanentemente al sistema educativo formal para estimularlo, complementarlo, racionalizarlo.

¹⁹ Es esencial el cumplimiento riguroso por parte de los promotores de las exigencias mínimas de despegue y ejecución inicial –en un espacio y para un tipo uniforme de destinatarios o usuarios– de una determinada oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía. Exigencias que no detallaremos, pero que están íntimamente relacionadas con la originalidad, la calidad y el atractivo de la oferta formativa, cierta dimensión de los equipamientos y recursos disponibles en el área espacial elegida, ritmo sostenido de incorporación de nuevos participantes, presencia de incentivos convincentes como, por ejemplo, el reconocimiento de algún tipo de crédito de libre configuración por las Universidades colaboradoras etc.

dad, autorenovación y autofinanciación permanentes. Y ello al mismo tiempo que, merced a un doble efecto inducido de colección-imitación, estimula en los destinatarios –usuarios– procesos de educación cívica y hábitos de participación ecociudadana permanentes.²⁰

Sin pretender ser exhaustivos²¹ una oferta permanente a gran escala de auto-educación para la ecociudadanía ideal debe reunir las siguientes notas: **abierta** (a todos los ciudadanos); **colectiva** (los procesos de diseño inicial y autorenovación, deben estar permanentemente abiertos a la colaboración activa de quiénes lo deseen); **mixta** (combina las modernas técnicas de enseñanza abierta, a distancia y

²⁰ *Antecedentes: En el otoño de 1992 un grupo de profesores y alumnos de la Universidad de Sevilla, preocupados por la insuficiencia de la información oficial sobre el proceso de ratificación del Tratado de Maastrich, organizamos en el campus de Huelva, con el apoyo del Centro de la UNED, una original experiencia: el Curso Básico de Introducción a la Unión Europea. Un millar de participantes, provenientes de diversos sectores de la sociedad onubense, tuvieron la oportunidad de adquirir, a lo largo de tres meses, los conocimientos básicos para poder debatir y opinar sobre tan importante decisión política. La experiencia pudo autofinanciarse con una aportación económica per capita mínima -500 ptas/3 euros- gracias a la implicación colectiva de mucha gente dispuesta a compartir desinteresadamente sus conocimientos y al aprovechamiento imaginativo de recursos infrautilizados. El éxito de la experiencia, que confirmó la viabilidad de este tipo de propuestas autoeducativas diseñadas y organizadas por y para la propia ciudadanía, animaron a los promotores del Proyecto Inter/Sur a desarrollar, entre 1996 y 2000, nuevas experiencias encaminadas a profundizar, ahora en el campo de la educación ambiental, en aquella metodología de enseñanza-aprendizaje. El objetivo era poder mantener ininterrumpidamente –y siempre a un precio simbólico–, una oferta cívica docente abierta a gran escala, de carácter lúdico-educativo/ambiental, dirigida a estimular la sensibilización ambiental y el desarrollo sostenible. En los diversos ensayos, de lo que entonces se denominó curso verde o curso permanente de educación ambiental, participaron alrededor de trescientas personas y un buen número de entidades colaboradoras: empresas, medios de comunicación, ayuntamientos, centros educativos, universidades, parques naturales y diversos tipos de asociaciones y colectivos. Desde algunos años el Proyecto INTER/SUR ha ensanchado el horizonte espacial y temático de los “cursos verdes” de la fase preliminar para concentrar sus esfuerzos en el Programa Permanente para la Ecociudadanía: un elenco de ideas e iniciativas que aspiran a conformar un plan de reflexión y autoeducación permanente, susceptible de generar, a gran escala, actitudes ecociudadanas. En septiembre de 2001 comenzó el proceso de diseño colectivo de una primera oferta de autoeducación permanente a gran escala: la edición universitaria de la iniciativa Ecociudadanía’21 ó Curso/plataforma permanente para el ejercicio de la Ecociudadanía (E’21), que pretende llevarse a cabo progresivamente en el área espacial de Andalucía occidental, Ceuta, Algarve, Bajo Alentejo, Gibraltar y región noroccidental de Marruecos.*

²¹ Para más detalles puede consultarse en www.ecociudadania.org el borrador de la Guía del Participante en la edición universitaria experimental que se prepara.

de educación permanente con la realización de actividades presenciales teóricas y prácticas asociadas a sugerentes programas de turismo educativo); **polivalente** (susceptible de incluir varios tipos de contenidos educativos, con diversos grados de complejidad adaptados a niveles educativos dispares y de posibilitar el uso de múltiples instrumentos de participación ciudadana); **flexible** (libre elección por parte de los participantes de objetivos, contenidos, actividades prácticas, ritmo de trabajo, calendario, grado de implicación y de compromiso ciudadano etc.); **permanente** (en el sentido de ininterrumpida, con mecanismos de matrícula que posibilitan la inscripción de nuevos participantes en todo momento); **autónoma** y **plural**²²; **comprometida**; **asequible** (con precios simbólicos y mecanismos de becas de colaboración-ahorro); **autofinanciable** (resultado de la conjunción de factores como la finalidad no lucrativa, el recurso a economías de escala, el uso imaginativo de recursos y equipamientos disponibles, el aprovechamiento con finalidad educativa del fenómeno del ocio y del turismo activo²³, la autogeneración de prestación social y voluntariado etc.); **autorenovable** (por la inclusión de mecanismos específicos de cooperación interactiva para asegurar su mejora y adaptación permanentes); **ilimitada** (sólo en función de la capacidad de la red creada para programar las diversas propuestas y activar los instrumentos de participación ciudadana) y **transferible** (susceptible de adaptarse fácilmente a otras áreas geográficas y de aprovechar las economías de escala crecientes producidas por el funcionamiento simultáneo de experiencias similares coordinadas).

²² Rasgo esencial que trata de asegurarse mediante la conjunción de varios factores: autofinanciación, libre intervención de múltiples actores sociales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, recurso al procedimiento de intervención ecociudadana a distancia etc.

²³ Es viable promover procesos de enseñanza- aprendizaje mediante estrategias e instrumentos de educación permanente no reglada, encauzados a través de modalidades de turismo activo dotadas, en mayor o menor grado, de ingredientes de sensibilización cívica ecociudadana. Es el trabajo que, en el ámbito del Proyecto INTER/SUR, desarrolla la iniciativa Universidad del Atlántico que diseña, organiza y difunde, en forma de sugerentes propuestas de turismo educativo, múltiples actividades de extensión de la cultura universitaria, integradas en programas formativos ad hoc o asociadas a procesos de formativos sistemáticos, que incorporan estímulos y contenidos educativos de sensibilización cívica, que han sido concebidos adrede para estimular el ejercicio de la democracia ciudadana y de la ecociudadanía.

4.2. El procedimiento de intervención ecociudadana a distancia.

En relación con el segundo de estos soportes complementarios de las funciones ecociudadanas de observación, iniciativa y control de los asuntos públicos, que denominamos *procedimiento de intervención ecociudadana a distancia*, diremos que está íntimamente relacionado con los procesos de información, reflexión, debate y adopción de decisiones; se inspira en el concepto de aquiescencia; su funcionamiento necesita el apoyo de las tecnologías de la infocomunicación (resultando tanto los avances en ese campo, como en el creciente acceso de los ciudadanos a los mismos, imprescindibles para su futuro uso generalizado) y abre el camino a nuevas opciones de liderazgos y portavocías espontáneos y cambiantes, bien alejados de los liderazgos habituales personificados en uno o varios dirigentes.

Consiste en un mecanismo –procedimiento *sui generis*– apto para posibilitar la conversión de esa especie de energía potencial contenida que, si se permite el símil físico, constituye el derecho de participación política no ejercido por los ciudadanos –el absentismo político– en acción política. La aplicación de un “procedimiento” previamente pactado por los miembros de un determinado colectivo, no sólo permite adoptar (con el apoyo logístico de una organización-soporte)²⁴ acuerdos sin necesidad de reuniones ni convocatorias de consejos o asambleas, sino –y ésta es la innovación esencial– eliminar la figura del líder tradicional, ya que la aplicación del “procedimiento” posibilita que sean los proponentes de las iniciativas o autores directos del impulso ecociudadano, quienes lideren el proceso y desempeñen en cada ocasión la representación del colectivo. Además, el recurso al “procedimiento” pactado permite al ciudadano miembro del colectivo, no sólo participar activamente en el rechazo, perfeccionamiento o apoyo decidido a las propuestas de otros (posición activa), sino, si ese fuera su deseo o circunstancia, abstenerse ante las mismas (posi-

²⁴ Denominamos organización-soporte a la instancia que brinda el apoyo logístico requerido por el procedimiento que regula el observatorio. Se trata de una cuestión abierta, íntimamente relacionada con el desarrollo de las tecnologías de la infocomunicación, que en el desarrollo actual del Proyecto INTER/SUR debe ser desempeñada por las instancias ecociudadanas de acción políticas a las que se ha aludido en la nota (4). Actualmente esta función de organización-soporte puede ser asumida, con un coste muy reducido, por cualquier organización interesada (Universidad, ONG's, etc...).

ción pasiva) sin que ello sea óbice para que, gracias al juego del principio de aquiescencia incorporado al procedimiento, pueda fijar el sentido útil y responsable de su absentismo, evitando así las habituales manipulaciones por parte de los partidos políticos al interpretar en beneficio propio el fenómeno de la abstención.²⁵

5. Observatorios ecociudadanos de iniciativa y control.

Los denominados, en la jerga del Proyecto INTER/SUR, observatorios ecociudadanos²⁶ de iniciativa y control constituyen, por ahora, el soporte principal de la función ecociudadana de control de los asuntos públicos que proponemos.²⁷

Las actividades propias de los observatorios ecociudadanos que vamos a describir a continuación –ejercicios de observatorio– tienen dos facetas esenciales: una, relacionada con el aprendizaje de la ecociudadanía; otra, con el ejercicio político del derecho-deber de ecociudadanía. La primera es tributaria de su inclusión como parte del material didáctico de una determinada *oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía* –observatorios /aula–. La segunda, del recurso a un determinado *procedimiento de intervención ecociudadana a distancia* que, como hemos explicado, transforma el observatorio en una plataforma (observatorio/plataforma) de participación política plural y autónoma, en la medida en que posibilita que cualesquiera personas o colectivos que así lo hayan convenido, mediante aceptación de un determinado “procedimiento”, puedan ejecutar sus iniciativas en todo momento y lugar.

Dado que el aprendizaje del desempeño práctico de la función

²⁵ Tanto en internet (www.ecociudadania.org), como en SORIANO y RASILLA, *Op. cit.* pp. 304-306 puede consultarse el texto del prototipo de procedimiento de intervención ecociudadana a distancia que estamos ensayando en el proyecto INTER/SUR para aplicar, en su momento, a los observatorios ecociudadanos.

²⁶ Insistimos en el calificativo ecociudadano dado que, cualquiera que sea su ámbito operativo –local, estatal, regional o global–, siempre se afrontan con actitudes y criterios ecociudadanos.

²⁷ Y que en la concepción del Proyecto INTER/SUR deberán desempeñar, en su momento, las instancias ecociudadanas de acción política en cuyo diseño se trabaja. Vid nota (4).

ecociudadana de control de los asuntos públicos es previo y condiciona su ejercicio, hemos dado prioridad absoluta a este aspecto. De hecho, los observatorios actualmente disponibles se han diseñado y activado exclusivamente como parte de los trabajos preparatorios del material didáctico de una primera edición de *oferta permanente a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía*, actualmente en fase de diseño colectivo,²⁸ que, probablemente, se propondrá a la comunidad universitaria de Andalucía occidental²⁹ a lo largo del curso 2004-05. Incluso la decisión de iniciar, hace un año, la publicación de los observatorios en internet ofreciéndolos de hecho a los visitantes del portal www.ecociudadania.org como plataforma de participación, responde a esta preocupación y se hizo para facilitar su empleo como ejercicios prácticos experimentales en las actividades de extensión universitaria regularmente organizadas por el Proyecto INTER/SUR, en particular en el ámbito de la iniciativa Universidad del Atlántico.³⁰ En ese sentido, dicho sea de paso, están siendo instrumentos muy útiles en los procesos de enseñanza-aprendizaje emprendidos, aunque debemos reconocer que la excelente aceptación teórica que merecen a la mayor parte de los participantes contrasta con un escepticismo generalizado respecto a su viabilidad, incluso en el ámbito universitario. Parecen temer que un instrumento educativo de control de los asuntos públicos, ágil y potencialmente incisivo, dirigido deliberadamente a propiciar la observación crítica, la reflexión y la acción para estimular el compromiso responsable y la participación ciudadana, incomodará sobremanera a sus destinatarios acarreando una especie de fatal efecto *boomerang*. Qué duda cabe que estamos ante una consecuencia más de la incapacidad de nuestro sistema educativo (incluso del que

²⁸ *La I Edición Universitaria del Curso/plataforma permanente para el ejercicio de la ecociudadanía (E'21).*

²⁹ *Concretamente a los centros universitarios públicos y privados radicados en Sevilla, Córdoba, Huelva, Cádiz y Ceuta.*

³⁰ *La Iniciativa Universidad del Atlántico es el instrumento educativo principal del Proyecto INTER/SUR. No se trata de una universidad convencional, sino de una fórmula experimental de cooperación interuniversitaria –la fórmula iUA– que combina: Un marco para el diseño colectivo y una marca para la promoción de actividades de extensión universitaria y proyectos científicos. La iUA trabaja activamente en el diseño de una nueva modalidad de actividades de turismo educativo (vinculadas a las actividades de los observatorios ecociudadanos de iniciativa y control. La denominación Universidad del Atlántico es una marca registrada (Registro Oficial de Marcas del Ministerio de Industria. Boletín de la Propiedad Industrial, 1/IX/01, M2394348). No se descarta su transformación futura en una Interuniversidad Abierta.*

goza del privilegio constitucional de la autonomía) para estimular el sentido crítico y los hábitos republicanos en los jóvenes, agravada por la cultura política escasamente democrática que emana de nuestros políticos y de nuestras instituciones. El republicanismo significa preocupación por los asuntos públicos. Viene de *res publica*, cosa pública, que es distinta de *res privata* o cosa privada y *res institutionale* o cosa institucional. El republicanismo se define por su preocupación por la sociedad civil, entendida como una profundización en la democracia. Por ello el republicanismo es el motor de la democracia ciudadana y de la ecociudadanía.³¹

No obstante, nada impide que los observatorios ecociudadanos de iniciativa y control, desprendidos de las *ofertas permanentes a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía*, puedan funcionar esencialmente como plataformas de participación política para el desempeño de la función ecociudadana de control de los asuntos públicos. De hecho, la edición piloto de este tipo de *ofertas* que se prepara, incorporará, a medida que fueren requeridos, observatorios/plataforma regulados por versiones experimentales de *procedimientos de intervención ecociudadana a distancia*. Es previsible que, en la medida en que se generalice la utilización educativa de los observatorios que proponemos, progrese su dimensión de plataforma o instrumento de participación política.³²

Describamos el funcionamiento básico de los observatorios de control/aula, denominados así por su especialización en el ejercicio de funciones de control con finalidad esencialmente formativa.

5.1. Los observatorios ecociudadanos de control/aula³³.

Destaquemos en primer lugar tres rasgos básicos: a) Intervención sucesiva de diversos grupos de participantes: nunca es un solo *grupo de observación* el que inicia y completa un observatorio de control/aula; b) Apoyatura técnica aséptica: las tareas de observación cuentan con el apoyo técnico de un instructor especializado que no participa y no influye en las

³¹ Vid. SORIANO, R.: RASILLA, L. *Op. cit.* pp. 258 y ss.

³² Los observatorios de control/plataforma en los que trabaja INTER/SUR serán desarrollados en una publicación en curso.

³³ En el Proyecto INTER/SUR se trabaja también en otra modalidad de observatorios: los observatorios de iniciativa/aula que son objeto de una publicación específica que se prepara actualmente.

decisiones de los *grupos de observación*; c) Libre elección de los procedimientos decisorios por los intervinientes: sólo las decisiones de los sucesivos *grupos de observación* marcan el ritmo y el curso del observatorio. Estos rasgos, que pueden resumirse en el carácter compartido y autogestionado de los observatorios de control/aula, son esenciales y se justifican por las condiciones de pluralismo y autonomía que requiere esta modalidad del ejercicio del derecho de participación política.

5.1.1. Fases y subfases.

Un ejercicio tipo de observatorio de control/aula consta de las siguientes fases y subfases:

Primera fase: puesta en marcha y ejecución.

- **Concepción y diseño inicial:** un equipo especializado concibe el ejercicio didáctico de observatorio ecociudadano asignándole un **instructor**³⁴ y preparando la documentación técnica pertinente.³⁵
- **Presentación:** el **instructor** presenta el ejercicio de observatorio ecociudadano al **grupo de observación** y aporta la información necesaria.
- **Observación directa:** El **instructor** y el **grupo de observación**, siempre que es viable, se desplazan para conocer *in situ* el problema o situación objeto del ejercicio.³⁶
- **Reflexión y debate:** el **instructor** completa la información previa aportando la documentación complementaria y ordenando las conclusiones y propuestas del **grupo de observación**.
- **Adopción de decisiones:** el **grupo de observación** adopta las decisiones individuales o colectivas que estime oportunas (reca-

³⁴ El Proyecto INTER/SUR prepara actualmente un programa específico para capacitación de instructores con vistas a la Primera Edición Universitaria del Curso/plataforma permanente para el ejercicio de la ecociudadanía (2004-2005).

³⁵ Obviamente este impulso inicial puede provenir de cualquier participante en el caso de los que hemos denominado observatorios/plataforma gracias a la utilización de un procedimiento de intervención a distancia.

³⁶ Se trata de una actividad incorporada, siempre que es posible, a un programa turístico educativo. Vid. Algunos ejemplos en la Guía del Participante del Curso/plataforma permanente para el ejercicio de la Ecociudadanía en www.ecociudadania.org

bar más información, acordar un calendario y un plan de ejecución de acciones, abstenerse etc.)

- **Ejecución de acciones:** si es el caso, se materializa la acción o acciones acordadas. El **grupo de observación** –individual y/o colectivamente– inicia la ejecución de las decisiones adoptadas (formulación de propuestas, elaboración de informes, difusión en los medios de comunicación, presentación de quejas, denuncias judiciales etc.).

Gracias al carácter compartido de los observatorios, las subfases de presentación, observación directa, de reflexión y debate, de adopción de decisiones y de ejecución de acciones, pueden reiniciarse para cada **grupo de observación** que intervenga sucesivamente en el observatorio, estando su duración y curso en función del interés y de las posibilidades de cada grupo. De este modo los observatorios de control/aula, debido a que su peculiar funcionamiento siempre hace descansar sus decisiones en aquellas adoptadas por el **grupo de observación** precedente, pueden generar secuencias de acciones que los convierten en una especie de manivelas ciudadanas que hacen fluir actos cívicos cuando son activadas (efecto manivela).

Segunda parte: publicación y ejecución.

- **Inclusión en internet:** mediante un formato *ad hoc* se incluyen en el sitio web del **Proyecto INTER/SUR** dedicado a los Observatorios Ecociudadanos de Iniciativa y Control³⁷ toda la documentación disponible. La publicación actualizada del **ejercicio de observatorio** en internet abre la etapa pública, posibilitando, tanto a los grupos que han intervenido en el mismo, como a otras personas o colectivos interesados, el seguimiento de sus vicisitudes y la libre incorporación activa de nuevos **observadores** que, en estrecho contacto con INTER/SUR –organización soporte del observatorio–, pueden completar la información disponible, proponer acciones, aportar asesoramiento especializado, etc.

³⁷ Actualmente www.ecociudadania.org

Tercera fase: elaboración de informes y divulgación.

Tanto en la etapa actual del Proyecto INTER/SUR, como en las etapas venideras, la divulgación de los ejercicios de observatorio será una garantía esencial de su eficacia educativa, política etc. De ahí el interés que adquiere la esmerada realización de los trabajos propios de esta fase que, siguiendo la pauta de organizaciones especializadas, pueden contemplar múltiples acciones como la: elaboración de informes periódicos, divulgación en los medios de comunicación, inclusión en publicaciones sectoriales, elaboración de informes a las cámaras legislativas, instancias europeas o de Naciones Unidas etc., organización de actividades docentes *ad hoc* (talleres, seminarios, maestrías, cursos de verano etc.).

5.1.2. Observatorios ecociudadanos de control/aula en curso.

Como hemos dicho, tras concebirse el recurso a la técnica de los observatorios ecociudadanos de control en combinación con las *ofertas permanentes a gran escala de autoeducación para la ecociudadanía* y los *procedimientos de Intervención ecociudadana a distancia*, se consideró tarea prioritaria la preparación de un amplio muestrario de ejercicios de observatorio para ser usados como material didáctico de la Primera Edición Universitaria del referido Curso/plataforma permanente para el ejercicio de la ecociudadanía programado, en principio, para el curso 2004-05. Durante este tiempo se seleccionaron diversos objetos de observación que parecieron significativos, se iniciaron las actividades de observación y se ha venido ejercitando una variada gama de acciones experimentales: elaboración de informes a la Fiscalía General, propuestas de solución, iniciativas alternativas, quejas al Defensor del Pueblo, notas de prensa, denuncias judiciales, quejas a la Comisión Europea por infracción del derecho comunitario, etc.

Entre las varias decenas de ejercicios de observatorio activados con carácter experimental en estos años destacan los de la Fiscalía de Huelva en materia medioambiental (múltiples acciones ante la Fiscalía General del Estado por la desidia y falta de eficacia de la Fiscalía de Huelva en este ámbito); del ejercicio de la función judicial (en relación con el Consejo General del Poder Judicial por unas actuaciones judiciales que demoraron injustificadamente la tramitación ante el Tribunal Supremo de unas diligencias en las que se encontraba imputado una persona aforada

–senador y alcalde– y el subsiguiente corporativismo de la comisión disciplinaria del CGPJ); de la Junta de Andalucía en materia ambiental (diversas acciones entre las que destaca la denuncia por infracción de derecho comunitario en materia de contratación pública contra la Empresa Pública de Gestión Medioambiental de la Junta de Andalucía, EGMA-SA); de control municipal (conjunto de acciones centradas en el municipio de Lepe relativas a infracciones ambientales, de la Ley de Costas, carencia generalizada de licencias municipales de apertura, malversación de fondos comunitarios etc.); del Congreso de los Diputados (preguntas y acciones ante la Presidencia del Congreso de los Diputados y varias Comisiones relativas al control de la asistencia de los diputados a las sesiones parlamentarias)³⁸; de la emigración (en relación con las condiciones laborales de los trabajadores transfronterizos en Ceuta); del litoral onubense, del Bajo Guadiana (asunto del paso transfronterizo sobre el muro de la Presa del Chanza...); del Andévalo (asunto del Cementerio de los irlandeses en Tharsis y diversas cuestiones relacionadas con los residuos mineros); de la contaminación del Polo Químico e Industrial de Huelva (acciones relativas a la contaminación química e industrial –asunto Atlantic Koper,³⁹ dragado de los lodos de la ría de Huelva etc.–); del Ministerio de Medio Ambiente, de la autonomía/dependencia de la Universidad de Huelva de la industria química; de las relaciones norte/sur (asunto del asesinato de la hermana Carmen Samaranch en Guinea Ecuatorial), etc.

5.1.3. Ejemplo.

A continuación detallaremos el funcionamiento práctico de uno de estos observatorios de control/aula en curso relacionado con la actividad parlamentaria: Observatorio de Control del Diputado (Control del deber de asistencia a los Plenos y Comisiones del Congreso de los Diputados. Asunto González Márquez).⁴⁰

³⁸ *Expuesto en este artículo.*

³⁹ *Promovido y activado por HIGIA, bajo la dirección de un colaborador del Proyecto INTER/SUR. el Dr. José Manuel Cantó Romera, que dio lugar a la primera condena por delito ecológico contra una industria del todopoderoso Polo Químico de Huelva. Acciones que continúan dada la presunta reincidencia de la empresa en el vertido encubierto de residuos tóxicos (que, por cierto, están en la base de un prometedor observatorio de la autonomía/dependencia de la Universidad de Huelva en relación con la industria química, que se prepara actualmente).*

⁴⁰ *Disponible en www.ecociudadania.org*

	<p style="text-align: center;">INICIATIVA ECOCIUDADANÍA' 21</p> <p style="text-align: center;">Observatorios Ecociudadanos de Iniciativa y Control Material didáctico Curso/plataforma permanente para el ejercicio de la Ecociudadanía Curso 2004-05</p> <p style="text-align: center;">OBSERVATORIO DE CONTROL DEL DIPUTADO Control de Asistencia y Participación</p> <p style="text-align: right;">Asunto 1/09/02 DEBER DE ASISTENCIA A LAS SESIONES Referencia al diputado González Márquez</p>
--	--

[Presentación] [Enlaces] [Ficha de seguimiento] [Nuevas acciones] [Documentación]

Presentación

- Los Diputados tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que formen parte. (Art. 15 Reglamento del Congreso).
- Los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función. (art. 8,1 Reglamento del Congreso).
- Tendrán igualmente derecho a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función. (Art. 8,2 Reglamento del Congreso).
- Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. (Art. 72, 3 de la Constitución Española).
- Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. (Art. 32,2 Reglamento del Congreso).
- El Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6º a 9º del presente Reglamento en los siguientes supuestos:
- Cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones. (Art. 99,1, a) Reglamento del Congreso).

FICHA DE SEGUIMIENTO

Denominación del Observatorio: CONTROL DEL DIPUTADO
Denominación del ejercicio: CONTROL DEL DEBER DE ASISTENCIA A LAS SESIONES
Inicio: 27/09/02
Promotor/es: Equipo INTER/SUR
Objetivo: Control del ejercicio de las competencias de la Presidencia

ACCIÓN 1: Escrito a la Presidencia del Congreso de los Diputados

Fecha: 27/09/02

Contenido:

... al amparo del derecho de petición consagrado por los artículos 29 y 77 de la Constitución,

SOLICITA DE V.E.:

Primero: Que se le informe si esa Cámara, para velar por el cumplimiento por parte de los Diputados del art. 15 del vigente Reglamento del Congreso, dispone de algún procedimiento o mecanismo de control de la asistencia de los Diputados a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte.

Segundo: Que se le informe si esa Presidencia en ejercicio de los "*poderes administrativos y facultades de policía*" que le atribuye el art. 72.3. C.E. y, en particular, el art. 32.2. del Reglamento del Congreso, ha instado a la Mesa a abrir expediente, o conoce si la Mesa ha sancionado -o tramita expediente de sanción-, a algún Diputado en la presente Legislatura, en aplicación del régimen de sanciones previsto en el supuesto del art. 99. 1 del citado Reglamento. Y, en su caso, destinatario/os de la sanción y alcance de la misma, o sujeto/os del expediente sancionador y pretensión del mismo.

Tercero: Que se le informe si esa Cámara, en aras de su obligación de velar por la adecuada utilización de los fondos públicos destinados a asignaciones económicas a los Diputados para que puedan "*cumplir eficaz y dignamente su función*" (art. 8.1. Reglamento del Congreso); y de las "*ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento*" de sus funciones parlamentarias (art.8.2. Reglamento del Congreso), ha impuesto a algún Diputado, en la presente Legislatura, alguna sanción de naturaleza pecuniaria o se encuentra en tramite algún expediente por dejar de asistir voluntariamente, de forma reiterada y notoria, a las sesiones del Pleno o de las Comisiones (art. 99.1).

Cuarto: Que se le informe sobre los datos que constan en esa Cámara respecto al cumplimiento efectivo del deber de asistir a las sesiones del Pleno, de la Diputación Permanente y de la Comi-

sión de Asuntos Exteriores (art. 15 del Reglamento del Congreso) por parte del Diputado del Partido Socialista Obrero Español D. FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ en la presente VII Legislatura. En concreto:

- Número de ausencias injustificadas, si las hubiere, a sesiones del Pleno.

- Número de ausencias injustificadas, si las hubiere, a sesiones de la Diputación Permanente.

- Número de ausencias injustificadas, si las hubiere, a sesiones de la Comisión de Asuntos Exteriores.

Quinto: Que se le informe sobre los datos que constan en esa Cámara respecto al número de:

- Iniciativas presentadas por el Diputado D. FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ.

- Intervenciones -pleno y comisiones- realizadas por el Diputado D. FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ.

Sexto: Que se le informe del montante total de las asignaciones económicas percibidas para "*cumplir eficaz y dignamente su función*" (art. 8.1 Reglamento del Congreso); así como de las "*ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos indispensables para el cumplimiento de su función*" (art. 8.2 Reglamento del Congreso) disfrutadas por el Diputado D. FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ durante la presente VII Legislatura.

Séptimo: Que se le informe si la actual normativa establece un régimen excepcional, en lo atinente al deber de asistir a las sesiones del Pleno y Comisiones, para aquellos Diputados que han ocupado la Presidencia del Gobierno.

Se hace constar que tanto este escrito, la respuesta de esa Presidencia a esta Iniciativa Ciudadana de Control del Diputado y las eventuales acciones derivadas de la misma, formarán parte del material didáctico de los ejercicios de observatorio ciudadano de la I edición universitaria del CURSO/plataforma permanente para el ejercicio de la ecociudadanía que promueve el Instituto INTER/SUR.

En Ceuta, a 27 de septiembre de 2002.

Respuesta: Subdirector del Gabinete de la Presidencia del Congreso

Fecha: 11/10/02

Contenido:

... me permito significarle que para averiguar el cumplimiento del deber de asistencia de un diputado a las diferentes sesiones de la Cámara sería preciso consultar el registro de votaciones que obra en poder de los Grupos Parlamentarios, a los que usted puede dirigirse si ese es su deseo. Cordialmente, (firmado: Fernando García-Mercadal).

ACCIÓN 2: Segundo escrito a la Presidencia del Congreso de los Diputados

Fecha: 25/10/02

Contenido:

Queja por tan inaceptable respuesta y reiteración del primer escrito.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 3: Escrito a la Comisión de Peticiones del Congreso

Fecha: 25/10/02

Contenido:

Informe sobre las acciones anteriores y solicitud de que se de conocimiento de la iniciativa a los miembros de la Comisión Parlamentaria y se adopten las medidas pertinentes para asegurar que es adecuadamente atendida por la Presidencia del Congreso.

Respuesta:

La Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados adoptó en la misma sesión (12/02/03) dos acuerdos contradictorios...

- Primer acuerdo: Archivo (comunicado el 06/03/03 Núm. de registro 9484).

- Segundo acuerdo: Trasladar a los Grupos Parlamentarios (06/03/03 Núm. 9573).

ACCIÓN 4: Escrito a los Grupos Parlamentarios

Fecha: 25/10/02

Contenido: Informe sobre el curso de la acción de control.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 5: Escrito/recordatorio a la Presidencia del Congreso de los Diputados

Fecha: 21/01/03.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 6: Escrito (vía internet) al diputado D. Felipe González Márquez

Fecha: 21/01/03.

Contenido:

Informe sobre el curso de la acción de control en la medida que ésta le afecta directamente.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 7: Solicitud a la Presidencia del Congreso de los Diputados

Fecha: 6/03/03.

Contenido:

a) Se constata que la Presidencia ha hecho dejación de sus responsabilidades, tolerando el incumplimiento impune del deber del diputado de asistir a las sesiones parlamentarias.

b) Se solicita formalmente que proceda a la apertura del oportuno expediente de sanción al diputado D. Felipe González Márquez - cuyo incumplimiento de ese deber es notorio- y a cuantos Diputados hayan dejado de asistir voluntariamente de forma reiterada o notoria a las sesiones parlamentarias.

c) Se anuncia la intención de ejercer, si fuere menester, las acciones legales que procedan para exigir a la Presidencia, al Diputado D. Felipe González Márquez y a cuantos Srs. Diputados se encontrasen en su caso, el escrupuloso respeto de la Constitución y del Reglamento del Congreso.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 8: Segundo escrito a la Comisión de Peticiones del Congreso

Fecha: 06/03/03

Contenido:

Información sobre la solicitud enviada a la Presidencia del Congreso.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 9: Segundo Escrito a los Grupos Parlamentarios

Fecha: 06/03/03

Contenido:

Información sobre la solicitud enviada a la Presidencia del Congreso.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 10: Escrito a la Comisión del Estatuto del Diputado

Fecha: 31/03/03

Contenido:

Solicitud de información sobre el régimen de compatibilidades del Diputado González Márquez.

Respuesta: Sin respuesta

ACCIÓN 11: Tercer escrito a la Comisión de Peticiones

Fecha: 31/03/03

Contenido:

Expresión de sorpresa y preocupación por el doble criterio adoptado por la Comisión y, en particular por el hecho de dar traslado de la iniciativa de control a los Grupos Parlamentarios en vez de a la

Madrid, octubre, 2003

¿Gobierno vs. Gobernanza? Democracia, derecho y poder en la era de los eufemismos.

Rafael Rodríguez Prieto¹

"¡Tienes razón, Arthur! ¡En eso tienes razón! Rencorosos y dóciles, violados, robados, destripados, y gilipollas siempre. ¡Como nosotros eran! ¡Ni que lo digas! ¡No cambiamos! Ni de calcetines, ni de amos, ni de opiniones, o tan tarde, que no vale la pena. Hemos nacido fieles, ¡ya es que reventamos de fidelidad! Soldados sin paga, héroes para todo el mundo, monosabios, palabras dolientes, somos los favoritos del Rey Miseria. ¡Nos tiene en sus manos! Cuando nos portamos mal, aprieta".

Ferdinand Celine, *Viaje al fin de la noche*.

1. Introducción.

En la actualidad, existe una alarmante desmovilización en el terreno de la iniciativa política ciudadana. El desengaño popular ante la política es considerable. Las asociaciones políticas que deberían canalizar las inquietudes populares, están muy distanciadas de la base social, que se supone, las sustentan. En muchas ocasiones es complicado distinguir las políticas de un partido de izquierda de uno de derecha. A este hecho lo denomino "*franquiciación de la política*"². Los partidos políticos tradicionales de la izquierda europea se están transformando en una especie de franquicia comercial para ganar elecciones aprovechando su historia y divorciando su actuación del debate sobre políticas concretas que solicita el cuerpo electoral. Este hecho significa una inflexión en la historia política de Europa, pues parece que el modelo bipartidista estadounidense,

¹ Profesor Asociado de Filosofía del Derecho, Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

² La franquiciación de la política significa la convergencia ideológica de fuerzas políticas, históricamente alternativas, en los principios neoliberales. Este comportamiento supone la mundialización de la relación entre el partido Demócrata y Republicano en EE.UU. y, en el caso de Europa, posee la característica de instrumentalizar la historia de los partidos tradicionalmente de izquierda como una especie de franquicia comercial para ganar elecciones.

exportado con "éxito" a América Latina, ha llegado a nuestro continente. Esto supone una pérdida de identidad creciente de los partidos y las ideologías tradicionales de la izquierda europea como la socialdemocracia. Tal vez, si nadie lo remedia, estemos cerca del definitivo entierro de la Internacional Socialista, en beneficio de una internacional alrededor del Partido Demócrata estadounidense, tal y como se viene sugiriéndose desde círculos cercanos a la Tercera Vía.

En este contexto, la separación entre las instituciones que representan a la ciudadanía y ésta se hace, día tras día, más manifiesta. Al mismo tiempo, la influencia de las corporaciones crece, conformándose a su alrededor una nueva sociedad civil³ que hace de los Estados nación instrumentos a su servicio.

Ante esta situación, la ciudadanía se moviliza apostando por la decisión en políticas concretas, frente a las mediaciones abstractas y delegativas de la democracia liberal. Sin embargo, los avances de las élites, la sacralización del mercado capitalista y la ley de acero que dimana de él se hacen más y más patentes. Mi tesis es que la gobernanza es parte de esa estrategia. Una dinámica que está transformando las frágiles delegaciones hacia arriba de las poliarquías electorales, en una constante delegación hacia abajo, usando la acertada terminología de Barnes⁴.

Pero no sólo eso. Una de las características tradicionales del capitalismo ha sido la búsqueda desesperada de legitimación de decisiones previamente tomadas. Disfraza con palabras diferentes una concepción del mundo unívoca. El objetivo: favorecer los intercambios económicos según sus principios. Todo ha de adaptarse a las necesidades de éste. El mercado capitalista es en nuestros días un inapelable parámetro con el que se mide la necesidad de hacer o no hacer algo, el éxito de una cosa u otra, la proyección o no de una vida.

Como correlato, el gobierno de nuestras sociedades es lo primero que debe adaptarse a este juez supremo. ¿Cómo justificar la asunción de una realidad tan discutible desde un punto de vista democrático? A través

³ *El concepto sociedad civil es equívoco si lo pensamos en términos de resistencia. En perspectiva cooperadora con la implantación del sistema institucional de la globalización, sí es adecuado su uso.*

⁴ *La diferencia entre la delegación hacia arriba y hacia abajo ha sido desarrollada por Barry Barnes en su célebre monografía titulada, La naturaleza del poder (Pomares-Corredor, Barcelona, 1990).*

del uso de un concepto, gobernanza, que acepta de manera acrítica unas reglas de juego preestablecidas e inmodificables⁵.

Junto a ello, desde la emergencia con fuerza de las políticas neoliberales, de los ochenta, y la aceleración que éstas han tenido en la década de los noventa hasta nuestros días, se ha ido creando y consolidando un entramado institucional que ha ido restando progresivamente poder a los Estados⁶. Organizaciones como la OMC han adquirido una relevancia impresionante en el espacio supranacional. Además no es posible dejar sin citar procesos de integración regional como MERCOSUR, o la UE, los cuales marcan políticas en los Estados que las conforman.

Tal y como afirma Wim Dierckxsens este crecimiento sin parangón del capital financiero y transnacional a costa de la redistribución del ingreso y de los mercados nacionales y locales del mundo es un fenómeno novedoso al que se conoce como globalización. En este punto, es necesario aclarar algo. Una cosa es la sociedad de la información, las nuevas tecnologías y la interconexión mundial o global; y otra cosa es la globalización, cuyo concepto implica la aceptación de todo el conjunto de instituciones a las que me he referido, caracterizadas, por su inexistente control ciudadano y por su asunción de las leyes del mercado capitalista. Cuando se habla, por tanto, de globalización, nos estamos refiriendo a un modelo político y económico de organización de la sociedad mundial donde la hegemonía corresponde a las corporaciones y las instituciones instrumentales de éstas. En pocas palabras, hablo de lo que en este sep-

⁵ Sobre dicha aceptación es interesante revisar como se impulsa en la administración Clinton la idea de la gobernanza. Según Lowi y Ginsberg la era de Clinton significa el comienzo de la gobernanza y el fin del gobierno. El aspecto central de su razonamiento es que la política, aunque continúa existiendo, es diferente a las alegres políticas de los movimientos, las innovaciones, las reclamaciones la responsabilidad y la innovación. Para estos autores ya todo está hecho. Ahora que, según ellos, se ha desarrollado un gobierno grande y positivo como los europeos, la política consiste en aburridos presupuestos, análisis marginales, documentos técnicos y detalles (Lowi, T.J., Ginsberg, B.: *Embattled Democracy. Politics and Policy in the Clinton Era*, Norton, New York, 1995, p. 85). Aquí está perfectamente reflejado lo que se quiere dar a entender con gobernanza. Ya no hay nada más que hacer. Vivimos en el único modelo posible. Las decisiones son "técnicas". Olvidemos el gobierno y participemos de la gobernanza. Me pregunto qué queda de la ciudadanía en esa gobernanza.

⁶ El problema no es que los Estados nación pierdan poder de decisión (una de las ideas que explican el origen de éste es precisamente sustraer el poder al pueblo), sino más bien que la ciudadanía pierde las conquistas que las luchas históricas en su seno le reportaron.

tiembre sucedió en Cancún⁷, donde una serie de personas se reunieron para decidir el destino de millones sin ninguna legitimidad democrática.

Como dice José María Seco el papel del derecho queda entonces relegado a mero objetivador jurídico de esta visión de las relaciones de poder y de distribución de los recursos y la riqueza⁸. El derecho, pasa de ser un instrumento dirigido a satisfacer las necesidades de la ciudadanía a ser el instrumento que garantice el poder omnímodo de las corporaciones transnacionales en su proceso expansionista en el espacio supranacional.

Tomando la valoración general de Guattari y Deleuze sobre el capitalismo, afirmo que la globalización es además un proceso continuado de territorialización, desterritorialización y reterritorialización dirigido a satisfacer la acumulación del capital⁹. Y hoy en día, este proceso ha instrumentalizado de tal manera los cambios tecnológicos en beneficio de sus objetivos inmanentes, que es posible afirmar que estamos en una nueva era en las relaciones de dominación y en el establecimiento de sociedades totalitarias en el mundo¹⁰.

Pero el mantenimiento de este proceso conlleva la necesidad de transformar el lenguaje, de disfrazar conceptos, de aumentar las abstracciones y es eso lo que me interesa estudiar en este trabajo, en lo que este proceso refiere al concepto de gobernanza en contraposición a la idea de gobierno.

Gobernanza, mercado y globalización, invisibilizan léxicamente una realidad¹¹: la acumulación de capital, la lógica de la maximización del beneficio y los recortes progresivos de las libertades y la democracia en beneficio del capitalismo y su subsunción real en la sociedad. El gobierno,

⁷ Hablo de la Cumbre de la OMC, que tuvo lugar en México desde el 10 al 14 de septiembre de 2003.

⁸ Seco, J. M.: *Apuntes Teoría del Cultura*, Universidad Pablo de Olavide, 2002 (inédito).

⁹ Deleuze, G., Guattari, F.: *El anti-Edipo: Capitalismo y esquizofrenia*, Paidós, Barcelona, 1998.

¹⁰ Desde la Escuela de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica se considera que tiene que haber un actor estatal—EE.UU.— que gracias a su poder influya en el resto de los Estados y actores internacionales a fin de que el sistema sea estable. Sin este tipo de control los riesgos para la economía mundial, y por tanto para el mantenimiento de las relaciones de producción hegemónicas, serían serios. Vid. Brzezinski, Z.: *Out Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, Robert Stewart Books, New York, 1993.

¹¹ En este marco cabe al menos citar la idea de global governance, de la que no me ocuparé en este texto, pues la complejidad y la cantidad de literatura que hay sobre la

es sustituido por la gobernanza para servir al mercado, al que jamás se apellida como capitalista, dando a entender la falsedad de que es el único modelo de mercado posible.

Éste es, sobre todo, un trabajo preliminar. En los epígrafes que siguen relacionaré los conceptos enunciados, poniendo especial atención en la cuestión de los disfraces léxicos a los que me he referido. A mi juicio, la lucha por el control de las palabras y su significado ha adquirido una relevancia extraordinaria en la historia reciente. Posteriormente, trataré un ejemplo de uso del concepto de gobernanza, para lo que me ayudará del *Libro Blanco de la Gobernanza* redactado por la Comisión Europea. En último lugar, presentaré algunas conclusiones y alternativas provisionales.

2. Palabras, disfraces y luchas.

Desde un punto de vista antropológico el lenguaje de los animales es de signos. Sin embargo, el lenguaje de los seres humanos es de símbolos. El primero se trata de una percepción que refiere automáticamente a una determinada realidad, mientras que el segundo es aquella percepción que captamos por nuestros sentidos que puede significar cosas muy distintas dependiendo del significado que le sea atribuido por un grupo humano¹².

El concepto grupo humano es aquí la clave. Un grupo humano que mediante los símbolos transmite una serie de ideas y valoraciones está construyendo mucho más que el significado de unas palabras; está dando significado al mundo. Una idea fundamental que debemos tener en cuenta es el carácter polisémico de los referentes simbólicos. Dicha

misma, precisarían de un trabajo exclusivo. Junto a esta idea coexisten otras como las de nuevo multilateralismo (el multilateralismo actual es completado por la participación de la sociedad civil global que contribuye a la emergencia de nuevas formas de gobernanza), imperio e imperialismo. Para Hopf la formación discursiva de la global governance nos ofrece una vía unidimensional y unidireccional naturalizando las relaciones de dominio establecidas y naturalizándolas como la única posible organización del mundo (Hopf, T., "Making Future Inevitable: Legitimizing, Naturalizing and Stabilizing. The Transition in Estonia, Ukraine and Uzbekistán". European Journal of International Relations, nº 8, 3, pp. 403 y ss.).

¹² Esta idea pertenece a Isidoro Moreno, uno de los más relevantes antropólogos españoles.

polisemia entraña la apertura de diferentes posibilidades para nombrar un referente simbólico. Estas posibilidades no son, en absoluto, producto de la casualidad, sino más bien de la mayor influencia de los grupos para imponer el significado que se ajusta mejor a sus necesidades. Tal y como diría Gramsci, refiriéndose a la opinión y las ideas, éstas no nacen espontáneamente en los hombres, sino viene influida por un centro de irradiación y persuasión que se encarga de su difusión y que anida en el cerebro de aquellos¹³.

¿Quién elige los significados? Esa elección forma parte de una lucha por la hegemonía en las sociedades, compuestas por diversos grupos humanos. Si los significados son rehenes de las relaciones de dominación, no nos queda más remedio que sospechar del lenguaje. Hacer una genealogía –o al menos conocer la construcción histórica realizada– de los conceptos que tomamos acríticamente como neutrales pero que, en realidad, están cargados de valoraciones e intencionalidad política, se torna en una actividad fundamental para afrontar los problemas que nuestras sociedades tienen planteados.

Esto significa que el lenguaje no es sólo palabras, sino discurso; un principio dialéctico y generativo, a la vez que remite a unas relaciones de poder que son históricas y culturalmente construidas, específicas, y por tanto, susceptibles de cambio; siendo por ello su *status* fundamentalmente político¹⁴. Un *status* que suele pasar interesadamente desapercibido, pero que tiene la enorme capacidad de cohesionar y reproducir la “verdad” oficial. Una adecuación del discurso a unos poderes y saberes en lucha por consolidar relaciones de dominación en todos los espacios.

Sobre este asunto es Michel Foucault uno de los filósofos fundamentales, como heredero de la investigación genealógica que tanto preocupó a Nietzsche¹⁵. Para Foucault existen toda una serie de procedimientos de exclusión social que controlan, seleccionan y redistribuyen la producción del discurso. Este tabú es de tres tipos: del objeto, del ritual de circunstancias y del derecho privilegiado del sujeto que habla. Estos tres tipos

¹³ Gramsci, A.: *Note sul Machiavelli sulla politica e sullo Stato moderno*. Riuniti-Istituto Gramsci, Roma, p. 100.

¹⁴ Colaizzi, G.: *Feminismo y teoría del discurso. Razones para un debate*, en Colaizzi, G. (ed.): *Feminismo y teoría del discurso*, Cátedra, Madrid, 1990, p. 20.

¹⁵ Nietzsche, F.: *La genealogía de la moral*, Alianza, Madrid, 1994. En especial el interesante estudio sobre el concepto de culpa (pp.74 y ss.).

de prohibición forman una malla dinámica y las regiones donde dicha malla es más estrecha son: la sexualidad y la política, lo que significa la relación del discurso con el deseo y el poder¹⁶.

Los tres sistemas de exclusión a los que se refiere el autor francés son: la palabra prohibida, la locura y la separación entre lo verdadero y lo falso. De ellos resalta el segundo y el tercero. La locura es el discurso diferente que no puede circular como el de otros. En cuanto a la última, si uno se sitúa en el interior del discurso la división no es ni arbitraria, ni modificable, ni institucional o violenta. Pero si se coloca en otra escala se dibuja un sistema de exclusión. Con Platón el discurso variará respecto a los sofistas. La verdad deja de ser lo que *era* el discurso o lo que *hacía*, para situarse en el plano de lo que se *dice*. "La verdad se desplazó del acto ritualizado, eficaz y justo, de enunciación, hacia el enunciado mismo: hacia su sentido, su forma, su objeto, su relación con su referencia"¹⁷.

Con este cambio el discurso estará siempre respaldado por apoyo institucional (laboratorios, bibliotecas, consejo de sabios). "El discurso verdadero, al que la necesidad de su forma exime del deseo y libera del poder, no puede reconocer la voluntad de verdad que lo atraviesa; y la voluntad de verdad que se nos ha impuesto desde hace mucho tiempo es tal que no puede dejar de enmascarar la verdad que quiere". De esta manera se legitima el discurso de lo verdadero en contraposición a otros discursos a los que se presiona y coacciona. Además "la voluntad de verdad está enmascarada como voluntad misma en su necesario despliegue". Aparece como sinónimo de riqueza y fecundidad, al mismo tiempo que ignoramos la pérfida maquinaria que la atraviesa destinada a excluir¹⁸.

De ello, no es extraño que se derive la obligación consistente en que cualquier proposición debe cumplir complejas y graves exigencias para asegurar su pertenencia a una disciplina y ser catalogada como verdadera o falsa. En muchos casos, en la historia de la ciencia ha tenido que darse un cambio de escala para que se dieran por verdaderas teorías excluidas del debate científico (el caso que toma Foucault como ejemplo

¹⁶ Foucault, M.: *El orden del discurso*, Tusquets, Barcelona, 1999, p. 20.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 24.

es el de Mendel).

Siempre se puede *decir* la verdad desde un espacio de exterioridad salvaje; "pero no se *está* en la verdad más que obedeciendo a las reglas de una policía discursiva que se debe reactivar en cada uno de sus discursos"¹⁹. La forma más superficial y visible de estos sistemas de restricciones el ritual, que define la cualidad de los intervinientes en el discurso, los gestos, comportamientos, circunstancias, conjunto de signos que se usan; fija la eficacia de las palabras, los efectos sobre aquellos a los que se dirigen y los límites de su valor coactivo. Las sociedades de discurso tienen como fin conservar y producir discursos. Son sociedades coactivas y difusas. El discurso es, en definitiva para el autor francés, una violencia que se ejerce sobre las cosas.

A mi juicio y compartiendo la postura feminista, esa última afirmación de Foucault es matizable, en el sentido de que la toma de conciencia del carácter discursivo (histórico político) de la realidad, de su carácter de construcción y producto implica la decisión de participar en la lucha política y en el debate epistemológico, con la finalidad de propiciar un cambio de las estructuras sociales y culturales que posibilite un mundo donde la explotación, la opresión y la exclusión, dejen de ser el paradigma normativo²⁰.

La apropiación de los conceptos posibilita la supervivencia del paradigma normativo al que me refiero. Y no sólo eso. La invención de palabras que a fuerza de repetirse se hace un destacado hueco en el discurso intelectual más difundido, es una de las más importantes vías para consolidar la hegemonía de unos poderes económicos-políticos determinados.

Actualmente, el uso de términos como modernización, reforma, flexibilización, austeridad, dinamización, parece haberse hecho indispensable en las intervenciones de dirigentes políticos, especialistas de diverso cuño y en otros profesionales liberales. El significado atribuido a estos conceptos, lejos de ser vago o plural, está alcanzando una concreción y unidimensionalidad sorprendentes. Este hecho es resultado de un proceso de años y reflejo de una nueva situación política, económica y cultural

¹⁹ *Ibid.*, p. 38.

²⁰ Colaizzi, G.: *Feminismo y teoría del discurso. Razones para un debate*, en Colaizzi, G. (ed.): *Feminismo y teoría del discurso*, *Op. cit.*, p. 20.

a nivel planetario.

El proceso al que me refiero partió de finales de los años setenta y tuvo su embrión filosófico en las teorías neocontractualistas de la justicia y en la reflexión sobre la democracia realizadas en consonancia con el informe sobre la situación democrática a nivel mundial redactado por la Comisión Trilateral en 1975, en el que se denunciaba las "veleidades" democráticas del Estado del bienestar y apostaba por una gobernabilidad fundada en la restricción de la participación ciudadana.

¿De qué tipo de unidimensionalidad y concreción en los significados estoy hablando? Tomemos como ejemplo los términos anteriormente aludidos. Modernización es un concepto que en el imaginario social se relaciona con los cambios, sobre todo tecnológicos, que hacen la vida mejor para la gente. Sin embargo, es un concepto usado por la teoría de la modernización dirigido a hacer creer que sólo existe un modelo de desarrollo posible –el occidental– basado en la sobreexplotación de los recursos y en la asunción acrítica de los valores capitalistas²¹. Reforma, en el espacio de lo social, tradicionalmente ha sido un concepto que ha implicado dar una nueva forma a instituciones en la lucha por beneficiar a las capas más empobrecidas de la población. A las reformas, siempre se han opuesto las capas más conservadoras y favorecidas por el *status quo* imperante, que ha coincidido con la clase que acumulaba mayor cantidad de recursos. Flexibilización ha implicado en el mundo laboral, durante bastante tiempo, la búsqueda de vías para que sectores tradicionalmente excluidos, como las mujeres, pudieran incorporarse al trabajo, mediante la organización de jornadas laborales más flexibles que tuvieran en cuenta las especiales circunstancias de las mismas. Austeridad es una palabra que siempre ha implicado medida en las costumbres. Dinamización es un vocablo más reciente que tiene una significación contraria al anquilosamiento en las ideas y costumbres y busca la apertura de nuevos caminos y posibilidades que beneficien el bienestar de la gente.

Sin embargo, el significado que se les da en el espacio político y

²¹ *El concepto de globalización es una sublimación sin precedentes en la historia de la humanidad, de los valores y objetivos por los que apostaba la teoría de la modernización. Para una descripción sociológica matizada de esta idea vid. Ritzer, G.: The McDonalization Thesis, Sage, London, 1998, pp. 88-89. Para Ritzer, es posible relacionar los conceptos de macdonalización, americanización y modernización, en el sentido que las innovaciones de EE.UU. están siendo exportadas de manera agresiva al resto del mundo.*

económico de principios del siglo XXI es muy diferente. Modernización es contar menos con la voluntad de la ciudadanía y adaptar la producción a los requisitos que marca el modelo de desarrollo capitalista. Por reformas, se suelen entender cambios en la organización económica que afectan a gran número de trabajadores o privatización de un número, cada vez mayor, de espacios públicos. Por flexibilización se entienden mayores facilidades para despedir a los trabajadores y peores condiciones de trabajo. Hablar de austeridad es sinónimo, por un lado, de fuertes restricciones en el gasto en servicios públicos esenciales, como salud, educación, pensiones o infraestructuras públicas, y por otro, de recortes en los salarios de los trabajadores (no desde luego en el de los altos ejecutivos). Finalmente, dinamización del sector productivo es ceder todas las decisiones a élites cada vez más reducidas y ajenas a la democracia, pretendiendo que todo sea regulado por "la mano invisible del mercado capitalista".

Ciertamente, existe una clara lucha por la hegemonía cuando se dota de significado a los conceptos. El éxito de la filosofía triunfante, heredera del *Consenso de Washington*, ha sido usar términos para apoyar sus tesis, que tradicionalmente han tenido y tienen, en contextos diferentes al político, significados positivos para el conjunto de los seres humanos y su calidad de vida, como he venido diciendo hasta el momento²².

Y no sólo eso. Una segunda característica de esta lucha es la habilidad de los ideólogos de la nueva derecha, para apropiarse de conceptos que tuvieron su inicio en el ámbito del pensamiento de izquierda y que han sido reconducido a favor de los intereses capitalistas. Un destacado ejemplo es la idea de *tercer sector* a la que dedicaré las últimas líneas de este epígrafe.

El tercer sector ha sido tradicionalmente definido como una denominación residual e imprecisa que trata de dar cuenta de un conjunto de organizaciones sociales que se caracterizan por no ser estatales ni mercantiles, es decir son privadas pero no tienen fines lucrativos²³. Su emer-

²² No sólo se han adueñado de las palabras, también de organizaciones que han tenido importancia en la defensa de intereses de las capas empobrecidas de la población, como por ejemplo los partidos socialdemócratas en Europa.

²³ Sousa Santos, B.: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Sequitur, Madrid, 1999, p. 60, 67-68.

gencia como concepto fetiche fue producto del vacío ideológico resultante de la crisis de la socialdemocracia y la caída del socialismo real. Para Villasante se trataba de buscar una línea intermedia entre neoliberalismo y Estado del bienestar²⁴.

Según Boaventura de Souza existe un claro riesgo que el tercer sector se consolide, no por la valía de los valores adscritos al principio de comunidad, sino para actuar como apaciguador de las tensiones generadas por los conflictos políticos resultantes del ataque neoliberal a las conquistas logradas por sectores progresistas. El mito del tercer sector podría estar abocada al mismo fracaso que el mercado o el Estado. Según Boaventura el Estado debe promover políticas que impulsen el tercer sector diferenciado del capitalismo. El isomorfismo entre los valores que subyacen a los principios de comunidad y el principio Estado (cooperación, solidaridad, participación, democracia y prioridad de la distribución sobre la acumulación), no se erigen en un punto de partida sino en el resultado de una lucha por la democracia²⁵.

A mi juicio, si bien el tercer sector surge de ámbitos ideológicos de izquierda con una intención emancipatoria referida por ambos estudiosos, éste ha sido reconducido a servir o auxiliar los intereses del capitalismo. Todavía más, se ha convertido, a través de las ONGs, en un engranaje importante dentro de la estrategia de privatización de los espacios y servicios públicos. El tercer sector es prácticamente una forma más de neocapitalismo y para ello ha contado con el apoyo y las bendiciones del modelo de Estado nación surgido de la globalización. Estoy seguro que existen proyectos bienintencionados dirigidos a mejorar la vida de ciudadanos/as indefensos, pero eso no significa necesariamente que sea una alternativa.

En este epígrafe he estudiado la importancia de las palabras en las luchas por la hegemonía social del capitalismo. Las estrategias seguidas han sido, por un lado, el empleo de términos con un significado socialmente aceptado como positivo y socialmente beneficioso, con una proyección netamente ideológica. En segundo lugar, la reconducción de conceptos ideológicos hacia el apoyo y servicio de los principios neoliberales.

²⁴ Rodríguez Villasante, T.: *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, HOAC, Madrid, 1995, p. 262.

²⁵ Sousa Santos, B.: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, op. cit., pp. 86-87.

En el siguiente epígrafe estudiaré el concepto de gobernanza que supone una tercera línea de lucha a favor de los intereses del capital global y su soberanía. Gobernanza no es gobierno²⁶. Entonces, ¿de qué estamos hablando?

3. Gobernanza, más allá de la representación.

Empecemos preguntándonos, ¿por qué gobernanza? ¿por qué no decir gobierno? Según el Diccionario de la RAE de la Lengua de 2001, gobernanza es: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

Según Vidal Beneyto la palabra gobernanza, cuya primera aparición en el siglo XV es francesa bajo la forma de *gouvernance*, recalca en el mundo anglosajón a finales del XVII -*governance* - y desde entonces es de circulación habitual allí como sinónimo de ejercicio del poder, de actividad de gobierno. De forma inesperada, a mediados de los años ochenta, irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana, al intentar dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento en los países en desarrollo durante la fase poscolonial, recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. La gobernanza denotativamente es la simple acción de gobernar, pero connotativamente viene acompañada por elementos que se encargan de subrayar que esa actividad debe de ejercerse lejos del poder del Estado y cerca del poder de las empresas²⁷.

En los años setenta se vivió una época de emergencia de movimientos sociales influidos por las movilizaciones estudiantiles acaecidas en Francia, Italia, o Gran Bretaña. Frente a ello hubo una reacción a nivel político (Reagan, Thatcher), en el de la teoría jurídica y la redacción de

²⁶ Desai, M.: *Global Governance*, en Desai, M., Redfern, P. (ed.), *Global Governance. Ethics and Economics of the World Order*. Pinter, London, 1995, p. 7.

²⁷ Vidal Beneyto, J.: "Gobernabilidad y gobernanza", *El País*, 15 de abril de 2002.

los informes sobre la democracia de la Comisión Trilateral.

La primera de las reacciones consistió en la llegada al poder en dos de los principales Estados del mundo de dos políticos que representaron una época de reformas neoliberales. Con ellas se pusieron los cimientos de lo que hoy es el "incuestionable" modelo social, exportado a todo el mundo bajo el concepto de neoliberalismo. Este modelo socioeconómico ha sido aceptado hasta por los herederos políticos del Estado del Bienestar, la socialdemocracia o el laborismo²⁸.

La segunda de las reacciones fue la puesta en marcha, a nivel teórico, de un conjunto de teorías de la justicia neocontractualistas con el fin de reformular las bases sobre las que se asentaba el Estado del bienestar y fundamentar filosóficamente el nuevo paso, donde se consideraba que el Estado-nación debía dar para crear las condiciones jurídicas y políticas que permitiera una acumulación de capital al nivel de la actual. Autores fundamentales en este trabajo fueron Robert Nozick y James Buchanan, cada uno desde una perspectiva diferente aunque con intenciones convergentes²⁹. Se trataba de poner las bases del proceso que hoy llamamos globalización y que representa desde una perspectiva jurídico política la construcción de organizaciones multilaterales que de facto gobiernan los Estados y con ello los ciudadanos. El Estado nación permanece como un instrumento que asegura la "legitimidad del proceso".

La tercera reacción fue la corriente elitista que inundó la reflexión sobre la democracia y que ha llegado hasta nuestros días con una clara hegemonía del modelo elitista *schumpeteriano*, matizado por las teorías de la elección racional. Fue en la crisis de gobernabilidad de los setenta cuando se produjo un divorcio entre los intereses del capital y los del Estado nación; el espacio de la economía se fue disociando del político, quedando éste colonizado y supeditado al primero³⁰.

El punto de partida para ello fue un informe de la Comisión Trilateral, creada en 1973 por iniciativa de Rockefeller y de otros grandes empresa-

²⁸ Vid., en este sentido, *Ambitions for Britain. Labour's Manifesto 2001* en www.labour.org.uk

²⁹ Desde el punto de vista de la redistribución se podrían hacer dos grupos entre los más radicales antiredistribucionistas (Buchanan y Nozick), y aquellos menos radicales como Rawls o Dworkin.

³⁰ En este sentido, vid., Oller i Sala, D.: *Un futuro para la democracia. Una democracia para la gobernabilidad mundial, Cristianismo i Justicia, Barcelona, 2002, p. 8.*

rios de EE UU, Europa y Japón, titulado *La Crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*³¹. Se trata de un informe en el que se denuncian disfunciones a las que, por aquel entonces, se enfrentaban los regímenes democráticos, cada vez más desbordados por las demandas que los ciudadanos les hacían en el marco del Estado del Bienestar. A su juicio dicha situación los hacían difícilmente gobernables, concluyéndose que la democracia es un peligro para la estabilidad de las democracias³². Por tanto, menos democracia es lo aconsejable y los expertos son los que han de tomar las decisiones, sustrayendo esta posibilidad a la ciudadanía. De ahí al elitismo imperante no hay mucho camino.

Las tres reacciones descritas supusieron progresivamente la retirada de la ciudadanía de las decisiones políticas y una creciente privatización de espacios. A nivel teórico, cobró fuerza la idea del "fin de las ideologías". Sin ideologías, sin nuevos caminos a recorrer, con la "certeza metafísica" de que sólo había una manera de gobernar, de decidir que se quiere hacer con el mundo y las vidas de aquellas/os que lo pueblan, se impulsó el concepto de gobernanza.

³¹ Comisión Trilateral, *La Crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*, New York University Press, New York, 1975. Años más tarde la Comisión Trilateral produjo otro informe donde hacía balance de la situación de las democracias y enunciaba algunos problemas, a los que a su juicio se enfrentaban (Putnam, R.D., Casanova, J. C., Sato, S.: *Revitalizing Trilateral Democracies. A Report to the Trilateral Commission. The Trilateral Commission, April/October 1995*, documento encontrado en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Falta la parte de Sato).

³² Su tesis parte del hecho de que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo. En una perspectiva más general, el informe sostiene que la crisis política de las sociedades desarrolladas se debe a la aceleración del progreso tecnológico y a la complejización de su entramado social, condiciones a las que la gestión pública tradicional es incapaz de dar respuesta suficiente. Por ello, predicar una mayor participación de los ciudadanos en la vida política y exigir mayor responsabilidad y protagonismo al Estado, lejos de hacer más gobernables nuestras democracias, agrava sus deficiencias. De aquí que la solución consista en disminuir la participación ciudadana, en tecnificar la conducción de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos. De tal manera que, 15-20 años antes de que aparezca la palabra gobernanza, la respuesta que los grandes poderes económicos y sociales dan al tema de la gobernabilidad coincide con el contenido que se asignará después a dicho término. (Vidal Beneyto, J., op. cit.)

La gobernanza actualmente es usada como sinónimo de acciones técnicas de gobierno, no ideológicas, que tienen como finalidad el logro de la prosperidad y el bienestar común. Consecuencia de ello es el uso de gobernanza frente a gobierno, pues se acepta que el mercado capitalista debe ser el regulador de las relaciones socioeconómicas. Para ejemplificar esta idea tomaré algunos aspectos de un texto de gran relevancia social y mundial, el *Libro Blanco sobre La Gobernanza Europea*³³.

Romano Prodi en el prefacio, señala que la Comisión Europea debe proceder a una reforma de la gobernanza, enmarcada en dos líneas fundamentales: la reforma de la propia comisión y otras instituciones europeas, y en los Estados miembros de la Unión³⁴. La razón de ello es fortalecer la legitimidad de la Unión Europea.

Para los redactores del Libro Blanco existe una brecha, cada vez mayor, entre los europeos y sus instituciones. Prueba de ello, es el creciente abstencionismo en las elecciones europeas y el resultado negativo que han tenido consultas populares sobre temas europeos (el último, el no de Irlanda al tratado de Niza, que motivó un referéndum posterior donde sí se alcanzó una respuesta positiva). Además este desencanto se manifiesta en que la ciudadanía europea sienta que las instituciones comunitarias hacen poco o nada, respecto a problemas como el paro o la vivienda. Según los redactores del Libro Blanco, existe poca información sobre el trabajo que se desarrolla en Bruselas y los Estados miembros no saben transmitir adecuadamente lo que la Unión hace³⁵.

Para *El Libro Blanco*, la reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la UE usa los poderes que los ciudadanos le otorga, siendo el objetivo establecer un proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad. Esto se traduciría en una mayor conexión con los ciudadanos y unas políticas más eficaces³⁶.

Para conseguir lo que se pretende, la Comisión identifica cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza. Estos principios son: apertura, responsabilidad, coherencia, eficacia y participación. Estas cinco principios pretenden reforzar los de proporcionalidad y

³³ *Comisión Europea: La Gobernanza Europea. Libro Blanco, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.*

³⁴ *Id.*, p. 4.

³⁵ *Ibid.*, pp. 9-10.

³⁶ *Ibid.*, p. 12.

subsidiariedad³⁷. Dichas propuestas se agrupan en cuatro líneas básicas: mejorar la relación con los actores implicados en el proceso político europeo, mejorar la calidad de las políticas, reforzar el rol de la UE en el mundo y centrar las instituciones.

Sin embargo, un diagnóstico más o menos certero del déficit democrático de la Unión –en el que, por cierto, alguna responsabilidad tendrán– y el uso de ideas que aparentemente parecen encerrar propósitos neutrales, contienen a la vez una carga ideológica fortísima. En primer lugar, la Comisión Europea apuesta decididamente por la sociedad civil como uno de los elementos básicos de este proceso. Se concibe como un *proceso de devolución* de funciones y atribuciones, “indebidamente apropiadas por el Estado”, a la sociedad civil³⁸.

La cuestión es que ésta se identifica, sobre todo, con las ONGs. Las Ongs han excedido sus funciones primigenias, para convertirse en las substitutas privadas de los servicios públicos de todo orden, siendo así, uno de los engranajes fundamentales en la consolidación del Estado asistencial neocontractulista, fundado en la caridad, antes que en el servicio.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo antes dicho, la Comisión sitúa conscientemente las decisiones que puedan tomar organismos de representación democrática, o al menos sometidos a un cierto control público, al mismo nivel que las decisiones tomadas por organismos dependientes de intereses sectoriales privados. Eso tiene como consecuencia, por citar dos ejemplos, que la terminología gerencial de las ONGs se introduce en la resolución de problemas que afecta al bien común. Se trata al ciudadano, no como tal, sino como cliente; se legitiman los actos de la administración por una cierta idea de eficacia bendecida por la racionalidad instrumental. Desde esta perspectiva, el gobierno debe ser una empresa que promocióne la competencia entre los servicios públicos y descentralice el poder siguiendo mecanismos de mercado y entendiendo que los ciudadanos son consumidores³⁹. Por otra parte, se abandona

³⁷ *Ibid.*, pp. 17-18.

³⁸ Boron, A.: *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri, El Viejo Topo, Barcelona, 2003*, p. 107.

³⁹ Osborne, D., Gaebler, T.: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Addison Wesley, Reading, 1992. Este libro es pionero en la introducción de conceptos empresariales capitalistas en la gestión de los asuntos públicos. La idea de introducción de conceptos gerenciales en el ámbito de la gestión de asuntos públicos pertenece al profesor Alejandro Medici.*

la tradición laica de los Estados y se empiezan a confundir las relaciones Iglesia-Estado, tal y como ocurre en EEUU actualmente, donde la administración Bush está tratando de que las organizaciones religiosas se ocupen de los servicios sociales.

En tercer lugar, el Libro Blanco, profundiza en la marginación del Parlamento Europeo. En vez de tratar de darle el protagonismo que debiera, fortalecer su carácter decisorio y dotar a la ciudadanía europea de mecanismos serios de democracia directa, lo margina y evita la participación de la ciudadanía en la elección de políticas. Eso tiene consecuencias gravísimas para el futuro de la Unión y de la ciudadanía europea. La cesión de espacios a lo privado, hace que lo público sea marginado. Habría que apostar, a mi juicio, por un parlamento europeo apoyado por instituciones fuertes de decisión directa sobre políticas concretas que la unión pudiera llevar a cabo.

Para empezar, no estaría mal consolidar una iniciativa legislativa popular a nivel europeo, o referéndum sobre políticas concretas, que se cumplieran, y en la que todos los asuntos estuvieran sometidos al debate (incluyendo la política económica). Sin embargo, nada de eso es así. Muy al contrario. Nos encaminamos a un proceso de referenda en los Estados de la Unión, en los que se nos propondrá la sanción sin rechistar de un texto que no es ajeno y en que no hemos participado. La Unión Europea reedita, lamentablemente, la vieja política de hechos consumados: "o lo tomas o lo dejas".

Esta situación nos lleva a preguntarnos por la democracia. ¿Qué queda de ella? ¿Cómo recuperarla? ¿Qué papel podría asumir el derecho en este desafío?

4. Mercado sin apellidos en la era de las corporaciones. Derecho débil y derecho fuerte.

La mercantilización de la vida se está convirtiendo en el único modo racional de afrontar ésta en el mundo mercantil⁴⁰. Una racionalidad dirigida a que las corporaciones hagan el mejor negocio posible, sin importar los costes que ello pueda tener para las sociedades y para los seres humanos

⁴⁰ Sousa Santos, B.: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, op. cit., p. 63.

que las habitan. Al fin al cabo, no nos engañemos, como he dicho en este trabajo, el capitalismo es absolutamente irresponsable de las consecuencias que puedan tener sus actos, si exceptuamos, por supuesto, la cuenta de resultados de la empresa⁴¹.

Retomo las ideas con las que comencé. Asistimos a una progresiva liquidación de los contenidos participativos de la democracia representativa. Ésta pasa a transformarse de un modelo de delegación hacia arriba, en uno meramente de delegación hacia abajo. Esta democracia es reivindicada por los que ejercen activamente las relaciones de dominio como gobierno sin contenidos ideológicos, como buena gobernanza, cuando en realidad es la peor de todas las ideologías: aquella que se transmuta en verdad absoluta y es incapaz de reconocer posibles alternativas.

La gobernanza tiene como único fin procurar el beneficio de las élites en el marco una expansión sin límites de la economía capitalista; lo que muchos denominan la globalización. En este contexto, los Estados nación se adaptan a la hegemonía de las corporaciones cediendo funciones, espacios y servicios a la iniciativa privada e integrándose en organizaciones supranacionales al servicio directo de la acumulación capitalista. En este sentido, Europa es un ejemplo paradigmático. Los Estados europeos han enarbolado por mucho tiempo los principios del Estado del Bienestar. Ahora se adaptan a los cambios integrándose en organizaciones como la OMC que niegan tales principios y son dirigidas sin control democrático. Los Estados se ponen directamente al servicio de las corporaciones, al mismo tiempo que se van desmantelando los pocos controles en manos de la ciudadanía, gracias a las cesiones que de sus funciones hacen los Estados⁴². Europa pierde su identidad y nada parece remediarlo.

La gobernanza se supone neutral, árbitro imparcial de las necesidades sociales; el repetido gobierno de los tecnócratas, o de "gestión". Como si esos tecnócratas o esa gestión no tuviera nombres y apellidos y orientación teórica. Esto supone adaptación y respeto a las leyes del mercado

⁴¹ Vid. *Sobre efectos en la naturaleza del actual modelo de producción el interesante libro de Foster, J. B.: Ecology against Capitalism, Monthly Review Press, New York, 2002.*

⁴² *En un lugar común hablar sobre "el desmantelamiento y desaparición del Estado". Sin embargo, eso está muy lejos de ser así. El Estado nación tiene futuro y es necesario, por tres razones: como máquina de represión y guerra, como intervencionista a favor de la acumulación capitalista y como instancia de legitimación cada más ficticia y procedimentalista.*

capitalista y poner al derecho al servicio de ese orden. De ello surge un derecho al que califico como débil.

El derecho débil sería aquél que reúne las características que a continuación expongo. En primer lugar, se trata de un derecho que fortalece los espacios privados. Segundo, es un derecho del que se derivan mercados sometidos o dominados. En tercer lugar, el derecho se encuentra sometido a los dictados del mercado capitalista. Eso significa que fuerzas no elegidas por la ciudadanía gobiernan sobre el derecho, conformándolo a sus necesidades y objetivos.

A mi juicio el mundo de la globalización tiene una característica que resalta por encima de todas las que pudiéramos pensar: cualquier cosa del mundo está, se concibe o se puede destinar a ser un mero objeto de valoración por parte del mercado capitalista. Las reglas del mismo se han extendido a todos los espacios de nuestras sociedades disciplinándolas e integrándolas en un visión del mundo reduccionista y basada en la maximización del beneficio.

Lejos de ser una excepción, el derecho es una base muy importante para cumplir con las estrategias del mercado capitalista. El derecho es un instrumento para cumplir con las necesidades de las grandes corporaciones, que deben amoldar a sus intereses las legislaciones de los Estados nación.

De esto se sigue un fortalecimiento de los espacios privados, aquellos que interesan a las corporaciones y a los capitales financieros. Se expanden los espacios que disciplinan la sociedad, aquellos donde la gente se reúne, no para comunicar, sino para comprar. El consumismo posibilita más acumulación y por ello se deben impulsar la creación de dichos espacios.

En esta sociedad disciplinada donde los valores y reglas del capital han saltado las fronteras de la fábrica, el dominio que ejercen las grandes corporaciones transnacionales es cada vez más y más omnímodo. Ni existe libre competencia, ni mucho menos mercado libre. Es un mercado rígidamente intervenido en beneficio de unos pocos oligopolios que se esconden entre las diferentes marcas que vemos en nuestros supermercados.

De la fuerza de dichas empresas se deriva la preeminencia de sus reglas sobre el derecho, que para subsistir tiene que terminar conformándose a su imagen y semejanza. Un derecho de mínimos que servirá para registrar la propiedad de las mismas y permitir, por una parte, una rígida legislación que ampare la obtención de pingües beneficios, y, por otro,

laxa o inexistente en el cumplimiento de obligaciones con la sociedad en la que se encuentra, por ejemplo, medio ambiente, contratos laborales, etc. Como consecuencia de la inexistencia de protección social y los vacíos legales surgirá la corrupción. Ésta quebrará todavía más la sociedad.

En conclusión: gobierno y derecho parecen atravesar una crisis profunda en su relación con la democracia que les lleva a transformarse en meros cauces que política o jurídicamente materializan los intereses corporativos y financieros.

Es hora de pasar a las alternativas.

El derecho puede ser un instrumento, que no sólo no obstaculice el cambio social (el señalaba en su famoso libro el profesor Novoa Monrreal), sino que además lo impulse en beneficio de la mayoría de la ciudadanía. De tal manera que impulse la creación de espacios públicos y de saludables espacios privados dirigidos a la cooperación y a la dinamización de la sociedad. Este derecho lo podríamos calificar como fuerte.

El derecho fuerte es un derecho que depende de la ciudadanía, de la presión que ésta vaya ejerciendo en pos de reformas democráticas constantes. En un derecho, por su propia naturaleza, abierto a las necesidades de la ciudadanía. Este derecho, al contrario que el débil, reuniría las siguientes condiciones. En primer lugar, es un derecho del que salen fortalecidos los espacios públicos. En segundo lugar, es un derecho que libera mercados, que procura espacios económicos liberados, donde es posible la cooperación y donde se persigue la utilidad social de lo producido. En último lugar, el derecho es en este caso el que somete al mercado, de lo cual se deriva que la voluntad de la ciudadanía que crea ese derecho va a ser la que establezca las pautas que los intercambios económicos sigan.

Es importante insistir en la necesaria liberación de mercados, en beneficio de una producción que sea socialmente útil y que respete los derechos humanos. Pero si existe algo central es la preeminencia del derecho concebido de manera democrática por la población sobre el mercado, es decir las reglas que se devienen de sectores a los que nadie ha elegido pero que atesoran un gran capital. La pretendida "desregulación de los mercados", simplemente significa cambiar una regulación mínima por parte de las autoridades públicas, por una regulación dictada por las grandes corporaciones. Como afirma Amin, todos los mercados

se encuentran regulados; la cuestión es saber quién los regula y cómo⁴³.

Es imprescindible revigorizar el concepto de gobierno y dotarlo de contenidos fuertemente democráticos en el contexto de un derecho fuerte y por las prácticas que desarrollan la democracia y las teorías que sirven de sustento. En este sentido, creo que la demoarquía es una propuesta que debe impulsar la concreción de alternativas ciudadanas a favor de cambios sociales. A continuación desarrollaré brevemente este concepto, ya que, a mi juicio, supone una alternativa seria de construcción de la democracia *desde abajo*.

Cuando hablo de demoarquía me estoy refiriendo a una serie de prácticas concretas, llevadas a cabo en el espacio local, aunque de proyección endógena, cuyo objetivo es el autogobierno de la gente. Ello se traduce en una elección práctica de políticas, lo cual significa, una ruptura muy marcada con aquellos mecanismos de gobierno dirigidos a la elección de élites. Por esta razón, supone un cuestionamiento frontal de la oligocracia o poliarquía electoral, en general, y de la oligarquía en particular.

La demoarquía es además de una práctica, una escuela de democracia. Un centro donde se enseña a ser ciudadano. La dimensión educativa de la demoarquía es fundamental, pues sin ella, las prácticas perderían irremisiblemente su carácter transformador y de reproducción de unos principios políticos diferenciados. La necesidad de expandir dichas prácticas es lo que motiva su potencial educativo.

Es una nueva hegemonía la que busca irse consolidando. No acepta regirse por ninguna precondition que no sea producto de la decisión de los movimientos que la sustentan. Sí están presentes elementos como los derechos humanos y el respeto intersubjetivo. Pero estos no se fundamentan como algo innato a aquellos que participan de estas prácticas, ni como una necesidad trascendente de aceptación por la vía que sea. En absoluto. La presencia de los Derechos Humanos, y el respeto intersubjetivo que se deriva de los mismos, viene de una reacción a un contexto de dominación. La demoarquía surge como expresión de esta reacción, ante el establecimiento de unas relaciones de dominación política, económica, cultural, social. Emerge desde la constante pregunta por

⁴³ Amin, S.: *El hegemonismo de los Estados Unidos y el desvanecimiento del proyecto europeo*. El Viejo Topo, Barcelona, 2001. p. 26.

la injusticia, ¿por qué debo obedecer a tan pocos? y trata de ponerlo remedio de una manera práctica y concreta⁴⁴.

La demoarquía no es fruto de una abstracción, ni algo dado *per se*. Es el producto de una dominación y la vía para salvar esa relación de dominación. Y es desde esa conciencia de cambio, desde esa lucha por la construcción de una nueva hegemonía que restaure un marco de relaciones de poder, no de dominación, entre los seres humanos, del que se deriva la demoarquía. Y es por la propia conciencia de la injusticia, de la que surge el restaurar y actuar de acuerdo a una serie de principios de respeto, a los que convencionalmente llamamos Derechos Humanos.

Desde la doctrina liberal hegemónica se insiste en buscar unos principios de justicia o unas abstractas condiciones para la democracia y un fundamento trascendente de los Derechos Humanos o el poder constituyente. Sin embargo, nada de eso es así. No es una fundamentación primera de dichos elementos lo que se busca, sino más bien una legitimación de relaciones de dominación preestablecidas y marcos categoriales predeterminados y la adaptación de conceptos prestigiosos como estos a los mismos a fin de permitir su legitimación. Paul Ricoeur, critica la reflexión que hace John Rawls considerando que lo que el ser humano busca en primer lugar no es la justicia. Más bien la práctica humana indica que comenzamos a preocuparnos por ella cuando somos conscientes de que una injusticia se nos impone. El ser humano rehusa perder su integridad. Esta resistencia contra la injusticia y la opresión precisa de una cierta orientación, por ello la lucha contra la injusticia se basa en la rebeldía⁴⁵.

Ésta es la base de la ontología feminista. Las ontologías de la opresión descansan sobre emociones y pensamientos prohibidos. Son prácticas que se sitúan en el plano de la subversión. Pero no estamos hablando de prácticas meramente negativas. Lo central es la construcción de la vida diaria de una realidad mundana, no importando lo escondida o negada que esté por los opresores y con ella un sistema ontológico para definir, explicar y construir el ser de los miembros de tales grupos. La experiencia concreta es un criterio de significado y se estima la base

⁴⁴ En este sentido es importante la búsqueda en el origen de las prácticas emancipatorias. ¿Cómo surgen? ¿Cuándo? Y, sobre todo, ¿por qué?

⁴⁵ Ricoeur, P.: *Lectures I. Autour du Politique*, Seuil, Paris, 1991, p.177.

ontológica del conocimiento. Las ontologías tradicionales han sido hechas desde la superioridad y usando criterios abstractos en favor de conservar relaciones de dominación preestablecidas. Esta epistemología afirma la importancia de la oprimida/o como un lugar privilegiado para realizar una teoría del ser y conocer la realidad. Desde esta perspectiva ontología y epistemología estarían integrados de manera simbiótica, desafiando así las concepciones cartesianas clásicas. De tales se derivarían una serie de preceptos éticos⁴⁶.

La contrahegemonía es producto de ello. Por ello no podemos deslindar la dominación por clase, etnia, género u orientación sexual, de los sistemas de relación patriarcales. Ni tampoco de un sistema productivo –capitalismo– concreto. Ni de aquel conjunto de reglas que sirven a ambos para su reproducción –la oligocracia, o poliarquía electoral–, ni tan siquiera a un conjunto de valores e ideas que lo fundamentan y lo legitiman teóricamente –el liberalismo–.

La demoarquía es producto de tal contrahegemonía. Es una práctica que altera las relaciones de dominación establecidas sobre la base de principios y verdades trascendentes. La demoarquía sitúa la filosofía en el plano de lo concreto; como una búsqueda en la mejora de las condiciones de vida de la gente. Su fundamento es esa reacción ante la injusticia de la que ante hablaba y la necesidad de buscar vías prácticas y alternativas que faciliten la inclusión, el respeto y la participación de la ciudadanía en la construcción de su sociedad y por ende de su futuro.

La demoarquía, no supone la universalización de unas prácticas concretas, de unos procedimientos tasados. Quizá algunos de los elementos sirvan, pero otros no. Depende de circunstancias espaciales y peculiaridades culturales. En consecuencia la demoarquía no propone la universalización de ningún procedimiento, por muy buenos resultados que diera. Es respetuosa con los debates y las ideas de los movimientos sociales o grupos de cualquier espacio territorial. Asume que el objetivo es crear los cauces procedimentales adecuados para conducir el autogobierno de la gente con el fin de resolver problemas y cubrir las necesidades de las colectividades.

⁴⁶ Stanley, L., Wise, S.: *Breaking out again. Feminist ontology and epistemology*, Routledge, New York, 1993, pp. 222-227.

Esos cauces procedimentales son expresión de los procesos sociales en los que están inmersos. El contexto prefigura la práctica. No al contrario. La característica histórica y contextual de la demoarquía determina el carácter de las experiencias. La fuerza de las prácticas no son determinadas por elementos abstractos, predeterminados. La demoarquía constituye lo político y lo construye sobre la base de la presión ejercida por los movimientos populares que las inducen.

Comenzamos este trabajo citando una de las obras fundamentales de la historia de la literatura universal: *Viaje al fin de la noche*. Todo un ejemplo de escepticismo, pesimismo y crítica inteligente y, en la mayoría de las ocasiones acertada, de hasta que punto son interiorizadas las relaciones de dominación por parte de la gente. Sin embargo, no quisiera que interpretara que este es un trabajo sin esperanza. Creo que todo lo contrario. La esperanza está en todos nosotros y nosotras que no nos conformamos y luchamos porque las cosas cambien.

Nosotros y nosotras estudiantes, intelectuales, ciudadanos/as debemos retar a nuestras sociedades. De lo contrario estaremos muertos y haciendo de nuestras cátedras o de nuestras vidas cementerios en los que anidara el conformismo y la autocomplacencia al abrigo de los poderosos de turno. Aquellos *científicos sociales* que nunca, ¡por Dios!, hacen ideología a favor del mantenimiento de las cosas tal y como están, nos acusaran de ideólogos. No importa. Adelante desde el rigor, el esfuerzo y la lucha por un trabajo bien hecho con el que cooperemos con aquellos y aquellas que se manifiestan en la calle para que el orden social cambie a favor de los que nunca deciden nada. Para los que el bien común es siempre las migajas de los beneficios de las élites, para las que se inventó dicho concepto.

Hay que reivindicar otra Europa. Europa no es un fantasma que se pasea de vez en cuando por nuestros televisores envuelto en una bandera azul con estrellas. Tampoco debiera ser un instrumento para facilitar los negocios de las corporaciones. Triste final sería. Frente al tipo de imposición que marca la Convención Europea o la Carta sobre la Gobernanza, los/as ciudadanos/as europeos/as debemos responder que "otra Europa es posible". ¿Qué significa esto? Pues que Europa se juega su legitimidad como entidad política en políticas sociales ambiciosas. No en el mero seguidismo de los patrones que marcan las corporaciones y la OMC. En prácticas que respondan a las necesidades de los europeos y abran cauces de cooperación efectiva con el resto del mundo. En accio-

nes donde la ciudadanía europea se reconozca, promoviendo la colaboración y afianzando la participación ciudadana en la resolución de los problemas y los conflictos que tiene planteada Europa. Europa no se agota en una constitución impuesta desde arriba. Europa son los ciudadanos/as sin trabajo o en precario, es una educación pública sólida, son servicios sanitarios universales y de calidad, es la resolución común de catástrofes, tensiones culturales y otros muchos problemas que requieren respuestas comunes.

El agotamiento de una buena parte de la tradición liberal es manifiesto⁴⁷. Hay una gran cantidad de autores, entre los que destaca Thomas L. Pangle que considera que hay que fortalecer la democracia liberal volviendo al liberalismo clásico⁴⁸, o que la actual deriva neoliberal es un error, no atribuible al liberalismo clásico. A mi juicio debemos ser conscientes de sus aportaciones y las aperturas creadas en algunos momentos de su devenir histórico. Pero hoy, no es más que un instrumento político en manos de los intereses de las corporaciones.

No podemos esperar que los problemas internos hagan estallar el sistema. No podemos pensar que poniendo de relevancia sus paradojas y contradicciones se va a abandonar lo que tan beneficioso resulta para tan pocos. No. Sólo desde las alternativas, desde una visión proyectual de las cosas y la acción de colectivos ciudadanos, se cambiarán las cosas. Estoy convencido de que es posible, aunque la resistencia y la violencia con la que el sistema hegemónico se defiende y se defenderá será terrible. Su máquina de miedo, muerte se pondrá al máximo.

Es imprescindible apostar por la democracia y por los movimientos y las prácticas que desarrollan experiencias de demoarquía en todas las áreas del planeta. El autogobierno es la respuesta frente a la gobernanza. La democracia y los derechos humanos frente al mercado capitalista.

⁴⁷ Esta idea pretende huir de interpretaciones de la ciudadanía que se presumen menos débiles o limitadas que las hegemónicas, pero que sin embargo siguen entendiendo que es necesario ahondar en el proyecto liberal democrático, como algo inacabado y que aún tiene mucho que decir en temas como la participación (Clarke, P. B., *Ser ciudadano, Sequitur*, Madrid, 1999, p. 1). Este autor identifica su pensamiento como postliberal, pero no antiliberal.

⁴⁸ Pangle, T.L., *The Ennobling of Democracy. The Challenge of The Postmodern Age*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1992, pp. 155 y ss.

Acerca de la democracia. Reflexiones a partir de un contexto latinoamericano

David Sánchez Rubio¹

1. Introducción.

Alberto Maturana y Francisco Varela, en *El árbol del conocimiento*, nos cuentan una anécdota bastante curiosa: en Nueva York, en el barrio del Bronx, hay un zoológico dentro del cual nos topamos con un gran pabellón dedicado expresamente a los primates. Los hay de todos los tipos y clases: gorilas, macacos, chimpancés, gibones... Pero lo que más llama la atención es que en el fondo, apartada, nos encontramos con una jaula bien protegida y cerrada con barrotes muy gruesos. Cuando uno se acerca a ella, puede leer un rótulo que dice: *El primate más peligroso del planeta*. Y al mirar entre las barras de hierro, con sorpresa, uno ve su propia cara. Seguidamente se informa que el hombre ha matado más especies sobre el planeta que ninguna otra conocida². Tampoco sería desatinado añadir que, además, es la especie que más se ha agredido contra sí misma.

Múltiples son las teorías y los discursos que destacan la dramática situación en la que actualmente se encuentra tanto la Humanidad como la Naturaleza, y en donde se resalta la especial responsabilidad que la acción humana posee. Pero no nos vamos a detener ahora en estos diagnósticos. Lo que sí vamos a hacer es quedarnos expresamente con esa figura del espejo, a través del cual podemos vernos y por medio del cual, tenemos la posibilidad de hacernos cargo de nuestra situación. Con él, de ser los miradores pasamos a ser los mirados.

El propio Boaventura de Sousa Santos, señala que hay espejos usados por los individuos, que son de vidrio, pero que también hay espejos

¹ Profesor Titular de Filosofía del Derecho, Universidad de Sevilla.

² Maturana, Alberto y Varela, Francisco: *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*, Debate, Madrid, 1999, p. 19.

usados por las sociedades. Sin ser de cristal, son simbólicos, no físicos. Mediante ellos se representan un conjunto de instituciones, mediaciones, normatividades e ideologías –como son la ciencia, la religión, el derecho, el estado, la tradición...– *que establecen correspondencias y jerarquías entre campos infinitamente vastos de prácticas sociales*. La realidad social, sus órdenes y su organización de identidades, semejanzas y correspondencias, quedan contruidos por las imágenes a las que otorgamos el estatuto de decirnos cómo viven nuestras sociedades. Lo que esos espejos reflejan son lo que las sociedades son³.

El mismo autor va más allá cuando explica que incluso esos espejos de uso social pueden llegar a tener vida propia. Siendo procesos y fruto de procesos, cuanto más importantes sean más posibilidades tendrán de adquirir una vida independiente. En ese instante, en vez de verse la sociedad reflejada en el espejo, es el espejo el que pretende que la sociedad lo refleje. De objeto con el que mirar y transformar el mundo pasa a ser el mismo mirar que detiene y congela la realidad. El espejo la sustituye. Incluso pasa a ser un super-sujeto en el que ya nadie se reconoce. Provoca una desorientación social y se convierte en una estatua. La sociedad no llega a conocerse en ella porque deja de mostrar imágenes creíbles. La estatua tiene una mirada vacía y opaca, ciega, que con vida propia trata de mirarse a sí misma, a los pies que la sostienen. Se tambalea, se desequilibra y cae.

Pero no sólo la gravedad del problema radica en el derrumbamiento de las mediaciones que se convierten en figuras de piedra inconsistentes. Si hay espejos que no nos saben explicar nuestro mundo, también hay y permanecen otros cuyas imágenes pueden ofrecer un potencial y una capacidad de darnos soluciones a quienes, se supone, somos los que ponemos los ojos para ver. Por ello, la situación se agudiza negativamente cuando es el ser humano, a pesar de ser quien mira, el que se queda ciego aun viendo. El escritor portugués José Saramago, premio nobel de Literatura, en su *Ensayo sobre la ceguera* ⁴, a través de un juego de imágenes, invierte visualmente lo que sucede en la realidad bajo una situación en la que todo el mundo repentinamente se va quedando ciego.

³ Ver su *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, Cortez Editores, Sao Paulo, 2000, pp. 47-48.

⁴ Edit. Santillana, Madrid, 1996.

El drama de la ceguera es el drama de nuestro tiempo, porque somos ciegos que viendo, no vemos la injusticia, las situaciones de muerte y podredumbre provocada, el desprecio por lo humano y el rechazo de la dignidad del ser humano en nuestro vivir cotidiano.

De espejos, de imágenes, de miradas de autonocimiento y de miradas ciegas, de reflejos y de estatuas vamos a hablar en este trabajo dedicado a un acercamiento, más o menos contingente y superficial, a una mediación que, construida por nosotros, nos permiten conocernos en nuestros defectos, en nuestros dramas y en nuestras carencias: la democracia. Lo haremos, sobre todo, situándonos principalmente en el ámbito del mundo latinoamericano, teniendo en cuenta el contexto de la denominada globalización y según esa ideología que quiere apropiarse de sus diversos procesos, como es el neoliberalismo.

Fundamentalmente nos detendremos en el concepto de democracia, pero lo haremos desde una aproximación histórica a la realidad latinoamericana. Hablar de «democracia» en América Latina, en palabras del sociólogo francés Alain Touraine, es hablar de una idea nueva a partir de la década de los 80 y 90 del siglo XIX. Frente a la permanencia que ha adquirido en los países occidentales insertos en el sistema capitalista, Latinoamérica no tiene una tradición democrática estable⁵. El peruano

Francisco Miró Quesada ha señalado como nota característica de su historia, desde la emancipación política de la Corona Española a principios del siglo XIX, el hecho de verse envuelta en un *permanente movimiento pendular entre dictadura y democracia*⁶. No es extraño que, en este marco, cuando hablamos de derechos humanos en América Latina reconocamos la distancia que existe entre el discurso que lo promueve y su práctica. Es certera la parábola de Eduardo Galeano cuando dice que en las sociedades latinoamericanas tanta es la lejanía entre el discurso y la práctica que cuando ambos se topan en una esquina, pasan de largo sin reconocerse⁷.

Que la democracia posea unos límites y unas carencias tanto en su

⁵ Alain Touraine: *América Latina. Política y sociedad*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.

⁶ Véase Francisco Miró Quesada: «Los derechos humanos en América Latina», en VV.AA., *Fundamentos filosóficos de los derechos humanos*, Ediciones Serbal/UNESCO, Barcelona, 1985, pp. 337-338.

⁷ Referencia tomada de Helio Gallardo: *Política y transformación social. Discusión sobre derechos humanos*, SERPAJ/Editorial Tierra Nueva, Quito, 2000.

manera de ser concebida como en su reconocimiento, puede reflejar nuestra ceguera que viene provocada o bien porque nos movemos con imágenes que no nos sirven ya que los espejos que nos la reflejan se han convertido en estatuas, o bien porque no queremos ver la patética situación de nuestra realidad pese a contar con la mejor visión y los mejores espejos para reconocernos. Quizá con este trabajo, se contribuya a mantener la situación. Los mismos espejos simbólicos que uno crea son tan frágiles como el cristal. Sólo queda la esperanza de que, al menos, su reflejo nos permita traspasar la oscuridad excluyente de algunas zonas hacia la penumbra de inclusión del mayor número de espacios convivenciales.

2. Sobre la democracia. Una leve mirada histórica.

Aludir a la historia de Latinoamérica es resaltar y referirse a los actores de un movimiento acelerado, cruzado por migraciones masivas, sublevaciones populares antes y después de su emancipación política, represiones, golpes de Estado, elecciones, asonadas, el paso de la esperanza revolucionaria al poder militar y a la idea de democracia. Muchos son los que la han definido como el continente de las reformas, las revoluciones y contrarrevoluciones, de los caudillos y las guerrillas. Y muchas son las causas que se han asignado a esta permanente inestabilidad política: la falta de un espíritu de unidad e integración nacional; la carencia de una burguesía similar a la europea como portadora del espíritu liberal e individualista necesario. Y la burguesía autóctona que existe, está subordinada a los intereses extranjeros; la existencia de una sociedad civil y un Estado débiles; la carencia de instituciones políticas democráticas; la presión que en determinados momentos históricos ha ejercido los Estados Unidos anulando cualquier conato de alternativas...

Junto a ese continuo vaivén de sistemas políticos, Waldo Fortín ha resaltado que existe una indefinición acerca de los contenidos y las finalidades de la democracia, señalando que hay una gran dificultad para llegar a un acuerdo acerca de un concepto *común* en América Latina, donde la heterogeneidad social, cultural e histórica de cada país es manifiesta. El problema, dice Fortín, tiene un sello especial debido *a la ausencia multipresente de la democracia, por las grandes desigualdades mezcladas con el atraso y por las variadas formas en que los actores políticos*

han discutido su participación en la vida colectiva, desde las concesiones graduales de la oligarquía liberalizante hasta la contestación guerrillera, pasando por las más diversas modalidades de experimentos sociales.⁸ Y en palabras de Octavio Paz, la *democracia latinoamericana llegó tarde y ha sido desfigurada y traicionada una y otra vez. Ha sido débil, indecisa, revoltosa, enemiga de sí misma, fácil a la adulación del demagogo, corrompida por el dinero, roída por el favoritismo y el nepotismo.*⁹ No sólo los obstáculos vienen de quienes abiertamente son enemigos de la democracia. Incluso supuestos defensores de la misma manipulan interesadamente el término para proteger ámbitos reducidos y no ampliados de reconocimiento. En estos casos aparecen intereses creados y limitativos de determinados grupos frente a otros, que son la mayoría. Y la democracia suele ser el arma utilizada. De este modo, de tener una perspectiva de inclusión pasa a ser otra de exclusión. Además, se difumina, se oscurece y se comprueba que, tanto en el pasado como en el presente, se ha hecho y se viene realizando un uso ideológico y reduccionista del término.

En este mismo sentido, pero dentro del ámbito europeo y estadounidense, el británico A. Arblaster en su libro, *Democracia*, constata el miedo que en la mayoría de las ocasiones, ha existido entre sus mismos defensores, a que los grupos populares formen parte, de manera activa y real, en su construcción práctica¹⁰.

A pesar de reconocer la multitud de acepciones y nociones que se han dado sobre este término, este autor señala que es en la Grecia clásica donde mejor se ha expresado la raíz de toda su definición, quedando caracterizada como *la idea del poder popular, de una situación en que el poder, y quizás la autoridad también, descansan en el pueblo.*¹¹ Arblaster tiene una concepción bastante amplia de democracia, entendiéndola como *un proceso continuo de interacción entre gobierno y sociedad, con una participación máxima del pueblo en la toma de decisiones públicas a todos los niveles.*¹² El concepto de participación es determinante. No se

⁸ Ver en «El desafío democrático en América Latina», en *Sistema*, nº 60-61, Madrid, junio de 1.984, p.63.

⁹ Ver su artículo «América Latina y la democracia», en *El cercado ajeno, volumen III de El peregrino en su patria*, F.C.E., 2ª ed., 1.989, México, p. 89.

¹⁰ A. Arblaster: *Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

¹¹ Ídem, pp. 18 y 19.

¹² Ídem, p. 138.

trata sólo de que todos los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones a las urnas electorales, sino también de obtener una igualdad de acceso a la toma de decisiones políticas, e igualdad de oportunidades para influir sobre la dirección de la sociedad. La igualdad política y la igualdad social y económica deben ir agarradas de la mano. Pero para él, lo más curioso de todo es que, pese al protagonismo y al papel principal otorgado a la mayoría y/o totalidad de los miembros de una sociedad, siempre han existido continuas cortapisas y permanentes limitaciones para que el ejercicio del poder no sea realizado, si no por todos, al menos por medio del mayor número posible de individuos. Tan acentuados han sido los obstáculos colocados contra la implantación de un sistema progresista y radicalmente participativo del pueblo, que Arblaster está convencido de que el actual sistema occidental de democracia representativa, con las diferencias y peculiaridades propias de cada país, ha sido en gran parte producto de determinados sectores conservadores y reaccionarios, e incluso de algunos considerados liberales. Con el propósito de impedir el flujo y el acceso de las grandes masas de ciudadanos a los centros y puntos neurálgicos de poder, y para impedirles el control político en la toma de decisiones, se han visto obligados a conceder tal tipo de gobierno, representativo e indirecto, consiguiéndose frenar así toda tendencia de progresiva interacción y profundo acercamiento entre gobierno y gobernados. Así, la desconfianza hacia la democracia que ha existido en estos grupos reaccionarios, en la mayoría de los casos, más que una lucha frontal y de oposición contra ella, ha sido una revisión y adaptación de la misma *hasta hacerla compatible con la persistente creencia en la necesidad y la virtud del gobierno de élites*.¹³

Curiosamente, el espejo y la imagen del concepto de democracia se edifican con la intención de que sólo sean determinados individuos los que aparezcan reflejados, quedando el resto (la mayoría del pueblo) fuera. Y si acaso alguien más aparece, lo hace con su rostro deformado. La realidad es la de los poderosos. La de los demás es irreal, incapaz y/o deforme. A ambos lados del Atlántico, la democracia se modela con una mirada opaca que no visualiza ni deja visualizar a la casi totalidad de la población.

Volviendo a América Latina, si hacemos un pequeño balance de su

¹³ *Ídem*, pp. 87 y 88.

historia, nos damos cuenta de cómo tradicionalmente se ha realizado una interpretación de la palabra «democracia» como mecanismo de defensa y acceso al poder de una oligarquía restringida (sobre todo en el siglo XIX con el grupo de los criollos) o clase media limitada (más en el siglo XX, en particular con los gobiernos populistas en las décadas de los treinta y de los cuarenta). El filósofo e historiador Leopoldo Zea, analizando el siglo XIX y una vez conseguida la Independencia, expresa el hecho de que muchos intelectuales y políticos latinoamericanos hablaban y defendían que, aparte de la emancipación política, era necesario conseguir la emancipación mental, debido a la existencia negativa de hábitos y costumbres provenientes del modo de vida español. Al querer romper con toda esa tradición quisieron, como alternativa, subirse al carro del progreso importando constituciones, ideales y principios propios de los orígenes de la democracia europea y norteamericana. Y para ello se excluía al pueblo de todo protagonismo, porque se consideraba que estaban incapacitados para llevar a la práctica cualquier mecanismo democrático. Se implantaron las llamadas *dictaduras para la libertad y la democracia*, donde se hacía de la libertad un objetivo que cumplir obligatoriamente, educándose antes a las masas, incluso utilizando la violencia si fuese necesario. Se trataba de un gobierno del pueblo a pesar del pueblo, que estaba encastado en la tradición hispana. Incluso se hablaba de renovar la misma raza y sangre latinoamericana, pues al estar formada por una mezcla de indígenas, españoles, negros y mestizos, impedía importar el espíritu capitalista de Occidente. Sarmiento quería potenciar la inmigración de europeos. Alcides Arguedas se proponía eliminar al indígena. El concepto de «democracia» era sinónimo de conservadurismo. Y la élite intelectual estaba más allá de las necesidades humanas y cotidianas de la mayoría¹⁴.

Incluso es notorio el uso desmedido que se ha querido darle como forma de legitimación de regímenes dictatoriales, ya fuesen unipersonalistas (entre otros, los de Juan Vicente Gómez y Pérez Jiménez en Venezuela hasta avanzada la primera mitad del siglo XX, y los de Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador y Juan Domingo Perón en Argentina durante la década de los treinta y cuarenta), o ya fuesen oligárquicos (como han sido las denominadas democracias aristocráticas –

¹⁴ Véase Leopoldo Zea: *Filosofía de la historia americana*, F.C.E., México, 1978.

—generación del 80 en Argentina y la generación de los «científicos» durante el longevo mandato de Porfirio Díaz en México—, ambas a caballo de los siglos XIX y XX). El mismo Octavio Paz ha indicado que la democracia ha tenido un considerable valor incluso dentro de las mismas dictaduras latinoamericanas, al considerarse estas como regímenes interinos de excepción, cuya única finalidad es preparar a la sociedad.

3. La democracia en nuestros días.

El actual proceso de democratización en América Latina también se está desarrollando dentro de un complejo maremagnum de imprecisiones y ambigüedades. Si en la década de los setenta se vivía el drama de las dictaduras, la democracia llegaba, más que por su propia capacidad de persuasión, por el fracaso de tales regímenes totalitarios, incapaces de dar soluciones a la fuerte crisis económica que asolaba al continente. Paradójicamente llegaba acompañada de una determinada política económica: el neoliberalismo, cuyo objetivo principal es potenciar la iniciativa privada y permitir el mercado libre, añadiendo nuevas mecánicas de privatización y descaradas políticas monetarias, sin preocuparse de la distribución de la riqueza. Así, en nombre de la democracia se están realizando políticas que agravan y cargan más sacrificios sobre las espaldas de los sectores más desfavorecidos. Se establece un determinado modelo político, supuestamente defensor de la participación ciudadana, que en realidad actúa independientemente de las necesidades, demandas e intereses sociales. Y si analizamos lo que está ocurriendo, comprobamos que se está cayendo en ese no querer mostrar todas las cartas de la baraja. Hemos comentado cómo en el pasado quienes utilizaban el término «democracia» lo hacían más bien como una forma, un mecanismo de acceder y mantenerse en el poder. Hoy, salvando las distancias, parece que la democracia legitima un determinado modelo económico que, a su vez, defiende los intereses de unas «élites» o «poliarquía», de un grupo restringido formado por funcionarios, políticos, empresarios, tecnócratas, etc., latinoamericanos, en connivencia con los intereses de los países capitalistas industrializados. La mayoría de la población no cuenta. Se está confundiendo el sistema democrático con las políticas neoliberales. Y de esta manera, al ser el gobierno del pueblo puramente nominal, pues queda a merced de los patrones que impone el mercado,

se está haciendo una mala interpretación de la democracia, incluso hasta el punto de hacer creer que los males sociales (el desempleo, la pobreza, la indigencia, etc.) son consecuencia de ella.

Poniendo el dedo en la llaga, Xabier Gorostiaga habla de *una instrumentalización de los procesos de democratización latinoamericanos* con la puesta en práctica de una «democracia neoliberal inducida», entre otras cosas, tanto por las políticas financieras del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como por la ayuda bilateral de los países industrializados. Se hace una promoción de una democracia pervertida por el intervencionismo extranjero y el apoyo de las élites amanuenses. Mediante el mismo, se manipulan los partidos políticos, se financian campañas electorales según el criterio que más interese a las empresas y, en definitiva, se administran los procesos democráticos emergentes. Los resultados son evidentes: aumento de la pobreza, corrupción, polarización política, pérdida de consenso y de un proyecto nacional, etc.¹⁵ El propio autor indica que esta situación no es sólo una peculiaridad de América Latina, sino de todos los países situados en el Hemisferio Sur. No únicamente vienen los problemas por una carencia de tradición democrática, sino más bien por una interesada estrategia de los países del Norte. Resulta así, que dos tercios de la población de Occidente participa de los beneficios de su sistema democrático, gracias a que impide que dos tercios de la humanidad, *no tenga las bases materiales para construir su propia democracia y satisfacer las mínimas necesidades que el anhelo democrático ha creado también en el Sur*. Gorostiaga, por ello, habla de las diversas máscaras que este tipo de democracia proyectada tiene. Así, habla de una «*democracia de baja intensidad*», *que requiere una mano autoritaria e ingerente para la transición*; la «*democracia restringida*», *que exige limitar las demandas no sólo económicas, sino también participativas para no caer en la anarquía*; la «*democracia de fachada*», *que ofrece la legalidad de los derechos democráticos y la incapacidad de realizarlos*; la «*democracia tutelada*», *que requiere un poder externo que proteja y administre la constitución de la misma*.¹⁶ Los diversos rostros van cayendo como consecuencia de la evidencia de la miseria y la pobre-

¹⁵ Ver Xabier Gorostiaga: «*La mediación de las ciencias sociales y los cambios internacionales*», en VV.AA.: *Cambio social y pensamiento cristiano en América Latina*, Editorial Trotta, Madrid, 1993, especialmente, pp. 131-134.

¹⁶ *Ídem*.

za, junto a la lejanía y ajenidad que el pueblo tiene con respecto a los procesos que instituyen la realidad sobre la que viven. Y si se sigue por este camino, el peligro es doble. Uno inherente a las acciones emprendidas en virtud de esta denominada «democracia apática». El otro, las respuestas de recelo de quienes sufren sus consecuencias, que pueden llegar a odiar a la democracia, en términos absolutos, sin excepciones.

Se edifica por tanto una fachada democrática con la que la sociedad sólo se limita a votar y no participa el grado suficiente para detentar el poder y controlar su propio destino como sujeto activo. En este cascarón vacío, el reflejo, la apariencia y el maquillaje de democracia sí pasa a ser de alta intensidad en varios sentidos: en primer lugar, porque permite el incremento de medidas económicas que, aunque vayan en contra de la población, están apoyadas por gobiernos elegidos democráticamente, y por tanto, facultados para tomar cualquier decisión, sobre todo aquellas que no nacen ni son demandadas por la sociedad. De esta manera, se legitiman reformas políticas e institucionales que el propio ejecutivo decide y aplica para hacerse más fuerte y tener así mayor capacidad de decisión, pasando por encima de los otros dos poderes o intentando controlar al judicial. Incluso, como la democracia sólo se reduce al aspecto formal y al ámbito político estrictamente representativo, el mundo de la economía se puede mover con la misma lógica que el más malvado de los sistemas fascistas y totalitarios, sobre todo, por los efectos no intencionales que el sistema produce. Sólo con democracias de fachada se obtienen créditos con los que aumentar la deuda externa y potenciar la desigualdad social. El poder sigue estando dirigido desde fuera, pero ya no es un embajador del vecino grande el más poderoso ejecutor de decisiones, tal como sucedía en Centroamérica, sino el FMI y el BM auspiciados por Estados Unidos y el resto del G8.

Bajo la égida de la globalización, el paradigma neoliberal triunfa a costa de extender sobre sus críticos una epidemia de crisis y de imposibilidad de alternativas. Se dice que hay crisis de paradigmas pero resulta que es debido a que el neoliberalismo es el único paradigma posible. Paradójicamente, la democracia y también los derechos humanos pasan a ser los principales baluartes con los que justificar políticas que, pese a implicar continuas cargas y violaciones sobre la dignidad de la mayoría de la población, tienen licencia para sacrificar vidas a favor de un desarrollo que sólo interesa a quienes conciben y aplican esas mismas políticas.

Efectivamente, los derechos humanos se proclaman a costa de ser vulnerados. Y con la democracia, que supuestamente sirve para que los poderes sean desempeñados y controlados por los ciudadanos, se están introduciendo medidas económicas que los ignoran descaradamente, llegando incluso a negarles su estatuto de ciudadano. El sistema económico capitalista extiende su manto de muerte, suavizado por el oxígeno que el sistema político de democracia representativa y el horizonte de esperanza de los derechos humanos provocan, aunque esta suavidad solo suceda con nombrarlos. Es por esto que cada vez sea más necesario recuperar tanto una democracia no vacía, con contenidos, como unos derechos humanos que no sean renunciables, siendo ambos vinculantes para un sistema que lo único que le preocupa es mantener un orden elitista que controla e impone unas relaciones de acceso, producción y distribución de bienes materiales y sociales cimentadas sobre criterios de competitividad, eficiencia y riqueza.

Según Eduardo Saxe-Fernández, politólogo costarricense, en su libro *La nueva oligarquía latinoamericana*, actualmente bajo el globalismo y el neoliberalismo se enfatizan las dimensiones procedimentales de la democracia en detrimento de algunas de sus dimensiones importantes más sustantivas. La democracia de ladrón de media noche, está volcada a las pautas impuestas por el mercado y el mundo de las finanzas. Hay una tendencia pronunciada a la exclusión no sólo política, sino también económica, a través de la manipulación y el control de los principales medios de comunicación; y el alto grado de exclusión económica y social que provoca la acelerada y aguda distribución regresiva de la riqueza, también es la causa de que la violencia política y socioeconómica sea, elevada y constante. Existe una democracia corporativizada, que por medio de un mecanismo exclusivamente de representación, está gobernada por los intereses privados de las oligarquías nacionales y de las grandes potencias que condicionan los modelos de desarrollo (ahí tienen mucho qué decir las políticas de ajuste estructural con la privatización de empresas estatales, la disminución del papel de mediador social del estado y el acoso y derribo a otras organizaciones de la sociedad civil como son los sindicatos y asociaciones de derechos humanos)¹⁷.

¹⁷ Eduardo Saxe-Fernández: *La nueva oligarquía latinoamericana*, EUNA, San José, 1999.

4. Democracia y bovarismo latinoamericano.

En el año 1917, el mexicano Antonio Caso, en *el Universal ilustrado*, al hablar de la realidad mexicana, extensible a la del resto de los países latinoamericanos, indicaba que su nota característica era la de ser sacrificada por unos sueños lejanos y apartados de la misma. Utilizando como recurso literario al personaje femenino que da nombre a la obra más famosa de Flaubert, señala que México, representando a Latinoamérica, se sacrifica a una mentira, dedica la vida a un sueño, y su historia es *la historia de un infecundo bovarismo nacional*, en el que realidad y deseo caminan separados por un inmenso abismo. Esto ha producido que los mismos intelectuales y políticos hayan ido elaborando normas ajenas a la realidad de sus pueblos, concibiendo las denominadas «repúblicas aéreas». *Nos concebimos políticamente diversos de como somos en realidad*.¹⁸

Antonio Caso repetía así la misma constante que el prócer de la independencia cubana, José Martí, denunciaba en su magnífico artículo «Nuestra América». Para paliar ese mal hábito de importar y copiar modelos ajenos a la realidad latinoamericana, gobierno, espíritu de gobierno y forma de gobierno han de nacer del mismo país que los reclama. Con sus mismas palabras, *el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolos juntos, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas*.¹⁹

Tanto Martí como Caso se hacían eco de algo que ha sido una constante en todo el pensamiento latinoamericano: el de si se debían crear ideales propios, o importar e imitar ideales ajenos a la propia realidad latinoamericana. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, obsesiva ha sido la cuestión acerca de cómo conseguir llegar a la autenticidad de la cultura

¹⁸ Recensión tomada de Leopoldo Zea: *Dependencia y liberación en la cultura latinoamericana*. Edit. Joaquín Mortiz S.A., 1ª ed., México, 1974, p. 77 y ss.

¹⁹ «Nuestra América», en *Política de nuestra América*, (Prólogo de Roberto Fernández Retamar). Editorial Siglo XXI, México, Madrid, Buenos Aires y Bogotá, 1977, pp. 38-39.

latinoamericana, para que la teoría y la práctica, el ser y el deber ser vayan siempre agarrados de la mano. El hecho de que los principios democráticos inherentes a la Declaración de Independencia estadounidense y a la Revolución francesa, junto a los aportes teóricos de los pensadores ilustrados, fuesen creaciones extrañas al desarrollo espontáneo y natural de los nacientes pueblos latinoamericanos, supuso una continua disputa intelectual y política. La virtualidad o no virtualidad de aquellos ideales sobre la forma de gobernar una nación, llevó a la defensa de posturas, que tanto en un sentido como en otro, poseían contenidos limitativos de la capacidad política de determinados seres humanos.

Dentro de los defensores de los sistemas políticos europeos, ya hemos comentado cómo Domingo Faustino Sarmiento consideraba inferiores a los mestizos y, junto a la importación de los ideales ilustrados quería una simultánea inmigración de personas europeas; o la misma Generación de los Ochenta argentina del siglo XIX, que reconocía los principios democráticos pero supeditados a una élite dirigente. Estos debían preparar a la masa no capacitada.

Dentro de los enemigos de la democracia europea, están casi todos los pensadores y políticos vinculados con el pensamiento autoritario latinoamericano. Lo más curioso de todo, como más arriba dijimos a través de Octavio Paz, es que la palabra «democracia» la van a utilizar como elemento legitimador de sus doctrinas totalitarias. Se va a apelar a la propia idiosincrasia del pueblo para fundamentar la conducción unipersonalista de la nación, haciendo innecesario todo aspecto de garantía formal y procedimental. El Doctor Francia en el Paraguay, Rosas en Argentina, son dos ejemplos significativos. Uno de los máximos teóricos es el venezolano Laureano Valenilla Lanz, que intenta defender e instaurar un poder unipersonal que controle todas las riendas políticas y económicas del país, como única forma posible de hacerlo salir del caos y la crisis social. Aclamado por el pueblo, el *césar democrático* es el modelo que la propia realidad latinoamericana exige y reclama. Quizá por este querer asociar dictadura con elección democrática haya llevado a muchos a rechazar toda creencia en el valor social de las instituciones, que define la legitimidad política y democrática.

Para evitar caer en estas consideraciones hay que tener claro el significado del término «democracia», y el mínimo de contenido que debe poseer a la hora de llevarlo a la práctica concreta. ¿Qué podemos hacer? ¿cuál es la solución: crear modelos y espejos propios, o copiar modelos y

espejos ajenos? ¿Se debe renunciar a la democracia por tener su origen en una realidad ajena?

5. Una propuesta integral.

Utilizando como soporte básico la definición de Arblaster, el problema y su posible solución podrían plantearse enfocándolos desde dos planos interrelacionados:

a) En primer lugar, hay que estar convencidos de que la democracia, no es que sea la solución a todos los problemas, pero si es la forma *posible* que mejor salida les da. Para ello hay que tener claro cuáles deben ser sus características.

Para que una democracia sea plenamente efectiva y funcione, debe combinar tanto una serie de elementos formales, organizativos, como de elementos materiales, de contenido (los ámbitos del *quién*, el *cómo* y el *qué*).

Los elementos formales básicamente hacen referencia a aquellas «reglas de juego», o conjunto de normas e instituciones que conforman el procedimiento que una sociedad debe crear y obedecer como instrumentos de su gestión y gobierno. Son los medios adecuados para *aportar* soluciones múltiples y variadas, no las soluciones en sí. El principio de representación, el principio de participación, los principios de libertad e igualdad, los derechos humanos, etc., también son el mínimo axiológico que debe ser respetado para no caer en la arbitrariedad. En realidad lo formal y lo material están íntimamente relacionados. Para que toda persona tenga posibilidad de que sus necesidades e intereses sean reconocidas, se deben crear mecanismos imparciales, flexibles y no arbitrarios - principios, normas e instituciones-, abiertos al proceso social, que permitan a todos por igual, expresar y garantizar esos mismos deseos y expectativas. De alguna forma, en América Latina, con tanta dictadura y regímenes totalitarios, ha habido una tendencia, que hay que evitar por ir en contra de la expresión popular y de la multiplicidad social, bastante contraria y reacia a someterse a un procedimiento formal que sirva de control a la actividad ejercida por el Estado y otras manifestaciones de mediación del poder. El unipersonalismo o el espíritu oligárquico siempre ha preferido moverse por medio de actitudes voluntaristas, decisionistas y arbitrarias.

Todos debemos tener claro una cosa: la democracia formal, a nivel institucional y de organización, entendida como método, como procedimiento de regulación no arbitrario del ejercicio del poder, es totalmente necesaria pese a que muchos piensen lo contrario, pero no es la panacea que trae consigo la eliminación del hambre o del atraso tecnológico, pues no es el único elemento definidor del término. Lo procedimental es necesario, pero junto a ello deben existir una serie de condicionantes económicos, sociales, educativos, éticos, etc. que la potencien y que eviten su absolutización. No son condiciones restrictivas, limitativas, elitistas, puestas «desde arriba» por una clase o grupo dirigente, tal como se ha estado concibiendo en un reciente pasado. Aunque parezca paradójico, son condiciones que para obtenerlas, se necesita también de una *actitud* y unos *comportamientos* democráticos en todas las esferas de lo social²⁰. Es decir, la democracia se fortalece con la misma democracia. Aunque parezca un contrasentido, se llega a ella a través de ella. Según Castoriadis y Octavio Paz, la democracia es una verdadera *creación política*, un conjunto de ideas, instituciones y *prácticas* que constituyen una invención colectiva y que exceden cualquier canalización procedimental. En ella se combinan las ideas y las teorías de varias generaciones, y las *acciones* de distintos grupos y clases. Es una *creación popular*, de *todos*. De ahí la importancia crucial que el principio de participación tiene. Ya es hora de que la intelectualidad latinoamericana –y no latinoamericana– vaya tomando conciencia de ello. Si hay que formar política y éticamente a los ciudadanos, se debe hacer por medio de mecanismos también democráticos, sin sacrificar derechos civiles, ni políticos, ni sociales. Hay que estar convencido de que más que preocuparnos en las condiciones a priori, se necesita *defender* que es la misma democracia la que crea las condiciones básicas para la democratización de la sociedad. Se debe ir acercando mutuamente al gobierno y a la sociedad, lograr algo más que una igualdad estrictamente política.

Para evitar caer en más bovarismos, se debe concebir la democracia como forma de gobierno y, a la vez, como sistema de convivencia, es decir, como un *proceso de vida*, como algo que debe y puede extenderse

²⁰ En este sentido véase Joaquín Herrera: «Claves para el análisis del pensamiento autoritario en Iberoamérica. (Proyecciones teóricas y políticas de la obra *Cesarismo Democrático* de Laureano Valenilla Lanz)», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n° 33, 1999, pp. 184 y ss.

por todos y cada uno de los recovecos del tejido social, a todas y cada una de las relaciones sociales, tanto cotidianas, como institucionales que conforman un pueblo. Se trata de extender los derechos de organización y decisión a las células básicas de la existencia cotidiana de la población: la familia, el municipio, la universidad, los clubs sociales, etc., respetando y construyendo unos derechos que permiten de manera universal, el pleno reconocimiento como sujetos. Hay que dejar ya de apelar a la incapacidad ciudadana para justificar desconfiadas políticas restrictivas. Hay que dejar de confundir los intereses de grupo con los intereses de toda una sociedad.

b) En segundo lugar, la realidad de cada país posee unos condicionantes peculiares y propios que mediatizan, o dan determinada forma, al tipo concreto de democracia que se debe aplicar. Esas singularidades no deben ser motivo de excusa para que la democracia se prorrogue, o sirva para encubrir regímenes dictatoriales y autoritarios. Pero si deben ser importantes condicionantes que mediaticen, respetando los elementos mínimos necesarios de toda democracia, el tipo de sistema o modelo político que se pretende implantar. No es lo mismo hablar de democracia en países de caracteres tan diferentes como son El Salvador, Chile o México. Si en uno se debe regular de forma adecuada el proceso de integración de gente que ha vivido dentro de los hábitos propios de la guerrilla o de decisiones autoritarias (FFML y el gobierno salvadoreño respectivamente), en otro, el proceso viene marcado por el tránsito de un régimen represivo y dictatorial a otro más democrático (Chile), mientras que en México, además de que el «partigobierno» troglodita del PRI ha ido dando cabida a otras fuerzas políticas y sociales para que puedan concurrir, en igualdad de condiciones, a la interpretación, elaboración y solución de las demandas populares según las reglas «imparciales» del juego democrático (véase el triunfo histórico del PAN), se debe también realizar, como en tantos otros países, una política auténticamente participativa y distributiva en favor de los condenados de la tierra. No se debe caer en el dogmatismo y absolutismo de un proyecto teórico. Cada país o región necesitarán de unos elementos políticos que otros lugares no requerirán con tanta urgencia. Pero esto no debe ser motivo para que los principios generales, institucionales y estructurales que definen a la «democracia» sean incumplidos. Atendiendo a las peculiaridades de cada situación, deben ser respetados. Sí, hay que acercarse a la realidad para evitar «repúblicas aé-

reas» desconectadas de la sociedad, pero a través de los mismo mecanismos formales y materiales mínimos que toda democracia debe poseer.

Y para ello también hay que tener en cuenta las propias experiencias, las distintas tradiciones y tramas sociales de convivencia democráticas y las múltiples expresiones de emancipación que en su pasado y en su presente, ofrece la cultura latinoamericana, sin tener que acudir a modelos y patrones exclusivamente occidentales²¹.

La heterogeneidad social, cultural e histórica latinoamericana es un hecho. Latinoamérica está formada por grupos humanos con tradiciones, hábitos y costumbres muy diferentes entre sí. La realidad de cada comunidad, pueblo o nación latinoamericana requiere de una atención distinta. Esto hace que la democracia deba de seguir unos senderos espesos y lleno de dificultades. Por ello creemos que debe ser concebida, no como un «ensayo» sistemático, como una prueba hecha en un laboratorio «desde arriba», por una minoría o élite sólo preocupada en sus propios intereses, tal como actualmente se está concibiendo, sino como un ensayo abierto, esperanzador y solidario realizado por la participación de *todos* y *todas*, pese a que entre ellos existan diferentes concepciones del mundo. Tanto «desde arriba» como «desde abajo» se deben abrir los canales adecuados para la obtención de una sociedad más justa. Hay que construir tramas sociales de solidaridades y horizontalidades. No se debe caer en ese conformismo vertical e interesado del que habla Arblaster al referirse a la realidad política de los países de capitalismo avanzado.

Hay que reconocer que uno de los males de la política latinoamericana ha sido el de poseer una cúpula minoritaria que actuaba en favor de sus intereses a través de los partidos políticos. Por poner un ejemplo, así ha ocurrido en Uruguay con los Partidos Colorado y Liberal. Hoy en día, incluso es un vehículo de transmisión y ejecución de medidas empapadas por la corrupción, el control de las multinacionales y otros intereses creados y restrictivos. Pero no es lo mismo prescindir en su totalidad de dicha instancia representativa con el objeto de centralizar el poder, que tratar de transformarla para que sea más democrática y, además, actúe en la vida pública junto a otras nuevas instancias de mediación, descentralización y participación social, económica y jurídica. No se trata tanto de

²¹ Véase en este sentido, Eduardo Saxe-Fernández, *Op. cit.*; Boaventura de Sousa Santos, *Op. cit.*

sitiarla como de cambiar lo que hace y la manera como lo hace. La clase política debe renovarse democratizando aún más sus propios vehículos de organización y sabiendo acercarse a una sociedad que necesita ser entendida y atendida de forma integral, desde propios y desde ajenos referentes de representación y participación.

Las reacciones contrarias de algunos intelectuales frente a viejos y nuevos hechos sociales de expresión popular, sobre todo van dirigidas a la pretensión, informal, disgregadora y separatista que determinados movimientos sociales tienen –como por ejemplo, los Sin Tierra, los Sin Techo y los indígenas–. Pero no se debe olvidar que las causas de su surgimiento no son sólo provocadas por gente a la que se le acusa de ser partidaria de la subversión o revolución radical y demagógica, sino también, y sobre todo, por la indiferencia que el gobierno y las clases privilegiadas muestran hacia ellos. No se debe caer en un «exclusivismo formalista» rechazando todo intento popular o social por crear instrumentos que el mismo poder público no facilita y que reivindican esferas de reconocimiento de derechos. Pero tampoco se debe caer en un «exclusivismo materialista» que prescinde de un procedimiento normativo e institucional que posee elementos suficientes para resolver los conflictos sociales. Los nuevos sujetos históricos deben colaborar y actuar junto con unos partidos políticos, unos sindicatos y unos Estados renovados, más cercanos a la sociedad civil y abiertos a una auténtica ética democrática.

José Vasconcelos tuvo una premonición, nada descabellada si prescindimos de su elitismo, sobre el aporte que Latinoamérica iba a realizar a la cultura universal de todos los pueblos: el mestizaje expresamente reconocido y defendido. Su «raza cósmica» abogaba por la unión racial y cultural de todos los pueblos y naciones de la Tierra. Ahora, a nivel político y a nivel jurídico, América Latina tiene mucho que decir y mostrar desde sus propias experiencias, muchas de ellas marcadas por fuerzas sociales y populares que, por razón de graves y dramáticas circunstancias de carencia material para obtener un mínimo de existencia, están tomando posición ante un tipo de sistema político, refrendado por un derecho caracterizado como abstracto, general e impersonal contrario a toda forma de participación y mestizaje político, social y cultural²². El «conformismo»

²² En este sentido, véase Antonio Carlos Wolkmer: *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de una nova cultura no Direito*. Editorial Alfa-Omega, 3ª ed., Sao Paulo, 2001.

de las clases dirigentes está obligando poco a poco a que las clases populares sean cada vez más «creativas» y «activas» en espacios sociopolíticos más amplios. Si tradicionalmente se creía que había que educar al pueblo «desde arriba», ahora está resultando más explícitamente que son determinadas expresiones del pueblo quienes parecen tener una mayor capacidad para educar a sus deslegitimados gobernantes. En cierta medida, la sociedad latinoamericana en determinadas esferas poco a poco se va desperezando y va arrinconando esos «bostezos» acomodaticios y exclusivistas de sus clases y grupos dirigentes. Pero ¡cuidado!, todos podemos caer en el peligro del dogmatismo si olvidamos que la democracia se construye por medio de una serie de elementos tanto materiales como formales mínimos que deben respetarse. Se debe intentar integrar, como una especie de mestizaje político, aquellos aspectos democráticos que tales experiencias, tales movimientos y fuerzas sociales poseen dentro de una concepción más amplia, de ámbito continental y hasta cosmopolita, que abarque, reconozca y respete la capacidad de todos sus ciudadanos para ser sujetos de derechos.

Frente a aquellos que pregonan el «final de las utopías», la democracia sin ser exclusivamente un simple procedimiento por el que los ciudadanos sólo eligen a sus representantes, es la puerta y el espejo que puede dar cabida y opción a todas las alternativas, es la ventana que nos puede mostrar y proporcionar el paisaje propio de cada uno, individual o colectivamente considerado, y por ello, como dice Arblaster, «*sobre lo hasta ahora logrado hay que seguir construyendo*»²³. Quizá hayamos encontrado un punto de partida con el que afrontar el presente proyectante, pero no, como parece querer entender, de llegada, donde, al no haber alternativa viable, tenemos que acabar canonizando lo existente.

El sistema democrático es el instrumento y el “menos malo” modo de vida que posibilita la resolución de los conflictos desarrollados en el seno de una sociedad, y es el marco institucional de crítica y de elección constante de las necesidades inherentes a todo grupo social y a cada individuo que lo compone. Facilita a todos la posibilidad de elegir el modo de existencia más adecuado a nuestro proyecto de vida, y la forma de representación y participación política necesaria para llevarlos a buen puerto, bajo la defensa y la consolidación de mayores espacios de garan-

²³ Arblaster, *Op. cit.* p.149.

tía de los derechos. La democracia implica unas condiciones mínimas en las que la dignidad de cada ser humano quede garantizada. Pero no hay que olvidar que más que triunfar, la democracia sobrevive día a día. Octavio Paz ha señalado que casi todo lo bueno que se ha hecho en América Latina, desde hace algo más de un siglo y medio, se ha hecho bajo el régimen de la democracia –bien entendida–, o hacia la democracia. Pero, tal como se están desarrollando los acontecimientos, parece como si sólo se quisiera establecer únicamente una democracia política, meramente formal, sin que acarree correlativamente una democracia económica y social. Las élites dirigentes no permitirán nunca que sus intereses se vean en peligro. Y en nombre del mejor sistema posible, sacrifican los intereses y un papel más activo de la sociedad entera. En América Latina, la democracia puede quedar no ya transformada en una estatua con pies de barro, sino que también puede quedar encerrada en un ataúd con su fosa cavada mucho antes de que se haya intentado proyectar sobre una realidad que tiene muchas cosas que decir, muchas cosas que aportar a un sistema y a una forma de vida formal y materialmente necesaria para que la convivencia humana sea total, plena y digna. Pese al riesgo que supone una realidad llena de contrastes difíciles de integrar y aunar solidariamente, es más amplia la posibilidad de hacer variaciones sobre un mismo tema, profundizando continuamente sobre el mismo, acentuando las posibilidades que tanto los mecanismos de la democracia representativa, como los de la democracia directa poseen.

Desformalización del derecho, control judicial y democracia.

José María Seco Martínez¹

1. Introducción.

Vivimos tiempos de disociación general, de transformación de las relaciones sociedad/poder y de asalto al pacto social mediado por el Estado, amen de no pocos desequilibrios estructurales. Por eso, para quienes nos sentimos tentados por los renuevos de la democracia, esta situación debela la escasa resistencia institucional de los países democráticos a los fenómenos de totalización del mercado y sus procesos de marginalización y/o exclusión de no pocos sectores sociales. Pero, a su vez, la propia deslegitimación de las democracias occidentales, que han dejado de racionalizar el poder social, pese a la participación de los ciudadanos en los mecanismos discursivos de formación de la voluntad (en provecho del compromiso indemne entre *lobbies* y grupos prevalecientes) y la zozobra de la razón jurídica tradicional.

Suponer lo contrario es un ejercicio de fruslería. Ahíta de colapsos y deformaciones, la democracia se descabala a diario. Los fenómenos de corrupción política, la escasa transparencia en la llevanza de las cuentas públicas, el vaciamiento de hecho de los medios legales de control público de las instituciones económicas y/o financieras, la inflación político administrativa como respuesta coyuntural de conveniencia u oportunidad a problemas determinados y su urgencia específica para la opinión ciudadana, la disolución ética de los comportamientos de los actores de la vida pública, la restricción de los mecanismos de participación ciudadana en la formación de las decisiones, la tan aireada, pero siempre retórica, regeneración democrática aderezan una nueva racionalidad desdemocratizadora del sistema político, que revierte no sólo en la conocida

¹ Profesor Asociado de Filosofía del Derecho, Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

por todos *criminalización* de la vida pública², sino en una "fenomenología de la ilegalidad del poder"³ y en la des-formalización del derecho.

No perder ripio de los adentros de este nuevo contexto constituirá, evidentemente, una labor inapreciable en lo que vale para el filósofo del derecho no rezagado. Veamos a continuación, sin el propósito de naturalizar lo más mínimo, amén de otras interpretaciones de mayor alcance y en términos posiblemente más justos que los míos, cuáles son y en qué consisten los fenómenos que han propiciado este nuevo entorno de crisis profunda de lo jurídico y del sistema político, que desconoce la justicia y sabe perdida a la democracia.

2. El contexto.

FERRAJOLI nos habla en este punto, con la precisión y el tono de quien se abisma ya en mil lecciones y en viejas memorias, de una triple crisis del derecho⁴ o, lo que es lo mismo, de tres aspectos de una misma

² IBÁÑEZ, P.: *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996. Rutilan con luz propia las páginas 103-109.

³ FERRAJOLI, L.: *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 15

⁴ *Acercas de este diagnóstico de crisis de lo jurídico han de tenerse en cuenta necesariamente las propuestas nada desdeñables de FERRAJOLI L. Buena parte de los destellos que hasta el momento nos ha legado este autor, que se fraguaron al hilo de una honda reflexión acerca del derecho y el sistema penal, se inscriben en lo que se considera por buena parte de la doctrina en el paradigma necesario del Estado constitucional. Es por esto, que no se pueden obviar los textos que se contienen en sus obras más recientes y que constituyen un diseño teórico extraordinariamente articulado en el que brotan con fluidez sus propuestas sobre el cambio paradigmático del derecho. Destacan, por su valor propio, FERRAJOLI, L.: *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999; Id., *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995; Id., *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001. Merecen asimismo un tratamiento no menos apreciable las aportaciones de P. BARCELLONA en *Postmodernidad y Comunidad. El regreso de la vinculación social*, Trotta, Madrid, 1992; y en *El Individualismo Propietario*, Trotta, Madrid, 1996 o en CAPELLA J.R.: *Fruta Prohibida. Una aproximación histórico-teórica al Derecho y al Estado*, Trotta, Madrid, 1997 (especialmente en el último y postrero de sus capítulos "Poder y Derecho en Babel", pp. 231 y ss.); Por último, apasionantes y muy sugerentes sobre esta percepción acerca del agotamiento o crisis del derecho, son las páginas de N.J. SOLÓRZANO ALFARO en el trabajo que constituyó su Tesis doctoral *Crítica de la Imagenación Jurídica* En ella el autor desbroza de manera bastante concisa la reconstrucción panorámica de los diversos procesos que propiciaron la evolución del derecho moderno.*

crisis que corren el riesgo de desaguar en una crisis de la *democracia*: a) la crisis de la legalidad o la pérdida del valor regulatorio de las "reglas del juego institucional" y el establecimiento de diversas formas de "la ilegalidad del poder"; b) la crisis del Estado social o el desenlace de la contradicción en que deviene el clásico "Estado de derecho", al pretender superar los límites de su propio modelo paradigmático (liberal-individual), toda vez que el "Estado social" demanda satisfacer los derechos sociales, aún mediante mecanismos "sustraídos a los principios de certeza y estricta legalidad", abriendo así un "terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio"; c) la crisis del Estado nacional, que tiende a ahogar el constitucionalismo tradicional, incapaz como es de alcanzar los desplazamientos "de los lugares de la soberanía" y de comprender el proceso de "creación de nuevas fuentes de producción" del derecho⁵.

Si el propósito que anhelamos en este trabajo responde a la necesidad de deletrear los efectos que, para nuestro campo de estudio se derivan de esta nueva situación o contexto, no tenemos más opción que la de coincidir, no sin decepción, con este autor en el drama que asiste hoy a los sistemas jurídicos continentales, especialmente diseñados tanto para la regulación de la vida social en relación, como para el aseguramiento de contenidos y fines sociales.

Si en verdad hubo un tiempo en que la racionalidad jurídica no se dedicaba estrictamente a la ordenación formal de los comportamientos y los conflictos, asegurando las condiciones de su propia reproducción, sino, antes bien, a la mediación promocional y material de intereses y necesidades concretas, ahora nos toca recitar con gesto contristado lo contrario: su incapacidad de respuesta para con las demandas de esta nueva vicisitud histórica (preferiríamos la expresión "desorden histórico"⁶), con-

⁵ Sobre los "tres aspectos de esta crisis", señalados por el autor y brevemente reseñados aquí, véanse las pp. 15-17.

⁶ Porque después de haber tomado al mundo por montera y su inferencia demasiado sacrificial no nos debe de sorprender la expresión "desorden histórico" al que se conoce, nos guste o no, como globalización, presidido por la glorificación desaforada del dinero, por el beneficio económico inaplazable, por la ocupación del orden social y sus relaciones, por la colonización de todas las esferas del saber y el poder y por la redefinición del papel del Estado – orientado ahora a la satisfacción, no ya a las necesidades de la ciudadanía y su urgencia social (pacto social, consenso, pleno empleo,....). sino de las condiciones de posibilidad idóneas a la hegemonía del mercado-. V. En este sentido las páginas de ZOLO, D.: *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milán Feltrinelli, 1995.

dicionada por la transformación diversa e imparable de procesos, prácticas y soluciones que conlleva esta nueva globalidad⁷.

Debemos comenzar, por tanto, con la entereza de decirlo con vigor y claridad: este encono globalizador, que a unos nos balda el ánimo y a otros muchos medio cuerpo, ha devorado la capacidad normativa del Estado Social y su razón promocional de bienes y contenidos sociales –su auténtico telos constitucional–, abrogando garantías y sobrepasando sus límites. Pero, sobre todo, ha evidenciado la incapacidad del ordenamiento para dirigir el cambio social y dirimir procesos.

De esto resulta, como no podría ser de otro modo, la impermeabilidad de lo jurídico a las exacciones que comporta el acelerado cambio social y económico que vivimos en estos días de tránsito y movilización global, y en la falsa comprensión de las nuevas necesidades y/o condiciones que se ahorman al abrigo del reclamo inaplazable de vaivenes tan bulliciosos.

Esta falta de traducción de los procesos de referencia en forma jurídica ponen en entredicho, no ya la capacidad del ordenamiento jurídico para encauzar la ordenación de los diferentes procesos que siempre conlleva la actualidad, sino la falta de atingencia del derecho o, de manera más precisa, del principio de legalidad, núcleo cristalizado del Estado democrático y sobre el que se asienta y edifica la idea de soberanía popular para alcanzar la cohesión social en sociedades decididamente más complejas y en constante evolución⁸.

El derecho, pese a su encomio regulador de la vida social y la acción política, pese a sus propósitos loables de realización normativa de control del poder y la constante juridificación expeditiva de los conflictos como la mejor forma de armonizar sus soluciones, se revela ahora demasiado

⁷ *Acerca de la incidencia que esta idea nueva de globalidad ha tenido en la revisión de las funciones del Estado y en la re-interpretación del contenido de las normas jurídicas V. a HELD, D., Democracy and the Global Order. From the modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge, Polity Press, 1995. Cfr. asimismo con Id., "Democracy and the New International Order", en ARCHIBUGI, D. y HELD, D (eds): Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a new World Order, Cambridge, Polity Press, 1995, pp. 96-120.*

⁸ *Véase sino los términos con que se manifiesta nuevamente aquí FERRAJOLI "todos los aspectos señalados equivalen a una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de derecho. Que se resuelve en la reproducción de formas neo-absolutistas del poder público, carentes de límites y de controles y gobernadas por intereses fuertes y ocultos, dentro de nuestros ordenamientos". FERRAJOLI, L., Op. Cit., p. 17.*

limitado y ríspido para poder garantizar la sinergia pacífica de los ciudadanos en sus comunidades respectivas frente a los nuevos retos socio-económicos de un futuro, al que acompaña el nacimiento de un nuevo espacio marcado por la honda transformación de las condiciones que dieron entrada al diseño del constitucionalismo socialdemócrata y sus no pocos desvelos sociales, y que determinaron el tránsito del Estado legislativo de Derecho al Estado Constitucional.

Discutiendo así acerca del vaciamiento de la identidad social del Estado, de la suerte de sus instituciones y de la incapacidad del ordenamiento, en tanto que objetivación de aquél, para con la inevitable transformación de sus coordenadas históricas, nos asalta una duda: ¿Acaso no nos encontramos en una situación, digámoslo así, de transición “paradigmática” que refluye, en lo que a la práctica ordinaria del derecho se refiere, en el malestar cotidiano de buena parte de la ciudadanía y operadores jurídicos, que no aciertan a concebir la disociación creciente entre ley y justicia, entre hecho y derecho, entre norma y realidad?⁹. ¿Acaso esta intuición no cobija en su vientre otra inquietud no menos palpitante: que la ineficacia de lo jurídico pueda desaguar invariablemente en la disipación absoluta de la democracia? Podríamos, incluso, decir que nos encontramos en un momento histórico en el que la razón jurídica se encuentra abiertamente en crisis por mor a la en el *desmoronamiento paradigmático* de la modernidad occidental-capitalista.

Sin duda, el análisis del desorden institucional establecido, la conciencia de un sistema con estructuras jurídicas vacilantes y deformadas, el abismo que se abre paso progresivamente entre el ser social y el deber

⁹ Sobre la “crisis paradigmática”, cfr. SANTOS, Boaventura de Sousa (2000): *Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2ª ed., en especial la Parte I, pp. 45-188. (trad. al castellano *Crítica de la razón indolente contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2003). Respecto de la “crisis del derecho” y “crisis de la razón jurídica”, véanse FERRAJOLI, Luigi (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Op. cit., pp. 15-35; BARCELLONA, Pietro (1996): *El individualismo propietario*, Trotta, Madrid, en particular el epígrafe 3 del Capítulo 1, pp. 31-35; WOLKMER, Antonio Carlos (2001): *Introdução ao pensamento jurídico crítico*, Saraiva, São Paulo, 3ª ed., pp. 1-3.

ser normativo, la falta de convicción en el ordenamiento jurídico y en sus posibilidades de adaptación al vértigo de los cambios sociales por medio del recurso a los remedios ordinarios de la dialéctica jurídica convencional, resumen la mirada nueva y urgente con que no pocos autores se enfrascan en la denuncia de una situación de transición –acelerada para unos y paradigmática para otros–¹⁰ o de crisis estremecida y de precipicio profundo del derecho que “se manifiesta de diversas formas y en múltiples planos”¹¹, y cuyos desafueros para con la democracia, los derechos humanos y el Estado sólo ahora comenzamos a intuir o a esbozar.

3. Justicia, jurisdicción y democracia.

Uno de ellos, quizá el macizo más viejo de esta incógnita llamada democracia, lo vemos en la actuación profesional de nuestros operadores jurídicos. Jueces, abogados, fiscales y juristas en general son hoy el retablo parlero de la democracia recién carpinteada, que diría UMBRAL. Sin embargo, vemos cómo unos y otros, emboscados de gloria y lejanías, se han refugiado con mayor acendramiento en el mismo afán, que desde hace apenas 200 años sigue asolando los campos de la experiencia jurídica concreta: el constructivismo jurídico de acuerdo con los anhelos categoriales del cientificismo material y los principios racional-positivistas.

Así es, bastaría con el merodeo, siquiera frugal, en los corredores de cualesquiera de los órganos que constituyen la planta judicial de nuestro país, para determinar el alcance que en la práctica de juzgados y tribunales adquiere el adentro forense que obra todavía en la actuación profesional de no pocos operadores jurídicos.

Se advierte, no sin decepción, el hecho de que aún hoy la mayoría

¹⁰ Repárese sino en las actuales circunstancias en las que el enconamiento del debate ideológico y político, consecuencia inevitable de la época de transición en las que nos encontramos, provoca una enorme confusión, al proliferar las declaraciones sesgadas que responden más a un intento propagandístico que a una reflexión sobre las necesidades de nuestra sociedad”. GARCÍA HERRERA, M.: “Estado de transformación y desformalización del derecho” en Cuadernos de derecho judicial nº 6, Madrid, C.G.P.J., 1998, p. 185 (el subrayado es mío).

¹¹ FERRAJOLI, L.. *Op. cit.*, p. 15.

de abogados, jueces y fiscales siguen apostando con vehemencia por circunscribir su campo de acción a concepciones reduccionistas del derecho de corte normativista y/o legislativista, no menos reprochables que la fruición con que se abandonan no pocos filósofos del derecho y otros juristas a esfuerzos de contemplación rayanos en la locura idealista. Entrambos sortean, herméticos y distantes, las interpelaciones que desde la experiencia cotidiana de los hombres concretos se les sugiere¹².

Sin contacto real con la tierra y con el lirismo de las plazuelas, unos y otros se erigen hoy en el coro llano de la ineficacia del derecho, incapaz de ofrecer soluciones sociales e históricas a cuantas necesidades van emergiendo al son de procesos y estructuras. Esto que la gente sabe y a lo que los juristas replicamos con evasivas o mudando la tonada, revierte en una visión del derecho san-hedrinizada de un este-reotipado pietismo formal, cargada de intenciones tan buenas como regulatorias¹³, con un lenguaje tan florido como bivalente y de un refinamiento de estampa que estremece por su realismo calcáreo ajeno a la realidad.

Bastaría "con salir a la calle y tomar nota de las constantes manifestaciones públicas de quienes piden justicia para sí y para otros maltratados que no pueden, o no se atreven, a hacerlo por sí mismos. Aún sin molestarse tanto, bastaría con escuchar los lamentos de amigos y conocidos. Si de leer se trata, las librerías están llenas de volúmenes en los que documentalmente se exponen actuaciones que parecieran imposibles si no vinieran tan probadas"¹⁴.

No hace falta llegar tan lejos ni tomarse tantas molestias. A diario nos sobresalta algún noticiario con informaciones muy desalentadoras

¹² *En ningún caso el jurista "puede perder contacto con la experiencia, tanto con la espontánea o pre-categorial, como con la refleja o científico-positiva, pues la experiencia es el campo común en que se encuentran los destinatarios de las reglas del derecho, tanto sus teóricos como sus operadores". REALE, M.: Teoría tridimensional del derecho (trad. Ángeles Mateos), Madrid, Tecnos, 1997, p. 37.*

¹³ *No en vano el paradigma moderno de la teoría del derecho, que tiene en Kelsen su máxima expresión, se cimenta, de acuerdo con una racionalidad instrumental sistemática y positivista y en una consideración del derecho como exclusivamente de carácter regulatorio, que parece borrar su dimensión emancipatoria.*

¹⁴ NIETO, A.: *Balada de la justicia y de la ley*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 120-121.

acerca de la perplejidad que se prodiga en una ciudadanía¹⁵, consciente del modelo de organización político-social con que se ha dotado –en el que rutilan con luz propia los valores de la democracia, los derechos humanos, el pluralismo y la participación (art. 9.2 CE)– ante el exceso de discrecionalidad administrativa, fruto del desmedro institucional y la intermediación partitocrática, la emergencia legislativa o la creciente politización y consiguiente estamentalización de la función jurisdiccional¹⁶, la ceguera de no pocas resoluciones judiciales absolutamente ajenas al entendimiento general, que de determinados hechos sociales se ha forjado el imaginario colectivo.

Valga como ejemplo de este desasosiego general el funcionamiento de nuestros juzgados y tribunales. Al fin y al cabo, la justicia es un poder político del Estado, en el sentido más puro del término, y la independencia judicial, como técnica fundamental del Estado, su auténtico perfil¹⁷. Y es que a nadie con dos dedos de sentido común se atrevería a obviar que jueces y magistrados son piezas inapreciables en la aplicación del derecho (ahora reducido a ley). Una tarea compleja que requiere especialización, conocimientos, independencia y, desde luego, serenidad. Por tanto nos guste o no, lo cierto es que jueces y magistrados integran un poder del Estado, ligado a la idea de soberanía, con funciones de autogobierno y sometidos exclusivamente a la constitución y a la Ley.

De hecho, el buen funcionamiento de la administración de justicia forma parte de ese sueño inacabado que en el mundo llamamos Estado (de derecho) y en la historia decimos democracia. Es el prelude necesario de instituciones normalizadas y de un sistema político sin complicaciones. Que jueces y magistrados gocen por imperativo constitu-

¹⁵ Como testimonio de la desconfianza generalizada que obra en la conciencia de los ciudadanos respecto a la práctica jurisdiccional y al funcionamiento ordinario de las instituciones, no hay más que recurrir al amplio espectro demoscópico residenciable en el Centro de Investigaciones Sociológicas que apunta, sin más género de dudas que el atribuible a los márgenes de error propios en cualquier técnica de muestreo, al desprestigio y a la falibilidad endémica de una administración demasiado distante de los intereses concretos del justiciable.

¹⁶ RODOTÁ, S.: *Repertorio di fine di secolo*, Roma, Laterza, 1992

¹⁷ En este sentido son bastante ilustrativas las páginas de REQUEJO PAGES, J.: *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

cional de libertad, no sufran presiones y dispongan de los mecanismos precisos para dar cumplida satisfacción de la altísima misión que les ha sido encomendada, constituye un presupuesto de la democracia política misma. Después de todo, al final de cualquier libertad siempre hay una Sentencia, que dijera el maestro CAMUS.

Empero, el tiempo y los hechos se han encargado de demostrar que no nos hemos privado de hacer las cosas mal, que no han sido pocos los destrozos. Una lentitud que exaspera, el abuso descreído de sus funciones; la omisión de sus deberes de tutela de los derechos, su progresiva estamentalización, la mala prosa técnica de sus resoluciones a causa de apremios, resabios y soledades, su vinculación con el resto de poderes del Estado, aunque sus miembros se sueñen deshojados de sus pesadillas con aquéllos, son el registro acre y desconcertante de una administración acendrada en sobriedad y con un cuerpo funcional lleno de escalones y requemado de papel o mediaciones.

Debo decir que, personalmente creo en la honestidad y en la independencia judicial. No conozco otra realidad. La independencia judicial es el regalo que todo Estado democrático se hace a sí mismo. Soy de los que piensa, como GARCILÓPEZ, que la independencia "es más una virtud que un atributo legal"¹⁸. Sin embargo, no puedo ser ajeno a ese otro desprestigio con voluntad de reproche, que de prolongarse puede prender en todo el sistema institucional arrastrándonos torrenciamente abajo hacia otro abismo no menos detestable que la transformación de la administración de justicia en un estamento no democrático: la disolución democrática del Estado¹⁹.

El panorama es desalentador y muy doloroso aceptar sus términos²⁰. Porque, si el modelo de estado que proclama felizmente nuestra CE en el primero de su célebre articulado es sólo aquél en el que todos los poderes públicos se someten al imperio de las normas (art. 9.1 CE), resultando su validez no del simple hecho de su formulación, sino del

¹⁸ MARTINEZ CALCERRADA, L.: *Independencia del poder judicial*, Madrid, Revista de Derecho Judicial, 1970.

¹⁹ *Interés nos despierta en este punto GARCIA HERRERA, M.: "Poder Judicial y Estado Social: Legalidad y resistencia constitucional", en ANDRES IBAÑEZ, P.: Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996.

²⁰ *Interesantes son las páginas de ANDRES IBAÑEZ, P.: "La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho". en LAPORTA, F.J., y ALVAREZ S.: La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

control judicial²¹ (art. 106 CE), no queda más opción que admitir que es en el ámbito del control judicial del poder y de la garantía judicial de los derechos, donde ha de cifrarse la verdadera lucha por la democracia.

Por tanto, si queremos que este malestar acerca de lo jurídico y lo jurisdiccional, que se propaga cual secreto multitudinario entre los ciudadanos, no nos siga devorando recuerdos y esperanzas de democracia, debemos enfrentar el hecho de que este complejo institucional, que ha recibido el encargo providencial de juzgar y controlar, no escatima reparos en alternar con ese otro universo autista y retórico, lleno de apariencias, de servidumbres y de ojos quebrados. Veámoslo sino en la prosa clara y fácil de Alejandro Nieto que se remansa aquí en una idea, en una imagen, a nuestro pesar, demasiado elocuente:

“Cuando el diablo cojuelo levanta el techo del pomposo palacio del Poder Judicial aparecen a la vista desvanes arratonados, estancias polvorientas, inquilinos de catadura sospechosa y moradores que duermen en la indiferencia, vegetan en la impotencia, padecen en la conciencia y pasan frío envueltos en togas apolilladas. Escasa garantía y menos eficacia en un país donde la expresión de “la justicia es un cachondeo” no se tiene por injuriosa a tenor de una sentencia firme dictada por los propios afectados”²².

De estas consideraciones se infiere que aún distamos bastante de hallar los mecanismos y las formas que nos faciliten la adecuación de la práctica jurídica convencional a los nuevos retos funcionales de la democracia, que diría HABERLE²³. Tarea que va más allá, por tanto, de la mera contemplación de casos concretos, del inventario de formas y participaciones, de la reiterada inmutabilidad e integridad del texto constitucional²⁴.

²¹ Cfr. TARELLO, G.: *L'interpretazione della legge*, Milán, Giuffrè, 1980. Ver asimismo a GARCIA DE ENTERRIA, E.: *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 1997; y a GARCIA PASCUAL, C.: *Legitimidad democrática y poder judicial*, Valencia, Ed. Alfons el Magnanim, 1997.

²² NIETO, A.: *Op. cit.*, pp.67 y 68

²³ V. HABERLE, P.: *Le Libertá fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1993.

²⁴ GARCIA HERRERA, M., *Op. cit.*, p. 205.

Pese a todo, a los efectos de abordar esta cuestión, sé de cierto que el análisis crítico de situaciones concretas de nuestra práctica jurídica más próxima puede ayudarnos a forjarnos una idea de por qué hoy existen todavía tantas demandas e interpelaciones²⁵, tantos gritos sin eco y sin respuesta en el ordenamiento. ¿Acaso existe un modo más explícito de demostrar lo que se está diciendo?. Desde el preciso instante en que sostenemos que “no hay justicia ni legalidad, que las leyes no se aplican ni se cumplen, que los jueces encargados de asegurar su respeto están muy lejos de hacerlo y que, en suma el Estado de Derecho es un lema publicitario”, el mejor remedio a mano para explicar lo dicho y hecho consiste en exponer situaciones y supuestos documentalmente verificables. Porque como nos apunta nuevamente NIETO, “podrá el lector estar de acuerdo, o no, pero es inimaginable que niegue los hechos relatados, tal y como constan e archivos públicos”²⁶. Me vienen a la cabeza dos ejemplos. Uno más general, que trataremos de manera concisa, y otro más específico, que por aludir a hechos y prácticas concretas, reclama un relato más extenso.

3.1. Primer ejemplo: Disociación de jurisdicciones.

Reparemos en primer lugar en la creciente disociación entre el derecho y el deber ser constitucional que se percibe con meridiana nitidez, si analizamos con profusión el itinerario que las relaciones de dos jurisdicciones claramente diferenciadas, la ordinaria y la constitucional, han mantenido desde hace algunos años. Es un hecho bien conocido en los círculos jurídicos que, aún cuando las normas que describen y regulan esas relaciones han hecho posible por lo general una colaboración armoniosa y fértil entre ambas jurisdicciones, lo cierto es que en la última década se han planteado problemas prácticos que perturban desde entonces el buen funcionamiento de la administración de justicia. Incluso que han dado lugar a no pocas fricciones demasiado notorias como para

²⁵ Digamos que son algo más que interpelaciones. Responden nada más y nada menos que el ejercicio del poder jurídico inembargable de recurrir a los órganos de un poder separadamente constituido e independiente, que monopoliza la resolución de conflictos conforme a los principios que inspiran el texto fundamental.

²⁶ NIETO, A., *Op. cit.*, p. 122.

sustraerse al conocimiento público. La identificación de las causas objetivas que han propiciado la aparición de las dificultades existentes o la exploración de la posibilidad de su efectiva superación mediante las reformas que, eventualmente, pudieran tomarse en consideración no constituyen, como ya se ha dicho, un objetivo a tratar en este momento.

Sólo nos interesa resaltar la situación de fricción abierta que se establece entre ambas jurisdicciones. Porque una cosa es que los jueces ordinarios discrepen del sentido o interpretación que sobre determinadas resoluciones o textos legales haga el Tribunal Constitucional, y otra muy distinta es que éstos prescindan de la misma en el momento de actuar, esto es, de juzgar y aplicar las leyes. Disentir y argumentar planteamientos opuestos desde el respeto indeclinable de los fundamentos constitucionales, no sólo no obstaculiza la tensión constitucional que debe obrar en el ánimo de todo Juez actuante, sino que la enriquece, evitando con esta dialéctica que la función judicial se abstraiga de su funcionalidad respecto a los sujetos concretos sobre los que emite su dictado y ejerce su soberanía.

El deber de tutela de los derechos fundamentales conlleva la obligación de acicatear esta tensión hacia la defensa y dilatación de sus límites. Del mismo modo, que la práctica administrativa tiende al redimensionamiento fragmentario de los mismos, corresponde a los jueces la protección de unos derechos sin los cuales no se sostendría políticamente la democracia. Se trata de mantener, como sugeriría el Prof. GARCIA HERRERA, la fuerza transformadora del enunciado constitucional como mecanismo de emancipación y consolidación del estado democrático. Según me las citaron, fueron parecidas a éstas sus palabras: se trata de mantener vigente la inspiración transformadora de la Constitución y de preservar la tensión que el propio texto alienta entre realidad y proyecto²⁷.

3.2. Segundo ejemplo: La revisión judicial pierde perfiles.

La práctica desaparición en la inercia funcional de nuestros tribunales de la revisión judicial de oficio, en defensa de los derechos e intereses

²⁷ Palabras que vertió el Magistrado PERFECTO ANDRES IBAÑEZ en la ponencia titulada "el Juez nacional como garante de los derechos humanos", con ocasión de la celebra-

legítimos de las partes, es otro ejemplo a tener en cuenta ante la proliferación legislativa de procedimientos sumarios –de dudosa justificación constitucional– que privilegian el triunfo procesal de la acción mediante la restricción notabilísima de la posición de los sujetos pasivos de la misma, dando al traste, por el cumplimiento legalista y tautológico del deber, con las expectativas constitucionales de tutela judicial como fundamento indeclinable de la democracia.

La frecuencia con que este tipo de remedio procesal se instala y prodiga en todos y cada uno de los órdenes jurisdiccionales bajo el señuelo de una anónima inmediatez y la urgencia resolutive, son el testimonio demasiado cotidiano de cómo el legislador ordinario rehuye apostar a debatir acerca de la necesaria justiciabilidad de los derechos como fundamento político del Estado. Me asaltan multitud de ejemplos. Piense el lector en la tan aireada Ley 38/2002 para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos y faltas, también conocida como Ley de los juicios rápidos, con la que el actuario judicial es capaz de juzgar y condenar en apenas setenta y dos horas; en los procesos especiales monitorio y cambiario; en los de ejecución forzosa o expeditiva, ya fuere ordinaria, prendaria o de bienes especialmente hipotecados; en la ejecución hipotecaria extrajudicial que se consagran en la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil (en adelante L.E.C.), en los procesos laborales..etc. Como si el único atajo posible al estrépito de las dilaciones judiciales fuera la única objeción de la ciudadanía al funcionamiento de la magistratura.

Quiere decirse que el ejercicio de las funciones de control judicial acerca de la concurrencia o no de los presupuestos escasamente impuestos por el legislativo, en procedimientos absolutamente privilegiados y proporcionalmente limitativos de las posibilidades reales de contención de los sujetos que los padecen, adquiere una significación de todo punto esencial desde la óptica nada desdeñable de la defensa de los derechos fundamentales, que el propio constituyente se ha encargado de atribuir a los jueces (art. 106 CE).

ción del Seminario conmemorativo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Seminario "Consolidación de derechos y garantías. Los Grandes retos de los derechos humanos en el siglo XXI", se celebró durante los días 27 a 30 de octubre de 1998, en la sede del Consejo General del Poder Judicial, en el marco de las actividades organizadas por el Comité Nacional para el Cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Función (de control y revisión) que refluye, no ya en la relativa legitimación de este tipo de procesos legales —es esta la que legitima el *telos* constitucional de su validez formal—, sino en un verdadero ensanchamiento de las posibilidades de tutela judicial sobre los derechos de aquéllos y demás personas que se vean sometidas a resultas de procesos de realización sumaria o expeditiva, sin apenas fase de cognición, en los que el menoscabo silencioso de garantías procesales básicas acaba siendo absuelto a fuerza de ignorarlo voluntariamente. Procesos frente a los cuales, no sólo no se articulan por el legislador medios racionales de reacción en el seno propio de los mismos para contrarrestar su voracidad exterminadora, sino que además se les desposee de la posibilidad constitucionalmente garantizada (art. 24 CE) del control tuitivo por parte del juez actuante, pese a la configuración de estos procedimientos y la desproporcionalidad de sus restricciones para con la delicada posición jurídica de los sujetos pasivos. Pero veamos con algo más de detenimiento un caso desgraciadamente habitual que afecta de una manera u otra a buena parte de los españoles.

En los últimos años se ha ido instalado progresivamente, en el ámbito hipotecario o de actuación de garantía constituida como práctica habitual, la resolución anticipada del contrato de préstamo hipotecario en caso de impago de una o varias cuotas, con su consiguiente exigibilidad por la totalidad del capital. Y ello aun cuando éste no se hallare efectivamente vencido en su integridad. Se coloca así al prestatario en una posición ciertamente comprometida y de absoluta desprotección, por razón del reclamo unilateral e inaplazable de cantidades decididamente desproporcionadas para con su verdadera capacidad de respuesta o afrontamiento. Cantidades con garantías reales, que se establecieron precisamente como contrapartida al mantenimiento del plazo inicialmente pactado.

Nos hallamos, por tanto, ante una práctica que, aunque pactada, termina por desnaturalizar el sentido preeminentemente económico-social de un negocio jurídico como el hipotecario que se erige, en cuanto a sus verdaderas potencialidades de contratación, en el medio más insistentemente utilizado por los ciudadanos para acceder a su primera vivienda. Acceso que, como sabemos, constituye un derecho recogido en nuestra propia CE (art. 47.1 CE).

No nos vamos a pronunciar aquí acerca de la nulidad o no de pleno derecho de una cláusula como la que precipita el vencimiento anticipado

de este tipo de préstamos. Si es contraria o no a las leyes y subsumible, por consiguiente, en el anatema del artículo 6 de nuestro Código Civil no constituye el quehacer de este trabajo. Pasamos pues de largo de esta cuestión, por eso no menos interesante²⁸, para centrarnos en la comprensión de una práctica judicial lo suficientemente explícita como para componer la película del caos constitucional de nuestra jurisdicción.

El examen judicial acerca del cumplimiento o no de los requisitos exigidos por los artículos 681 a 698 y normativa concordante (arts. 640 y 655 y ss) de nuestra legislación procesal civil (los ex arts. 131 et *sequens* de la Ley Hipotecaria), en lo que hace a la admisión del escrito de demanda ejecutiva causante de este procedimiento sumarísimo adquiere una importancia, si cabe, capital en defensa de los derechos del deudor en un proceso que debilita de manera extrema sus posibilidades reales de oposición. La revisión judicial de oficio *in limine litis* vendría determinada por el necesario reforzamiento del control judicial de los presupuestos de su iniciación, más allá de la constatación de la existencia del título y de la vigencia de la garantía hipotecaria.

La dicción literal del artículo 698 de nuestra L.E.C. remite a un ulterior proceso declarativo ordinario la discusión de cualesquiera motivos de oposición al título que, en el ámbito de garantía hipotecaria constituida, posibilita la realización expeditiva de los bienes objeto de aquél, no pudiéndose en principio abordar en el seno propio de este procedimiento sumarísimo las consecuencias derivadas de la apreciación por el propio Juzgador de causas constitutivas de nulidad.

Que se preceptúe que las reclamaciones que pueda formular el deudor, los terceros poseedores y demás interesados, incluidas las que versen sobre la nulidad del título o de las actuaciones o sobre el vencimiento, certeza o extinción o cuantía de la deuda deban sustanciarse en el juicio que corresponda, no obsta el ejercicio de las funciones de control

²⁸ *En la medida en que nos podría conducir a una cuestión nada desdeñable: la de si el principio de libertad pacticia que se consagra efectivamente en nuestro derecho en el artículo 1255 del Código Civil, puede o no ser entendido en términos absolutos tales que propicien la aceptación de estipulaciones (en este caso la cláusula de vencimiento anticipado de préstamos hipotecarios) de toda clase con el sólo fundamento de la libre y espontánea voluntad de convenir. Y si estas deben o no permanecer a expensas del cumplimiento de límites objetivos y verificables previamente establecidos que se contienen en el mismo precepto legal y se sustancian en la imposibilidad de que pudieran ser contrarias a las leyes, a la moral y al orden público.*

judicial acerca de la concurrencia o no de los presupuestos de ejecución. En un procedimiento absolutamente privilegiado y limitativo de las posibilidades inmediatas de oposición del deudor, la deseable revisión judicial deviene de todo punto esencial en defensa de los derechos fundamentales. Lo que refluye en un verdadero ensanchamiento de las funciones de control judicial sobre el menoscabo de los derechos del deudor y demás personas que se vean expuestas a un procedimiento de realización sumaria. No deja de ser un disparate que éstas se vean en la necesidad de dar inicio a un nuevo procedimiento en el que dilucidar la nulidad del título, evidenciada durante la tramitación mecánica del proceso de ejecución hipotecaria.

De no ser así, se estaría propiciando el establecimiento de las condiciones de posibilidad de una restricción notabilísima de la posición de los sujetos pasivos de la acción hipotecaria prevista en nuestra Ley procesal civil, viéndose en la tesitura de recurrir o no a un procedimiento ordinario y padecer, en tanto no recayera resolución definitiva, los prejuicios que se hubieren irrogado de la enajenación forzosa y la cancelación de sus derechos registrales.

Con esto queremos decir que la ejecución hipotecaria contemplada en los artículos 681 y ss. de la L.E.C., que se asienta al fin y al cabo sobre una presunción específica, cual es la existencia y la titularidad del derecho que fluye del principio de legitimación registral, en aras de la seguridad y el tráfico inmobiliario, no debe ser entendida en términos tales que se admita, en cuanto que realización expeditiva y sin fase de cognición, el menoscabo de garantías procesales básicas frente a las que no sólo no se articulan medios racionales de reacción en el seno propio de un procedimiento de ejecución esencialmente exterminadora, sino que se dispone la prohibición expresa a quienes los padecen, si la razón de su invocación no se acoge a las previstas de manera explícita en el artículo 695 de este texto legal²⁹, a una reparación extemporánea a través del declarativo

²⁹ Sólo se admitirá la oposición del ejecutado cuando se funde en las siguientes causas: 1ª Extinción de la garantía o de la obligación garantizada; 2ª Error en la determinación de la cantidad exigible cuando la deuda garantizada sea el saldo que arroje el cierre de una cuenta entre ejecutante y ejecutado; y 3ª La existencia de otras hipotecas, prendas o embargos anteriores e inscritos en el Registro de la Propiedad.. Cualquier otra reclamación, preceptúa el art. 698, se ventilará a través del juicio correspondiente, sin producir el efecto de suspender ni entorpecer el curso de esta modalidad de procedimientos.

correspondiente.

Hacernos creer que la mera normalidad con la que el legislador contempla este tipo de procedimientos de realización de bienes sin apenas contradicción, y la invocación de su carácter no definitivo, que no produce efectos de cosa juzgada y posibilita su ventilación, que no apañ, en el juicio declarativo correspondiente, no produce indefensión con alcance constitucional, es pura retórica.

Una interpretación constitucional adecuada de este tipo de procedimientos y de la proporcionalidad de sus restricciones, aún impuestas por el legislador, obligan a los órganos judiciales que conocen de la ejecución, y así lo ha refrendado nuestro Tribunal Constitucional en sendas Sentencias 148/1988 y 8/1991, a extremar el control de la concurrencia o no de nulidades causantes de indefensión, ya fuere de oficio o a instancia de la parte ejecutada, toda vez que al ser evidente para el juzgador la vulneración acaecida susceptible de nulidad, la remisión del remedio de la misma a un ulterior procedimiento restringiría todavía más la delicada posición jurídica del deudor o sujetos pasivos.

El conocimiento judicial de los presupuestos de ejecución debe extenderse necesariamente a la exigencia de acreditación suficiente por parte del acreedor de la concurrencia de los requisitos que la obligación garantizada ha de reunir, puesto que la absoluta restricción de las facultades de discusión que se confieren al sujeto pasivo y las consecuencias onerosas que se irrogan al mismo en beneficio del actor creditante, no tienen otra razón de ser que la certeza de que se muestra al Juez de manera convincente el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos precisos para el inicio de la ejecución. No hacerlo así, despachando el escrito de demanda en base a la mera justificación de la existencia del vínculo obligacional y la subsistencia del gravamen, nuestros juzgados de instancia abandonarían en manos del acreedor el uso expedito de una cauce procesal sumario, que deja inermes y sin capacidad de reacción a quienes no se rindieran a sus pretensiones.

Quiere decirse que no entendemos porqué los órganos que conocen de este tipo de procedimientos se abstienen una y otra vez de sus obligaciones de protección de las partes, demediando el conocimiento judicial de los presupuestos de ejecución e impidiendo la subsanación de posibles causas de nulidad, por la sola razón de que no se hayan previsto por el Legislador. Máxime, si caemos en la cuenta de que el artículo 240.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece el ejercicio de esta potestad

–la facultad de declaración de oficio de nulidades– sin perjuicio de los remedios procesales establecidos por las leyes. Las limitaciones impuestas en este sentido por el legislador procesal civil no pueden ni deben constituir una excepción a las facultades del órgano judicial de declarar la nulidad de lo actuado en tutela de los derechos de las partes. Son el reflejo necesario de la tutela judicial como derecho indecidible y fundamento de legitimación de la democracia política.

Por tanto, digamos para concluir que no caben evasivas. Los órganos judiciales de instancia, al rehuir de manera continuada la mirada constitucional y sus deberes de revisión judicial como contrapartida exigible a las restricciones que el legislador ha impuesto a la capacidad de contención//contradicción de los sujetos, son un nuevo ejemplo de la traición al vitalismo constitucional con que se les ha entronizado, al fabricar realidades donde la indiferencia y el escepticismo de los ciudadanos son el rastro crudo de la pobre justicia de los hombres que integran el poder judicial. Se nos podrá decir que quizás sólo se trate del cumplimiento escrupuloso del deber –aplicar y hacer cumplir las leyes–, de automatismo y no de mala fe, que sus lejanías las trae el estamento y no la despreocupación. Pero el cumplimiento legalista y tautológico de la Ley, como la ignorancia, tampoco es inocente. En esto consiste la democracia. Lo demás son truenos de teatro.

Males y remedios para una democracia obsoleta.

Ramón Luis Soriano Díaz¹

Es necesario que la democracia representativa deje de ser el único modelo de democracia existente, lo que comporta que los partidos políticos no llenen toda la escena política de nuestro país; un proceso de cambio político que culmine en el complemento de este modelo representativo con los otros modelos de una democracia directa y una democracia participativa, es decir, con instrumentos de expresión política directa de la voluntad popular (democracia directa) y con la constitución y funcionamiento de colectivos sociales participativos y vertebradores de la vida política del país, al margen (pero junto a) los partidos políticos (democracia participativa).

Este punto final de la confluencia de una pluralidad de modelos democráticos, armónicos, en paralelo, con competencias definidas de cada uno, donde **la representación, la voluntad popular y la participación ciudadana** –los tres vectores de una democracia plena– aúnen sus esfuerzos hacia una definitiva democracia verdaderamente ciudadana, necesita pasar previamente por un proceso de regeneración de la democracia representativa; difícil y complejo proceso, porque los actores de la misma, nuestros políticos, con seguridad se opondrán a una serie de cambios que les resten protagonismo y les quiten el monopolio de la política que actualmente disfrutan. A continuación se exponen los puntos de este regeneracionismo, haciendo un repaso a las instituciones democráticas españolas, incluyendo al final de cada uno concretas propuestas alternativas. Un desarrollo más amplio de la crítica y la propuesta alternativa de los apartados que siguen puede verse en Ramón Soriano y Luis de la Rasilla, *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*, 1ª Edición, Comares, Granada, 2000, algunas de cuyas ideas han sido matizadas en el presente trabajo.

¹ Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

1. División e independencia de los poderes públicos.

1.1. Crítica.

La división de poderes, consagrada en fórmulas semánticas variadas –armonía, independencia, no interferencia...– pasó a las constituciones liberales como uno de los pilares básicos, como un marco normativo general dentro del cual era posible el respeto a los derechos y garantías de las personas y la sustanciación del Estado de Derecho. Era el principio jurídico que hacía más visible el modelo político de la democracia parlamentaria frente a la monarquía absoluta caracterizada por la concentración de todos los poderes públicos en manos del monarca.

Es verdad que en importantes artículos la Constitución española, como otros artículos de constituciones de la misma familia, consagra la división de los poderes públicos. Así el art. 97 atribuye al Gobierno la función ejecutiva, el art. 66. 2 la potestad legislativa a las Cortes y el art. 117. 3 la potestad jurisdiccional a los jueces y tribunales. Otros preceptos constitucionales detallan las competencias de estas funciones y potestades, en las que ahora no entramos. Pero ya en la legislación podemos encontrar claros supuestos contrarios a esta independencia de los poderes: legislación sobre la composición, designación y funcionamiento de importantes instituciones del país. Veamos los supuestos y ámbitos de la interferencia de unos poderes del Estado sobre la independencia de otros.

- La interferencia del poder legislativo en el poder judicial.

En nuestro país esta máxima interferencia contraria a la independencia del poder judicial se produce al más alto nivel de las relaciones entre el Parlamento y la Administración de justicia. Los parlamentarios designan por el sistema de cupo de los partidos a los miembros del Consejo General del Poder Judicial y son estos miembros, partidistamente designados, quienes, a su vez, designan a los altos jueces del país, a quienes ocupan los más altos cargos de la justicia. En efecto, el art. 112 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ordena que el Congreso y el Senado, respectivamente, designen a cuatro vocales entre abogados y juristas, de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión, y a seis vocales entre jueces y magistrados de todas las categorías y órdenes.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial hace la propuesta por tres quintas partes del presidente del Tribunal Supremo y de dos magistrados del Tribunal Constitucional y la propuesta de los magistrados del Tribunal Supremo, de los presidentes y magistrados (art. 107 de la Ley 6/1985).

También designan los parlamentarios a ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional de la siguiente manera: cuatro magistrados por el Congreso y otros tantos por el Senado, en ambos casos por las tres quintas partes de los miembros de cada cámara, según exige el art. 159, 1 de la Constitución. La selección de los cuatro miembros restantes del Tribunal Constitucional no soluciona, sino que en cierta manera empeora la mediatización del órgano de justicia más emblemático, que por su condición de intérprete nato de la Constitución debería tener garantizada su independencia; en efecto, dos de estos miembros son designados, sin más, por el Gobierno (con lo que a la interferencia del Legislativo se une la del Ejecutivo, menos justificada evidentemente que aquella) y los otros dos son designados por el Consejo General del Poder Judicial (que ya hemos visto es un órgano totalmente interferido, a su vez, por el Legislativo).

Hemos tenido ocasión de ver además repetidas veces cómo algunos diputados, en algún caso incluso portavoz de un grupo parlamentario, se han sentado sin rubor en los asientos del Consejo General del Poder Judicial, pasando del poder legislativo al poder judicial, sin más problemas. De esta habitual interferencia no se ha librado prácticamente ninguno de los partidos, estatales o nacionalistas, grandes o pequeños. Lógicamente en la lista de honor figuran los partidos mayoritarios, el PSOE y el PP.

Se operaba el contrasentido de que se sometía al poder judicial con la acusación de un corporativismo que estaba desapareciendo y cuando los acusadores comenzaban a dar ante la opinión pública claras muestras de sus actitudes corporativistas como profesionales de la política. Un partido con mayoría absoluta en el Parlamento pretendió y consiguió la sumisión del poder que debe ser independiente y que desde entonces permanece ante la opinión pública en una situación de evidente deterioro. Un partido verdaderamente democrático y partidario del Estado de Derecho y sus principios (entre ellos el de la división y autonomía de los poderes del Estado) debería haber seguido otro camino: el fomento de la pluralidad dentro del poder judicial, que se imponía de suyo con la incorporación de nueva e intensa savia (como así ha sido); nunca el camino

opuesto: la conversión del poder judicial en un poder esclavo de las instancias de los partidos políticos y de sus intereses **de parte**, cuando debe mantenerse independiente de las partes (los partidos) que intervienen en la escena política.

- La interferencia del poder legislativo en los órganos de control parlamentario.

De esta interferencia de los partidos políticos al más alto nivel tampoco se salvan los órganos parlamentarios de control externo, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, tanto en el plano del Estado como de las Comunidades Autónomas. El Defensor del Pueblo del Estado es designado por las tres quintas partes del Congreso y el Senado, en primera convocatoria, a propuesta de la Comisión mixta Congreso-Senado (art. 2 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo). Semejantes trámites se exigen en la designación de los defensores de las Comunidades Autónomas. E igualmente en la designación del presidente del Tribunal de Cuentas. Ambos órganos reciben diversas denominaciones en las Comunidades Autónomas.

También en estas instituciones de supervisión y control de la legalidad vigente, en materias tan importantes como los derechos y libertades fundamentales (Defensor del Pueblo) y los contratos, presupuestos y gastos en el sector público (Tribunal de Cuentas) los partidos exigen su cupo y designan a quienes proporcionalmente les corresponden en comandita con otros partidos. Y también en estas instituciones se ha practicado la «pantouflage»; hemos podido comprobar cómo importantes hombres de partido, que en el momento de la designación desempeñaban responsabilidades políticas, dejaban su cargo público de gobierno para sin el mínimo rubor, al parecer, desempeñar funciones parajudiciales de supervisión y control.

- La interferencia del poder ejecutivo en el poder judicial.

Se ha hecho presente en el debate científico de nuestro país y en los propósitos de importantes políticos la teoría del no enjuiciamiento de los actos políticos del gobierno, es decir, de una clase de actos distintos del gobierno y la administración ordinarios, los actos de la alta política, en los que pueden estar implicados importantes intereses sociales o de las ins-

tuciones del Estado, como la misma seguridad. En este caso la interferencia del Ejecutivo es por obstrucción, impidiendo al poder judicial desarrollar sus competencias. Se ha defendido esta independencia del Ejecutivo del control del poder judicial en virtud de la naturaleza de estos actos y de la representación, que al menos indirectamente ostenta el Gobierno, salido de las urnas y votos de los ciudadanos. Expresado de otra manera más directa: en la alta política, la de los actos políticos del Gobierno, el Gobierno no debe ser controlado.

Otra faceta de la interferencia deriva del abuso de la crítica a los jueces; no de la crítica a sus decisiones, que siempre está permitida, sino del abuso interesado de esta crítica. La crítica a las actuaciones de los jueces desde el lado de diputados y altos gobernantes de nuestro país ha sido incesante y desmedida; no ha faltado cuando una decisión judicial ha afectado a los intereses concretos de los partidos políticos; incluso cuando la decisión ha sido una sentencia del Tribunal Supremo, como se ha visto en el caso Filesa, en el que este tribunal ha condenado a penas de privación de libertad a determinados políticos del PSOE; hasta el punto de que algunos jueces se han visto en la necesidad de solicitar el amparo de sus órganos superiores de gobierno.

- La interferencia del poder ejecutivo en el poder legislativo.

Una de las funciones clásicas del Parlamento es el control del Gobierno, cabeza del poder ejecutivo. Sin embargo esta función está muy limitada por el juego de las mayorías parlamentarias, como hace ya bastante tiempo precisaran Duverger o Leibholz. No es el Parlamento quien controla al Gobierno, sino el Gobierno al Parlamento.

Cuando la mayoría parlamentaria es absoluta, el control parlamentario es inexistente, porque se produce una estrecha connivencia entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria; tiene lugar un proceso de gubernamentalización de esta mayoría. Es entonces cuando acontece lo que se ha llamado el «rodillo» parlamentario, que no es propiamente de la mayoría absoluta parlamentaria, sino del Gobierno a través de esta mayoría, que hace las veces de cadena de transmisión y ejecución de sus iniciativas. El Gobierno promueve leyes, que, sin la aceptación o escasa aceptación de enmiendas de la oposición, se convierten fácilmente y en poco tiempo (si al Gobierno le urge) en leyes promulgadas.

Cuando la mayoría parlamentaria no es absoluta en el Parlamento,

la función controladora de esta institución respecto al Gobierno es mayor que en el caso anterior, pero nunca es una función de control libre, sino dependiente de la correlación de fuerzas de los partidos en el Parlamento y de las componendas entre ellos. El Gobierno tendrá que transigir en función de los pactos de los partidos, que, a su vez, condicionarán la libertad de debate en el Parlamento, convertido en un lugar a término, donde se sustancian decisiones tomadas fuera de él.

- La interferencia del poder ejecutivo en el ministerio fiscal.

Quizás la interferencia más acusada y más visible sea la del Gobierno en relación con la figura del Fiscal General del Estado, que ejerce la jefatura única y la representación del ministerio fiscal. Éste tiene a su cargo la vigilancia del respeto al derecho y a las instituciones constitucionales, el ejercicio de acciones penales y civiles, la independencia de los tribunales, las garantías de los derechos de las personas, la intervención en toda clase de procesos y la defensa de los intereses públicos y sociales, entre otras importantes funciones. Son funciones tan relevantes que se imponen de suyo la independencia y autonomía de la institución. La falta de estas cualidades hace a la interferencia más grave en esta institución que en otras, por ser menos justificada y más preciosos los derechos y garantías encomendados al ministerio fiscal. Sin embargo, en España el Fiscal General es designado por el Gobierno, con el único trámite previo de la audiencia del Consejo General del Poder Judicial. El art. 29 del Estatuto de la institución, siguiendo al art. 124, 4 de la Constitución, expresa «El Fiscal General del Estado será nombrado y cesado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial».

El examen de los cinco supuestos de interferencia han demostrado que se ha producido una perversión del sentido y finalidad de los preceptos constitucionales y legislativos, que exigen una mayoría cualificada para la elección de importantes cargos públicos. La gran perversión se produce porque la persecución de global consenso unitario se suplanta por consensos sectoriales partidistas. Se sustituye el consenso global hacia un mismo objeto estimable para todos –el conjunto de los candidatos seleccionados– por una pluralidad de consensos sobre objetos particulares –los candidatos de cada partido–. *Se cambia el universalismo del mérito de los candidatos por el faccionalismo de las afinidades de los*

candidatos de cada partido. El faccionalismo se coloca en el lugar del pretendido universalismo y la afinidad en el del mérito del candidato.

La gran perversión se origina porque se emplea un principio político donde no corresponde. Se aplica el principio representativo a la institución de la justicia, que por su naturaleza no debe asumirlo. El poder judicial, víctima de las cuotas de los partidos políticos, no debería sufrir este principio representativo en su composición, sino gozar del único principio que le corresponde, el de la independencia; y el resto de los poderes públicos, comenzando por el legislativo, debería tener especial cuidado en proveer con sus normas las condiciones y medios para conseguir este único principio, en vez de doblegarle y ponerle a sus pies en el momento decisivo de la elección de sus miembros.

1.2. Propuesta alternativa.

- Respecto al Consejo General del Poder Judicial: elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial entre y por los jueces y magistrados en un proceso electoral de listas abiertas.
- Respecto al Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas: elección de sus miembros entre españoles, mayores de edad en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, siempre que un año antes de su nombramiento no hayan desempeñado cargos políticos.
- Respecto al Fiscal General del Estado: Elección entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión por los fiscales en un proceso electoral de listas abiertas.

2. Los partidos políticos.

2.1. Crítica.

Los partidos políticos no se merecen el dominio absoluto que disfrutaban de la escena política. Ni siquiera el constituyente les concedió tal dominio. Según el art. 6 de la Constitución los partidos son instrumentos

de participación política. Instrumentos, esto es, medios y no fines. No son la participación política, sino un medio para alcanzarla. Como medios, son instrumento fundamental, pero no exclusivo y único, porque hay otros medios de participación, v. gr., a través de los grupos de ciudadanos de acción política constitutivos de una democracia participativa. Son también los partidos políticos concurrentes a la formación de la voluntad política. Concurrencia quiere decir ir con otros. Tampoco son exclusivos en la formación de esta voluntad, sino unos agentes más.

Los partidos políticos son los dueños de la vida política de nuestro país; ellos imponen su criterio incontestable y nadie puede hacer nada fuera de su control. La vida política es la vida de los partidos políticos. Los partidos dominan y su poder es intenso y extenso; dominan a los electores, a los militantes, a los colectivos sociales, a las instituciones.

Veamos a continuación las esferas de dominio de los partidos políticos.

- El dominio de las elecciones y de los electores: El monopolio electoral de los partidos y el incumplimiento de los programas electorales de los partidos.

Los partidos políticos son maquinarias electorales para alcanzar el poder. Es una definición que no suscribirían los políticos, pero sí una gran masa de ciudadanos. Un partido aspira al poder; el poder es el motivo de su existencia, y para alcanzarlo necesita ganar elecciones; el ciudadano-voto es el norte que guía su política real, al margen de idearios y programas.

Por otro lado, los partidos políticos son de hecho el único medio para la participación electoral; la legislación electoral está concebida para ellos; basta una simple lectura del articulado para comprobarlo. No hay una prohibición formal para la presentación de candidaturas fuera de los partidos, pero un candidato aislado nada puede hacer si no es dentro de una estructura de partido, porque carece de la infraestructura material y técnica, los recursos humanos y la capacidad económica que dispensan los partidos.

No solo dominan los partidos las elecciones, sino también a los ciudadanos electores. Dominio del procedimiento electoral y de los sujetos de la elección. El dominio se centra en el aprovechamiento partidista de

los votos ciudadanos para después hacer con ellos lo que les interesa, olvidando el sentido del voto y el compromiso adquirido con la realización de un determinado programa electoral.

Se está convirtiendo ya en un hecho habitual los llamados pactos electorales *contra natura* consistentes en que tras las elecciones los partidos pactan coaliciones de gobierno con otros partidos de distinta e incluso contraria ideología política e impidiendo que gobierne el partido mas votado. Estos pactos suscitan el clamor de los ciudadanos cuando llegan a extremos indefendibles e injustificables: a) cuando se impide gobernar al partido ampliamente votado con una distancia extraordinaria respecto al resto de los partidos, y b) cuando suponen otorgar el gobierno a una ideología política totalmente contraria a la sostenida por el programa del partido que se coaliga.

Los pactos *contra natura* demuestran a las claras el maquiavelismo político para acceder al poder y consumir ambiciones políticas, incluso hundir la línea de flotación de las señas de identidad de un partido y defender con hechos injustificables hoy lo contrario de lo que se había defendido en la campaña electoral pocos días antes. En política todo vale y si es necesario se entierra la voluntad expresa e indudable de los electores. Porque los partidos políticos no sólo dominan a las elecciones, sino a los mismos electores.

- El dominio de la organización partidista y de la militancia: La ausencia de democracia interna en los partidos.

Nuestro país es uno de los que más adolece de falta de democracia partidista, llamando la atención dos cosas: que aún los políticos no se hayan atrevido a reformar la norma reguladora de los partidos, a pesar de ser una ley preconstitucional: la ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, de haber pasado ya más de una veintena de años desde su promulgación y de contener grandes carencias, y de que esta ley esté muy por debajo de los mínimos democráticos de otras leyes de partidos europeas promulgadas con anterioridad.

La ley debería ser reformada prontamente persiguiendo un objetivo: el funcionamiento democrático de los partidos en consonancia con la exigencia constitucional de una «estructura interna y funcionamiento democráticos» de los partidos (art. 6 de la Constitución). En la vigente ley de partidos políticos no hay apenas muestras de respeto al principio demo-

crático expreso en el citado artículo constitucional. Los estatutos de los partidos políticos siguen los pasos marcados por la ley. La más ostensible carencia de democracia interna de los partidos es la previsión estatutaria de los partidos: la designación de candidatos y cargos encomendada a una ejecutiva o comité de unos pocos controlados por el secretario general o presidente del partido

En nuestro país la aristocracia de los partidos sigue tan vigente como en los años en que R. Michels criticaba a principios de siglo la falta de democracia del partido socialdemócrata alemán. Las direcciones de los partidos disfrutan de una serie de medios para el ejercicio de un fuerte control: a) selección del personal para ocupar cargos públicos, b) administración de la disciplina, c) control de la financiación, d) toma de las decisiones políticas importantes, d) fomento de las prácticas de liderazgo y propaganda y e) clientelismo interior .

- El dominio de la sociedad: la colonización de la sociedad civil por los partidos políticos.

El fin de los partidos políticos es canalizar la participación de la sociedad civil y servirle de expresión política; no hacerse dueño de la misma. Por el contrario, nuestros partidos, nuestros poderosos partidos, han colonizado (no canalizado, como debería ser) el sistema funcional, los medios de comunicación, las empresas, la economía...la misma sociedad. Vayamos por parte en la descripción de este proceso.

1) Indico una serie de vías de colonización partidista de las administraciones públicas: a) concursos amañados para facilitar el acceso a las plazas de las administraciones de políticos y afines mediante la utilización de criterios distintos al mérito y la capacidad en las convocatorias de las plazas, b) promociones internas desmedidas en todos los ámbitos de las administraciones con criterios consensuados por los sindicatos del sector y las direcciones de las administraciones (direcciones desempeñadas por políticos), siendo reducidos al mínimo (a veces, ni eso) los concursos de libre acceso, c) aumento del número de funcionarios de confianza, de libre designación por los políticos al mando de las Administraciones, libres de los controles de los funcionarios ordinarios, d) la sustracción a los funcionarios de sus funciones habituales de ejecución usurpadas por la dirección política, suplantándose criterios técnicos por políticos; comisio-

nes políticas , en vez de técnicas, o comisiones mixtas controladas por los políticos han resuelto contrataciones de obras y servicios, concesiones de ayudas y subvenciones, recalificaciones de suelos, etc., generando un fuerte clientelismo político, e) las comisiones de servicios otorgadas en masa en función de criterios políticos o de afinidad, distintos a los de capacidad y mérito y sin atender a los motivos de urgencia y necesidad.

2) En el ámbito de los medios de comunicación los partidos han ocupado los consejos de administración de los medios públicos en función de su porcentaje de representación en los Parlamentos (en el Estado y en las comunidades) en una actitud que considero claramente inconstitucional (junto con otros juristas como el prof. García de Enterría). Contraviene el pluralismo exigido por la Constitución la práctica del sistema de cupo que hace que sólo los partidos con representación parlamentaria puedan dirigir y controlar los medios. Por lo demás los medios suelen ser partidistas, adscritos a la línea ideológica de un partido, encontrando ambos, políticos y empresarios de la comunicación, recíprocos beneficios: los partidos mejoran su imagen en los medios amigos y los empresarios de los medios reciben los favores de los políticos mecenas.

3) En el mundo de las empresas y la economía es donde es más llamativa el dominio de los partidos, porque es en este lugar donde surgen los casos de corrupción, que tanto sensibiliza a la opinión pública, y que parecen no cesar nunca. La colonización de los partidos en este frente de la economía y las empresas se efectúa a través del intervencionismo estatal en un sentido amplio mediante las políticas sociales del Estado social o Estado del Bienestar. Esta línea intervencionista del Estado social, traducida en las prestaciones sociales a colectivos e instituciones, puede incentivar el fenómeno de la colonización si se desarrolla con criterios de afinidades políticas. Han sido frecuentes los casos aireados por los medios de trato de favor a los afines en la política de subvenciones practicada por los gobiernos y administraciones.

Pero la faceta de máxima colonización de los partidos se produce en el fenómeno de la corrupción política, consistente en la ventaja (para él o para el partido, o para ambos) obtenida por el político mediante el empleo de técnicas ilegales. Esta ventaja se concreta en una diversidad de figuras delictivas. El caso mas frecuente y sonado de corrupción política

ha sido el cobro de comisiones ilegales en la concesión de contratos y servicios por los políticos (contratos y servicios concedidos con no poca frecuencia por la vía directa, sin concurso público).

4) La colonización de los partidos políticos llega finalmente hasta la misma sociedad. Extensos colectivos sociales son captados con el señuelo de las prestaciones y prebendas ofertados por los partidos políticos, cuando sus hombres ocupan los cargos públicos desde donde se efectúa la distribución de aquéllas, que van desde subvenciones a asociaciones hasta subsidios de paro. Ahora no son sectores concretos profesionales –funcionarios, periodistas, empresarios...– como en los puntos anteriores, sino grandes colectivos sociales, los ciudadanos en general.

- El dominio de las instituciones: el sistema de cupo y la dictadura de partidos.

El sistema de cupo es el poder o capacidad de los partidos de designar a los altos cargos públicos, de mutuo acuerdo, en función del grado de representación popular de cada uno de ellos. Es el reparto de la gran tarta de los cargos relevantes de las Administraciones públicas –estatal, autonómica, institucional– y de la Administración de justicia por los partidos políticos mediante el método de la cooptación. Es un atentado contra uno de los principios del Estado de Derecho, la división y autonomía de los poderes públicos, el sistema de cupo o influencia de los partidos en la designación de los cargos públicos importantes. Es también un atentado a la democracia, a la propia idea de la democracia parlamentaria, porque convierte al partido en el dueño de la democracia, absorbiendo en su poder único los tres poderes públicos, que deben estar separados, independientes en su composición y autónomos en su funcionamiento. Si el partido es quien designa y nombra, directa o indirectamente, a los máximos responsables del poder legislativo, ejecutivo y judicial, no hay independencia en la composición de estos poderes y consecuentemente tampoco puede haber autonomía en su funcionamiento. Estamos ante una dictadura de partidos y no ante una democracia de partidos.

El sistema de cupo alcanza su mayor virulencia en el fenómeno que vulgarmente se conoce en los medios como «pasteleo» de los partidos, consistente en la renuncia de los partidos ante casos evidentes de ilegalidad, irregularidad o irresponsabilidad políticas a tomar cartas en el asunto,

que directamente les afecta y en cuyas manos está la solución, por prevalecer un pacto previo de no agresión entre los partidos, que debe ser respetado y que exige no intervenir.

- El dominio de la actividad política: la profesionalización de la política.

La profesionalización de la política no beneficia a los ciudadanos, en primer término, pero tampoco a la clase política, en segundo lugar. Por varias razones .

Primero, la conversión de la política en un trabajo estable genera clientelismo interior y exterior, dentro y fuera del partido. Dentro del partido se forman cadenas de dependencias personales, en las que unos deben su promoción a las influencias de otros; estas dependencias consolidan expectativas recíprocas, que impiden el cambio y la realización de los fines constitucionales de los partidos políticos. Fuera del partido político las actividades de los políticos generan unas relaciones clientelistas con las personas que de ellas se benefician y a cambio contribuyen de alguna manera al sostenimiento o prestigio del partido.

Segundo: la pérdida de credibilidad del discurso político como consecuencia de experiencias negativas de políticos que se mantienen largo tiempo en sus cargos. La permanencia de los políticos en la política les hace acumular experiencias negativas que les invalida para denunciar actitudes reprobables en los demás y afrontar circunstancias propias adversas. Con lo que el discurso político pierde credibilidad y se empobrece.

Tercero: la necesidad de la renovación de las ideas y programas, que no puede venir de otro lugar distinto a la renovación generacional y de personas que ejercen puestos de responsabilidad en los partidos. La experiencia en cualquier profesión provoca estereotipos, y la política, cuando se profesionaliza, no está libre de este problema. Quizás sea la política, comparada con otras actividades, como las profesiones liberales, la actividad que genera más estereotipos y falta de dinamismo precisamente por las grandes dependencias y círculos de intereses que rodean a los políticos y que no les permiten actuar y moverse con libertad y por la

urgencia de las decisiones y el escaso tiempo para reflexionar en que permanentemente viven los políticos.

Cuarto: La necesidad de evitar que la profesionalización de la política genere actitudes corporativistas. El corporativismo en un sentido amplio es la defensa y protección a toda costa de los intereses de los miembros de una organización. El corporativismo es la peor lacra de los partidos de cara al ciudadano; la que hace más visible que la política no es una vocación o un servicio, sino una actividad más, en la que los profesionales de la política se lucran y autoprotegen. Cuando el corporativismo se manifiesta tras conductas deshonrosas de los políticos (ilegales o inmorales), el efecto devastador de la credibilidad y confianza de los ciudadanos en sus políticos es incalculable.

2.2. Propuesta alternativa.

- Reforma de la Ley de partidos políticos, de 1978, que es preconstitucional, en la que habría que consignar los siguientes apartados:
 - La asamblea general, formada por todos los afiliados del partido, es el órgano de dirección, representación y control del partido en el ámbito de su demarcación territorial.
 - Serán competencias de la asamblea general la aprobación de las líneas generales de actuación del partido, la elección y revocación, directamente, de todos los cargos, internos y públicos, del partido y la elección directa de los delegados y de los candidatos a las elecciones. Estas competencias se entenderán atribuidas a las asambleas estatal, de la Comunidad, de la provincia y del municipio.
 - Las decisiones en todos los órganos del partido se tomarán por la regla de la mayoría.
 - Todos los afiliados tendrán el derecho a elegir y ser elegido para todos los cargos, delegaciones y candidaturas del partido. No necesitarán firmas y avales previos.
 - Los afiliados disfrutará del derecho a la libertad de expresión y a crear o formar parte de corrientes y tendencias

- dentro del partido.
- Los afiliados no podrán desempeñar más de ocho años un mismo cargo público, ni más de doce años cargos públicos de gobierno. Cada afiliado podrá desempeñar, como máximo, un cargo interno dentro del partido y un cargo público. Serán incompatibles dos o más cargos simultáneos, si ambos cargos son internos en la estructura del partido o públicos.
 - En las demarcaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas se crearán comisiones arbitrales, compuestas por afiliados sin cargo interno o público, elegidos por mayoría cualificada de dos tercios de las asambleas respectivas, para deliberar y decidir sobre los comportamientos ilegales y contrarios a la ética pública de los afiliados, por propia iniciativa o a solicitud de una décima parte de la asamblea correspondiente. La resolución de la comisión arbitral de la Comunidad será pública, motivada y recurrible ante la comisión arbitral del Estado.
 - Los órganos de gobierno del partido rendirán anualmente cuenta a la asamblea general correspondiente de todos los ingresos y gastos producidos. La asamblea designará en la misma sesión una empresa independiente para que efectúe una auditoría externa, cuyos resultados serán valorados en una sesión de dicha asamblea.
- Reforma de leyes y reglamentos para aminorar la discrecionalidad de los políticos y aumentar los criterios objetivos en la adjudicación de toda clase de concesiones, servicios y prestaciones, empezando por la ley de contratos del Estado
 - Reforma de los consejos de administración de los medios de comunicación públicos: miembros independientes (no políticos) y garantías para el acceso de todos los grupos políticos para facilitar la existencia de un pluralismo real (y no solo el pluralismo parco de los partidos con representación parlamentaria). Reforma del Estatuto de televisión pública española, de las televisiones públicas de las Comunidades Autónomas y de los demás medios públicos de comunicación

3. Las responsabilidades políticas.

3.1. Crítica.

La responsabilidad en la vida pública tiene dos aspectos conocidos vulgarmente como responsabilidad penal y responsabilidad política. La primera atañe a todas las personas por igual; es la responsabilidad que proviene de la condena judicial por el incumplimiento de un tipo de norma jurídica, la norma penal, que a todos nos afecta y que sigue el principio de legalidad.

La responsabilidad política es la que afecta a determinadas personas: las que ocupan cargos de responsabilidad política (ya sean éstos de representación o de gobierno) derivando de la infracción de normas jurídicas o de las normas de la moralidad pública (usos o convenciones), ya sea esta infracción constatada o presunta en virtud de indicios graves y racionales, comportando una quiebra de la confianza de los ciudadanos. La quiebra de la confianza ciudadana es el fundamento de la responsabilidad política.

Las responsabilidades políticas nada tienen que ver con la garantía de la presunción de inocencia, ni con la autoría material de los hechos de los que aquéllas derivan. Ocupa un ámbito acotado en el que la presunción de inocencia, como derecho fundamental, queda intacta, y en que cuenta la responsabilidad y no la causación directa o material de los hechos (propia del ámbito de las responsabilidades penales)

El político, una vez asumidas sus responsabilidades políticas, sigue siendo presuntamente inocente en tanto no haya una condena penal. Lo que no puede objetarse, *sensu contrario*, es que el político no tiene que asumir ningún tipo de responsabilidad, porque es presuntamente inocente y titular de todas las garantías fundamentales.

En las responsabilidades penales hay que demostrar que uno es el autor de los hechos; en las responsabilidades políticas se tiene que constatar que uno es el responsable, aunque no sea el autor. Pedir la autoría material y directa en las responsabilidades políticas es reconducirlas al terreno propio y que no les pertenece de las responsabilidades penales.

El alcance de la responsabilidad política va desde el comportamiento propio al ajeno. No sólo se asumen responsabilidades por el propio comportamiento reprochable. El político es responsable del comportamiento de un dependiente o subordinado cuando: a) le autorizó expresa o tácita-

mente a llevar a cabo tal conducta, o se hizo ésta según sus instrucciones, y b) no hizo lo debido para tener conocimiento de lo que sucedía. Dos tipos, pues, de responsabilidad: responsabilidad por consentimiento y responsabilidad por negligencia. El desconocimiento sirve de causa de exención de responsabilidad cuando el responsable puede demostrar que no pudo conocer la conducta reprobable, no obstante poner de su parte los habituales medios de diligencia.

También es el político responsable de la conducta reprobable del designado por él para ocupar un cargo político. Responsabilidad que dimana del momento del nombramiento, porque se responsabiliza de la designación de personas honestas y competentes. La responsabilidad no deriva de la actuación ilícita del designado, sino del desacierto en la elección de la persona adecuada, que redundará en perjuicio de los intereses públicos.

Si comparamos las distintas respuestas políticas que reciben las actuaciones incorrectas de los políticos en España y en otros países europeos (o USA), advertimos que el tono y el listón de las responsabilidades políticas en nuestro país dejan bastante que desear. Ante los mismos hechos incorrectos políticos extranjeros se ven obligados a dimitir y a poner fin a su carrera política, en tanto que a los españoles nada les acontece (incluso algunos parecen crecerse ante la adversidad y ganar un mayor respaldo en el partido). Que dimita un ministro por impago de los seguros sociales de su empleada de hogar o que el presidente del Gobierno no pueda nombrar ministros a candidatos incurso en infracciones del mismo o más grueso calibre es impensable en nuestro país; y, sin embargo, han sido hechos frecuentes en otros; por faltas, que entre nosotros suscitarían una sonrisa condescendiente, a Clinton le retiró el Senado americano la propuesta de varios candidatos a secretarios de Estado. Que dimita un ministro por recibir un trato de favor (aunque legal) en la concesión de un préstamo, como le sucedió al todopoderoso ministro Mendelson, autor del nuevo laborismo, que llevó a Tony Blair al Gobierno del Reino Unido, no sólo es impensable en España, sino sencillamente imposible. Probablemente al lector atento no se le habrá pasado por alto la diferencia de trato recibida por dos ex presidentes de Gobierno europeos: Kolh y González. En Alemania se produjo una cadena de dimisiones, empezando por Kolh, debido a hechos de menor gravedad (cobro ilegal de comisiones) que los perpetrados por la cúpula socialista en España, condenada en los casos «Filesa» y «Marey», que dió lugar a escasas dimi-

siones de subalternos «chivos expiatorios». Es mas: el líder y responsable de esta cúpula de gobierno ha actuado con tanta jactancia y altanería que ni por asomo se las hubieran permitido en Alemania.

Enumero las razones para la exigencia de responsabilidades políticas:

- Carácter permanente de la confianza del ciudadano mandante.

La gestión de los políticos debe estar siempre controlada por el pueblo, del que siempre son fiduciarios o mandatarios. La confianza o **fiducia** no empieza o termina en el acto sublime, pero escaso, de las elecciones, sino que permanece antes y después del mismo. Porque el político está sometido constantemente a la confianza del pueblo es por lo que debe ser solícito en la asunción de responsabilidades políticas por la gestión de su cargo, cuando se producen indicios de una merma de esta confianza, sin retrotraer esta disposición a la legitimidad anterior de un acto de elección, o trasladarla a la posterior decisión de un juez sancionando su actuación.

- La distinta naturaleza de los cargos funcional y político.

El cargo funcional es la actividad ordinaria de una persona en el ámbito laboral, que suele durar toda la vida laboral de la misma y ocupar todo su tiempo o jornada laboral. El cargo político es un cargo no profesional, sino de vocación de servicio público e interés por los problemas generales de la sociedad. Se refiere a una actividad no ordinaria sometida a plazo de tiempo, y no tiene por qué ocupar toda la vida laboral y la jornada laboral de una persona.

El cargo político incorpora un plus de riesgo que el político debe aceptar. Nadie es obligado a ser político, pero el que asume el cargo debe desempeñarlo libre de equipaje para estar presto a abandonarlo, si la sospecha fundada y la desconfianza ciudadana lo exige.

En resumen, a diferencia de los cargos funcionales, los cargos políticos están sometidos a unas reglas convencionales flexibles para el acceso, permanencia y cese de los mismos, en función de su fundamento o justificación: la confianza de los ciudadanos, evidentemente más movediza que las estables normas de derecho reguladoras de los cargos

funcionariales.

- La evitación de la «judicialización de la actividad política» y de la «politización de la justicia».

La asunción de responsabilidades políticas evitaría dos riesgos: la judicialización de la política y la politización de la justicia. Judicializar la política quiere decir transformar en cuestiones judiciales los intereses políticos, v. gr., la práctica de algunos partidos demandando a los adversarios políticos o personándose en causas dirigidas contra ellos. Politizar la justicia es interferir en la independencia de la justicia desde otros poderes del Estado, v. gr., la práctica de nombrar los altos jueces de nuestro país desde las instancias de los partidos políticos. La asunción de responsabilidades políticas evitaría ambos fenómenos, porque impediría la celebración de procesos penales interpuestos por adversarios políticos y que jueces políticamente interferidos tuvieran que juzgar en procesos abiertos a políticos. Pues, en efecto, una responsabilidad política asumida a tiempo es un impedimento para que los políticos interpongan procesos contra el comportamiento incorrecto de los adversarios.

- La contribución a la salud de la moral pública.

Ésta es quizás la cualidad más destacable. Si se asumen responsabilidades políticas y éstas se convierten en uso de la vida política, sale ganando la moral pública y con ello la vida política del Estado. Los ciudadanos confiarán en sus representantes y gobernantes. Los políticos procurarán ser honestos para evitar una pérdida de confianza ciudadana que les obligue a dimitir de sus cargos, siguiendo otros precedentes.

3.2. Propuesta alternativa.

- Las **convicciones** de los propios ciudadanos en materia de moral pública, en un doble sentido: la percepción de estas convicciones y la exigencia a los políticos de los comportamientos debidos o correctos en consonancia con estas convicciones.

- La creación de **comités de control** dentro de los partidos, libres de la supervisión de la elite directiva de los mismos, compuestos por militantes elegidos por las bases y desprovistos de responsabilidades políticas fuera del partido u orgánicas dentro del mismo. Un procedimiento sencillo y accesible regulará la actuación de estos comités, cuyas decisiones serán directamente ejecutivas (desde la amonestación pública a la expulsión de las filas del partido).

- La creación de **comisiones de control** en las instituciones públicas, compuestas en su mayoría por personas ajenas a las mismas, sin adscripción política ni responsabilidades de cargos políticos con anterioridad al momento de la elección, de reconocido prestigio y honestidad pública, elegidas unánimemente o por una mayoría muy cualificada por las bases institucionales: el pleno del Ayuntamiento, de la Diputación, del Parlamento autonómico o nacional. El procedimiento será regulado jurídicamente y las resoluciones de las comisiones hechas públicas y remitidas a los responsables de las instituciones y los partidos para que obren en consecuencia. Para evitar el control de estas comisiones por los partidos se prohibirá expresamente en la normativa reguladora de las comisiones la práctica habitual del sistema de cuotas de los partidos en la elección de los miembros de las comisiones.

En cuestión de responsabilidades políticas es conveniente sustituir el criterio latino del control interno exclusivo de los órganos políticos por el criterio anglosajón del control externo, si pretendemos eficacia y no mera retórica. Ello sólo se consigue introduciendo en las comisiones o comités de control de los partidos e instituciones públicas a personas externas e independientes, elegidas por su prestigio, honradez e imparcialidad. El criterio interno es una cortapisa por la influencia de los intereses creados dentro de las estructuras del órgano; el criterio externo, una garantía de imparcialidad (o, en todo caso, de mayor imparcialidad). Se trata de propuestas novedosas, que habría que introducir en los estatutos de los partidos políticos (los comités de control) y en los reglamentos de funcionamiento de las instituciones públicas (las comisiones de control).

4. El Parlamento demediado.

4.1. Crítica.

Estamos presenciando un contraste entre la extensión del dominio de los partidos políticos a todas las esferas institucionales e incluso sociales y el repliegue de la institución parlamentaria, que deja sus importantes funciones tradicionales en manos de los partidos: los partidos se extienden y los Parlamentos se repliegan, sin poder contener el impulso de dominio y control de aquéllos.

El Parlamento no puede desarrollar ya sus funciones clásicas: de control del Gobierno, legislación y representación. La llamada democracia o Estado de partidos se ha interpuesto en el ejercicio de sus competencias tradicionales. Veamos estos tres aspectos de la profunda crisis parlamentaria.

4.1.1. Función de control del Gobierno.

En principio, un Gobierno sustentado en una mayoría parlamentaria no puede ser controlado, porque la mayoría parlamentaria-gubernamental se convierte en correa de transmisión para avalar las decisiones gubernamentales (no para criticarlas y oponerse a ellas); en realidad son los medios de comunicación quienes de verdad ejercen el control del Gobierno y de los mismos parlamentarios (de ahí su importancia) ante un Parlamento inoperante, que ni siquiera puede sacar adelante a sus propias comisiones de investigación.

La existencia o no de control parlamentario se demuestra examinando la presencia y actividad de la oposición parlamentaria en los órganos relevantes del Parlamento. Pues bien, en estos órganos la minoría no está, o no está garantizada su presencia, o, estando, sus decisiones pueden ser aplastadas por la mayoría. Con lo que la presencia de la minoría en dichos órganos es poco más que honorífica.

Por lo demás las minorías están limitadas al *quantum* de la representación a todos los efectos, no solo en la toma de decisiones, sino en el uso de la palabra en los debates; con lo que la mayoría se enseñorea tanto de la expresión como de la decisión parlamentarias. El uso de la palabra no debiera estar sometida al principio representativo cuantitativo, sino al *principio funcional democrático* del Parlamento, mirando a los fines

que éste desarrolla, en cuyo marco tan importante es la mayoría gubernamental como la oposición, por lo que la minoría debería estar mas equiparada a la mayoría en la expresividad.

En este sentido las minorías tienen que estar facultadas para incluir puntos en el Orden del Día de los órganos parlamentarios, proponer y exigir actuaciones, comparecencias, exhibición de documentos, práctica de pruebas, etc. El respeto a las minorías exige *una democracia de procedimiento*, porque solamente así es posible ejercer el control parlamentario.

4.1.2. Función legislativa.

Es la función encomendada al Congreso de los Diputados y al Senado por el art. 66,2 de la Constitución. Esta función deja bastante que desear, si tenemos en cuenta que el Parlamento tan sólo ratifica lo que ya le viene dado desde el Gobierno. Esta es la realidad. Si se entiende esta función en un sentido formal o débil, diríamos que el Parlamento cumple con ella. Pero si la entendemos en un sentido material o fuerte, ni por asomo cumple el Parlamento esta función. En realidad el Parlamento simplemente sella los proyectos del Gobierno, que apenas retoca.

- **El Parlamento adocenado ante la acción legislativa del Gobierno.**

El Parlamento propiamente no legisla, sino que ratifica las propuestas legislativas del Gobierno, dando cobertura formal y legitimada a decisiones tomadas fuera de él. Son muy escasas las proposiciones (de ley y no de ley) del Parlamento comparadas con las iniciativas legislativas del Gobierno. No hay un verdadero debate de los proyectos de ley del Gobierno, sino mera aprobación de los mismos, que vienen ya atados y ultimados desde las esferas de poder de los partidos políticos.

Hay algunos supuestos en los que el adocenamiento del Parlamento se hace lacerante: a) la exclusiva del Gobierno en la elaboración de los presupuestos, respecto a los que el Parlamento poco tiene que decir, b) el rechazo por el Gobierno de cualquier proposición de ley del Parlamento contraria a las previsiones presupuestarias: que afecten a los créditos o al gasto, c) la ausencia de un debate real sobre los proyectos de ley del Gobierno.

■ **El Parlamento suplantado por la acción legislativa del Gobierno.**

El Parlamento permite que el Gobierno «legisle» abundantemente. La legislación abundante se produce en la actividad legislativa ordinaria y en la actividad legislativa extraordinaria.

En la legislación ordinaria entre los proyectos de ley del Gobierno y las proposiciones de ley del Parlamento se da una diferencia radical. Los primeros pasan con seguridad al procedimiento legislativo. Las segundas, por el contrario, tienen antes que ser tomadas en consideración por el pleno de la cámara parlamentaria. De ahí que algunos distinguan entre simples *propuestas de iniciativa* y verdaderas *iniciativas legislativas*, llamando a las proposiciones «propuestas» y a los proyectos de ley «iniciativas».

En la legislación extraordinaria la mayoría parlamentaria-gubernamental permite el uso desorbitado de la función legislativa por el Gobierno (decretos legislativos y decretos-ley). Esta función ha sido ejercida en demasía, justificando lo que se ha llamado «gobierno por decreto-ley». Lo permite el rodillo de la mayoría parlamentaria, favorable al Gobierno, y por lo tanto consentidora de la legislación delegada o del decreto-ley del Gobierno, con lo que se vulnera el espíritu de la Constitución y los términos estrictos y excepcionales de los preceptos constitucionales habilitantes de las competencias legislativas del Gobierno.

Es evidente el abuso del decreto-ley, porque no responde su uso al supuesto habilitante –extraordinaria y urgente necesidad– de la Constitución, y el respaldo prestado por el Tribunal Constitucional con su interpretación benévola y flexible de dicho supuesto, permitiendo una amplia discrecionalidad al Gobierno.

4.1.3. Función representativa.

España tiene el mas desproporcional de los sistemas electorales (a pesar de que ha optado por un sistema proporcional y no mayoritario), es decir un sistema en el que se produce la mayor desigualdad entre los votos y los escaños obtenidos por los partidos políticos: un sistema que reduplica los votos de los grandes partidos y minimiza los de los pequeños debido a una serie de factores, como la famosa ley D´Hont, la pequeñez

de las circunscripciones electorales (la provincia), la exigencia de un mínimo de diputados por circunscripción provincial (dos diputados) y el reparto de los restos de votos a la media más alta. También tiene un sistema electoral que no concede libertad de voto a los ciudadanos, pues éstos se ven obligados a votar a los candidatos seleccionados por los partidos políticos en una lista cerrada y bloqueada; cerrada, porque el ciudadano no puede votar a quien no esté en la lista confeccionada por el partido; bloqueada, porque tampoco puede cambiar el orden de preferencia de los candidatos de la lista. Los partidos políticos no conceden a los ciudadanos ni la mínima libertad de voto.

A los pormenores de esta función representativa me refiero en el apartado undécimo dedicado a las elecciones en España, al que remito al lector.

4.2. Propuesta alternativa.

- Reforma del funcionamiento de las comisiones de investigación parlamentarias según mi propuesta en el apartado sexto dedicado a dichas comisiones. Mayor tiempo para la expresión de las minorías, mediante la sustitución del *principio de representación cuantitativa* por el *principio funcional parlamentario* en virtud del cumplimiento de los fines del Parlamento.
- Aseguramiento de la presencia de las minorías en los órganos parlamentarios y capacidad de las mismas para solicitar comparencias, documentos, pruebas, etc., dentro de una *democracia de procedimiento*.
- Acceso de las minorías a las convocatorias extraordinarias y a los puntos del orden del día de los órganos parlamentarios, actualmente regulados por el principio de la mayoría del órgano.
- Comparecencia de candidatos a altos cargos de representación y gobierno ante el Parlamento y debate sobre sus méritos, con fundamento motivado del acta de la elección.
- Moción de censura o reprobación contra un miembro del Gobierno

(del Estado o la Comunidad), que en la actualidad solo está admitida en el País Vasco, respondiendo no solo ante el presidente que le nombra, sino ante el Parlamento, que controla su acción de gobierno.

- Toma en consideración por los grupos parlamentarios o los parlamentarios de las preguntas populares con apoyo social (como hace el Parlamento de Murcia) y de las iniciativas populares de proposiciones y mociones cuando éstas se presentan respaldadas con un alto número de firmantes y atañen a temas de trascendencia social.
- Debate previo a la totalidad de todos los proyectos de ley del Gobierno en el pleno del Congreso de los Diputados, no vinculado a la presentación de enmiendas, con presentación del proyecto por un miembro del Gobierno en el pleno e intervención posterior de todos los grupos parlamentarios para fijar sus posiciones. Debate previo a la totalidad también para las proposiciones de ley, una vez tomadas en consideración.
- Sustitución de la ponencia de las comisiones –colectiva, política y decisoria– por una ponencia individual y técnica, la cual tenga sólo el objeto de informar sobre las enmiendas presentadas. Se trata de terminar con las ponencias a modo de una comisión reducida, en la que se toman todas las decisiones y se prepara un texto articulado para su votación final, impidiendo la participación en el debate de los miembros de la comisión.
- Aplicación de los términos legales restrictivos de la legislación delegada y de los decretos-ley del Gobierno para impedir el abuso legislativo del Gobierno, especialmente el supuesto habilitante del decreto-ley –«extraordinaria y urgente necesidad»– y las limitaciones constitucionales a su empleo.
- Propuesta de reforma de la Constitución y la Ley electoral condensada en los puntos expuestos en el apartado undécimo sobre elecciones en España.

5. El Parlamento oscurantista.

5.1. Crítica.

5.1.1. Libertad de expresión y actuación de los representantes.

El parlamentario español adolece de tres trabas: a) no puede expresar su opinión en el Parlamento, b) no es libre para expresar su opinión, si pudiera hacerlo, y c) carece de la posibilidad de iniciativas de actuación. Veamos, paso a paso, estos supuestos

■ **La carencia de voz del parlamentario.**

Cualquier ciudadano tiene libertad de expresión. Pero curiosa y sorprendentemente, no la tienen las personas que representan a la voluntad de los ciudadanos, los diputados, quienes tienen derecho al voto, pero no a la voz. ¿Se imaginan una democracia sin voz? Pues ésta es la democracia que tenemos.

Los parlamentarios ni intervienen, ni pueden intervenir en los debates, excepción hecha del portavoz del grupo parlamentario o quien éste designe (en contadas ocasiones), ni pueden presentar iniciativas parlamentarias, que exigen el acompañamiento de un número de parlamentarios. Es sorprendente que en una cámara de representación de varios cientos de diputados siempre intervengan los mismos. Los parlamentarios son presa del grupo al que pertenecen y no gozan de autonomía para proponer e intervenir. Nuestro digno representante no es, ni más ni menos, que un *backbencher*, un *diputado-llave*, que se limita a girar la llave electrónica para votar según las indicaciones de su portavoz

Habría que cambiar la práctica parlamentaria, para que no intervengan siempre los portavoces de los grupos parlamentarios, sino un número significativo de parlamentarios en intervenciones breves desde el escaño, previa solicitud al portavoz y presidente de la cámara, dentro del tiempo general tasado para la discusión de cada asunto. El portavoz coordinaría las intervenciones de los miembros de su grupo. Con esta práctica se conseguirían dos ventajas: del lado del Parlamento, una mayor viveza en el desarrollo de los debates; del lado de los ciudadanos: la constatación de que el Parlamento es un lugar donde se discute y no el escenario donde siempre los mismos emiten largos y aburridos discursos.

- **La carencia de libertad del parlamentario para expresar sus opiniones.**

El parlamentario de base es la persona menos libre que pudiéramos imaginar. No tiene voz, pero, si la tuviera, para poco le serviría, si pretende salirse de la línea marcada por el partido, representado en el grupo parlamentario por el portavoz. Una tupida madeja de fidelidades personales teje el marco expresivo donde, mal que le pese, tiene que actuar el parlamentario. No puede salir del recinto marcado, si quiere continuar su carrera política, a no ser que prefiera convertirse en tráfuga y buscar amparo en otra parte.

Muchas veces el parlamentario querrá seguir otra orientación política, defender otros intereses más justos, ponerse del lado de los ciudadanos... abanderar, en una palabra, la causa que cree justa, pero no podrá hacerlo; callará, porque no puede oponerse, aunque le parezca injusta, a la línea trazada desde la elite del partido, que se expresa a través de la figura del portavoz.

- **La carencia de iniciativas del parlamentario.**

Su capacidad de iniciativa está por debajo no sólo del Reino Unido (como era de esperar, pues en suelo británico es donde los miembros del Parlamento se mueven con más iniciativa y espontaneidad), sino de países vecinos, como Italia o Portugal.

Se pueden justificar estas carencias antes explicadas con los argumentos de la necesidad de la unidad del partido, de la cohesión del grupo parlamentario, y sobre todo de las exigencias del «parlamento racionalizado». Pero estos argumentos valen hasta cierto punto y no justifican un sacrificio extremo de derechos que disfruta cualquier ciudadano. A los mismos cabe hacer dos objeciones. Primero: las normas de los países europeos conceden a los parlamentarios una mayor libertad expresiva y de actuación. ¿Por qué tenemos que ser diferentes, cuando la realidad política es la misma y los Parlamentos responden a las mismas finalidades? Segundo: en nuestro país no se respeta *un mínimo* derecho de expresión y actuación de los parlamentarios, que haga compatible las limitaciones a su ejercicio por imperativo de la «racionalidad parlamentaria» con el respeto a su contenido esencial; la situación actual es la de la ausencia o negación del derecho, no la de su limitación; consiguientemente

no hay un respeto al contenido esencial de un derecho fundamental, como es la libertad de expresión, exigido por el art. 53. 1 de la Constitución.

La razón de que el Parlamento sea poco más que un convidado de piedra de los partidos políticos obedece a una práctica: la disciplina de voto impuesta por los partidos políticos, que a su vez trae causa del sistema electoral español, en el que el objeto de voto, el elegido, es en realidad el partido y no las personas que se presentan a las elecciones; ni siquiera podemos afirmar que lo sean las personas que constan en las listas de los partidos. Es lógico pensar que el partido haga uso libre del voto de las personas que han resultado elegidas porque aquél se lo ha permitido, al incluirlas en su lista. El partido se considera dueño de las actuaciones y decisiones de sus elegidos y les impone una disciplina de voto: harán, les guste o no, lo que la elite del partido les ordene, porque sin su ayuda jamás podrían alcanzar la noble función de representar a los ciudadanos.

5.1.2. Libertad de información y publicidad parlamentarias.

1) No hay ni en la Constitución, ni en los reglamentos de ambas cámaras parlamentarias una apuesta decidida por la publicidad de los debates de las sesiones parlamentarias. Son las propias cámaras las que deciden lo que será público o no. De lo que se deduce que da igual la cláusula general de publicidad o no publicidad de las sesiones parlamentarias, puesto que la práctica real y permanente es que cualquier sesión puede ser secreta si los parlamentarios quieren, además de las que, aunque no quieran, tienen que ser forzosamente secretas por imperativo reglamentario.

Al hecho de que la publicidad depende de la voluntad de los parlamentarios en general, se añade el problema de que los supuestos obligatoriamente secretos no son los mas afortunados, sino aquéllos en los que existen menos razones para el secretismo.

2) La presencia del Parlamento ante la sociedad deja bastante que desear; las encuestas de población demuestran que los ciudadanos poco saben acerca del órgano que les representa, al que valoran más como institución que en su funcionamiento (son los partidos políticos quienes se llevan el farolillo rojo). ¿Es culpa de los ciudadanos o de sus represen-

tantes?. La verdad constatable es que los representantes poco hacen en favor del conocimiento y presencia del Parlamento en la sociedad, o se equivocan en sus iniciativas (escasas hasta la fecha).

5.2. Propuesta alternativa.

- Mayor libertad de expresión de los parlamentarios en las sesiones de preguntas e interpelaciones al Gobierno, de manera que no monopolicen las sesiones los portavoces o quienes éstos designen. Con ello aumentaría la iniciativa y espontaneidad. Contra el miedo a la fractura de la unidad de acción de los partidos debe ser suficiente el autocontrol del propio diputado como miembro del partido.
- Mayor capacidad de los parlamentarios para intervenir en la propuesta de iniciativas, alcanzando el ejercicio de las mismas facultades que poseen los parlamentarios europeos
- La exigencia de la disciplina de voto en los casos en que es necesaria mantenerla y no como práctica habitual de los partidos políticos.
- El reforzamiento del gabinete de prensa del Parlamento, de manera que no sea el lugar consentido a los medios para que hagan su labor, sino una actividad más de la atención parlamentaria, apoyada por un comité parlamentario activo y representativo, sin inmiscuirse en las tareas propias de los medios, con la única misión de facilitar la presencia del Parlamento en la sociedad y de otorgar toda clase de recursos a este gabinete.
- Una nueva concepción de los informativos parlamentarios de los medios de comunicación, especialmente de las televisiones, públicas y privadas, que tiene que pasar por una nueva programación horaria más ajustada a las horas de audiencia y una nueva presentación con viveza de los debates. Creo que tendría una buena banda de audiencia las crónicas parlamentarias acompañadas de divertidos entreactos de muñecos del guiñol de nues-

tros políticos en horas de sobremesa. Es cuestión de imaginación.

- Rueda de prensa de los portavoces para fijar ante la opinión pública sus posiciones y las propuestas de cada grupo. La regularidad de estas ruedas de prensa permitiría transmitir la información parlamentaria de una manera más coherente y comprensible, y el ciudadano visualizaría la importancia del Parlamento
- La transmisión por los medios (especialmente las televisiones) de las intervenciones semanales del presidente del Gobierno en el Parlamento contestando a las preguntas de los diputados, dirigidas brevemente desde sus escaños, durante un periodo de una hora aproximadamente, en horas de audiencia, antes, después o en el centro de los telediarios.

6. El transfuguismo.

6.1. Crítica.

El transfuguismo es un fenómeno consistente en que los parlamentarios pueden abandonar impunemente el partido político en cuyas listas cerradas fueron votados y a través del cual consiguieron el escaño, permaneciendo en el órgano representativo, realizando una política al margen e incluso en contra del partido político al que deben su condición de representantes

El transfuguismo, que es en sí mismo una injustificable bofetada a la voluntad de los ciudadanos, tiene el problema añadido de su imparable extensión. Conocemos los casos sonoros del Parlamento del Estado, donde los tránsfugas no cesan, pero el transfuguismo no para y crece en todos los órganos representativos del país. Es constante en las asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, frecuentemente gobernadas por partidos en coalición, caldo de cultivo de estos casos. Y lo es en los municipios de España, grandes y pequeños. El transfuguismo es en España un fenómeno cada vez mas preocupante, porque aumenta con el paso de los años.

Por extenso, el transfuguismo tampoco tiene color político. Es un fenómeno universal de la política, allí donde las leyes lo permiten. Hay

tránsfugas de la derecha y de la izquierda, aunque algún constitucionalista español haya anticipado erróneamente que es propio de la derecha, antes de su extensión y generalización a todos los partidos del hemiciclo parlamentario.

La actitud de la jurisprudencia constitucional ha sido de medias tintas, aunque pegada a los preceptos de la Constitución favorables al representante tránsfuga. Hay que decir, de entrada, que dentro de la propia Constitución y en el contraste entre Constitución y normas de desarrollo hay contradicciones en el tema de la representación y su alcance. El Tribunal Constitucional ha facilitado que el tránsfuga, como representante de toda la nación, de todo el cuerpo electoral, siga en el órgano de representación, a pesar del abandono del partido en cuyas filas fue votado.

En las primeras sentencias el Tribunal Constitucional muestra una visión clásica del parlamentarismo; el parlamentario es representante de toda la nación, y consecuentemente sólo los electores en general o abstracto y nadie más que los electores, como un todo, pueden retirarle la representación. Se apoya en la prohibición constitucional del mandato imperativo (art. 67, 2 de la Constitución), pero también en las exigencias del art. 23 de la misma, que expresa el derecho fundamental del ciudadano a la participación política, de la que deriva el derecho exclusivo a la elección o revocación de los elegidos.

Hay que decir que en posteriores sentencias el TC ha ido matizando su posición, sin abandonarla, en la medida en que ha ido reconociendo la relevancia de los partidos políticos en el acto de la elección, la relación partido-representante electo.

Pero hasta la fecha este reconocimiento de la relevancia jurídica de los partidos no invalida el hecho intangible de la representación «individual» del representante electo, como persona determinada y concreta (si bien en las filas de un partido proponente) que sólo puede ser removida directamente por los electores. La relación sólida electores-elegidos no puede ser menoscabada por los partidos políticos, no obstante su influencia decisiva en la designación del representante en la lista cerrada de los partidos.

Creo que podríamos asegurar que el Tribunal Constitucional se ha puesto de lado de un formalismo jurídico constitucional contrario a la materialidad funcional de las elecciones y de la designación de los representantes. Apoyándose en las contradicciones de los preceptos constitucionales el Tribunal Constitucional ha optado por primar el positivismo

formalista de la Constitución frente a la funcionalidad práctica del proceso electoral consagrado por las leyes electorales de desarrollo de la Constitución. Ha optado por el representante a título individual de la abstracta nación a costa del partido proponente del representante y de sus electores reales. Actitud que comporta una desnaturalización formalista de la realidad jurídica.

Indico a continuación tres razones contra el transfuguismo:

- La relevancia del partido político.

Los electores no votaron al tráfuga por su propia persona o sus características peculiares como determinada persona, sino porque formaba parte de una lista cerrada de un partido; los electores votaron al partido, en primer término, y dentro del partido a las personas que éste proponía en una lista cerrada e inalterable, en segundo término, siendo estas personas irrelevantes respecto a la importancia del partido objeto de la votación; al votar a un partido, los electores votaban un programa y una ideología política determinada; programa e ideología que valían por sí mismos, motivo de la votación de los electores, siendo de segundo orden las personas que desarrollarían el programa conforme a la ideología política. Los electores no tuvieron la oportunidad de votar a personas determinadas, fuera o dentro de la lista de los partidos, por lo que es de sentido común que requieran de los elegidos permanecer en el partido al que deben su elección, haciendo su política, o bien renunciar al escaño, en caso contrario.

- La implantación del sufragio universal.

El sufragio es universal: todos los ciudadanos pueden votar, alcanzando la edad legal, frente al sufragio censitario de la historia constitucional española: sólo determinados ciudadanos, ricos e instruidos, podían votar a los representantes de la voluntad popular (representantes obviamente de una facción de esta voluntad). Si el sufragio es universal, no hay ya riesgo de que el representante atienda a los intereses del limitado cuerpo electoral, de los electores ricos e instruidos, y por lo tanto no tiene sentido prohibir mandatos imperativos del cuerpo electoral, porque el cuerpo electoral es ya toda la nación, y no una

parte minoritaria de la misma, como sucedía en los tiempos en que se introdujo en los textos constitucionales la prohibición del mandato de los electores.

De esta manera el precepto constitucional de la prohibición del mandato imperativo se vuelve contra los partidos políticos, que pierden representantes que alcanzaron sus escaños gracias a ellos y que ahora hacen una política contra sus propios intereses en el marco de lo que a todas luces semeja un ilícito aprovechamiento de las oportunidades, y se vuelve también (lo que es más lamentable) contra los propios ciudadanos, que ven cómo impunemente el representante tránsfuga, al que votaron y dieron su confianza, ahora actúa en la cámara en contra del programa al que debe su escaño.

- La representación real frente a la representación abstracta.

El alto Tribunal Constitucional ha optado por una obsoleta representación abstracta, de espaldas a la realidad política, y no ha querido valorar los preceptos constitucionales (y otros contenidos en normas infraconstitucionales) en los que habría encontrado el apoyo a una representación real mediada por los partidos políticos, que hubiera evitado el fenómeno del nomadismo y caradurismo políticos. A pesar de que hay en la Constitución y normas de desarrollo un mayor número de preceptos favorables a esta segunda interpretación. Lamentable proceder del Tribunal Constitucional, que ha tenido más en cuenta la Constitución abstracta que la voluntad real y manifiesta de los ciudadanos.

En síntesis: Cuando se accede a la representación por haber sido votado en las filas de un partido, es inmoral ejercer la representación de espaldas a dicho partido. Esto es lo que ve y siente el ciudadano, cualquier ciudadano, incluso aquél que no tiene un buen concepto de los partidos políticos y que no está conforme con el extraordinario papel que la Constitución les encomienda. Porque no es problema de saberes, sino de fidelidades. Y el ciudadano no puede aceptar que la persona a quien dio su confianza con su voto para desarrollar un programa político dentro de un partido, ahora se desentienda del programa y del partido, conservando, no obstante, su cargo público y la estimable retribución aneja al mismo. Por muy finas razones que aduzcan los tránsfugas.

6.2. Propuesta alternativa.

Atajar el transfuguismo exige una norma general y decidida y no las soluciones de parcheo y componendas de los partidos hasta ahora planteadas. Ya tenemos experiencia de cómo estos compromisos interpartidistas tienen el vigor y alcance del círculo de intereses coyunturales de cada partido. Cuando la política se enrarece, los partidos se olvidan de sus promesas. Es necesaria la norma, porque el compromiso vale bien poco.

La mejor solución es la reforma constitucional, siguiendo el ejemplo de la Constitución portuguesa, cuyo art. 63. 1. c) expresa: «pierden el mandato de diputados quienes se adscriban a un partido político distinto de aquél por el que fueron elegidos». Es lamentable que una Constitución como la española, coetánea de la portuguesa, no haya solucionado el problema siguiendo la orientación de ésta.

La reforma constitucional es la solución óptima, pero ¿qué hacer si ésta no llega o parece no llegar nunca?. Naturalmente apurar las posibilidades de la reforma legislativa y reglamentaria, como solución intermedia entre la ideal, la reforma constitucional, y la mínima, el compromiso de los partidos para erradicar el transfuguismo.

- Introducir en la Constitución o, subsidiariamente, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general un precepto con el siguiente texto: «*el representante, que abandone el partido en cuyas listas obtuvo el escaño, perderá su condición de representante*».

7. Las comisiones de investigación.

7.1. Crítica.

Son comisiones de las cámaras de representación –Parlamento del Estado, Parlamentos de las Comunidades Autónomas, corporaciones de las Diputaciones o municipios– para tratar asuntos de interés público y controlar la legalidad de las actuaciones de partidos y políticos siguiendo el principio de la mayoría de la cámara para su creación y el de voto ponderado en su funcionamiento y toma de decisiones

(voto ponderado significa que cada miembro vota en función de la representación de su partido en la cámara, es decir, el voto de un miembro del PSOE vale doble que el de otro de IU si el PSOE tiene doble número de escaños que IU en la cámara) Es habitual que cada partido tenga un miembro en la comisión, aún cuando la toma de decisiones siga, como se ha dicho, la regla del voto ponderado. De lo que resulta que una comisión de investigación es un Parlamento o corporación en pequeñito, puesto que los partidos tienen la misma representación en el Pleno del Parlamento o corporación que en la comisión de investigación.

¿Cuántas comisiones han sido solicitadas? ¿Sobre qué asuntos? ¿Cuántas han funcionado? ¿Para qué han servido sus dictámenes? Son preguntas fáciles e interesantes para un investigador social; lástima que apenas exista alguna investigación de campo sobre estas preguntas. Pero contamos con escasos y sugerentes estudios teóricos que nos confirman las sospechas que intuimos y que corroboran algunos medios de comunicación: las comisiones son escasas y aquéllas que empiezan a andar se atascan en punto muerto. Esta es la triste realidad que nos lleva a la sospecha fundada de que las comisiones de investigación no son otra cosa que un bonito y estéril florero de nuestro Parlamento.

¿Por qué no funcionan las comisiones?. La respuesta es sencilla: por la instrumentalización de los partidos políticos, ya que las comisiones tienen una composición en función de la representación parlamentaria de los partidos. Como consecuencia los partidos se «apoderan» de las comisiones en virtud de los cupos que a cada uno corresponde; las minorías o no tienen representación en las comisiones, o ésta es simbólica y escasa. Los cupos de los partidos llevan a una política de pactos que convierten a las comisiones en inoperantes,.

Cuando un partido ostenta mayoría absoluta en el Parlamento, las comisiones de investigación no solamente no investigan, porque no funcionan, ni pueden funcionar contra los intereses del Gobierno y su Administración, sino que pueden ser lanzadas por el Gobierno contra la oposición, si esta se sale de los límites de una moderada oposición al Gobierno. Y cuando en el Parlamento no hay mayoría absoluta, que obliga a la formación de Gobiernos de coalición, la entente entre varios partidos para una mutua protección puede llevar a las comisiones a un callejón sin salida.

Veamos los puntos flacos de estas comisiones:

- La creación de las comisiones de investigación por la mayoría parlamentaria gubernamental.

El ordenamiento español olvida el Derecho comparado constitucional, pues en otros países la creación de estas comisiones puede ser obra de la minoría. En nuestra vecina Portugal se crean por una quinta parte del Parlamento; en Alemania, por una cuarta parte; incluso en la antigua Constitución de Weimar se establecía la posibilidad de creación por una quinta parte de la cámara.

Que la creación de las comisiones dependa de la mayoría gubernamental es un sarcasmo hiriente, pues el control del Gobierno no puede depender del propio Gobierno a través de su mayoría parlamentaria. Esto explica que en España, a diferencia de otros países, las comisiones de investigación sencillamente no existan, o, si existen, sirven para bien poco. Por lo tanto es preciso crear otros cauces para que la oposición pueda crear estas comisiones, ya que constituyen un instrumento de control del Gobierno, y es la oposición la que puede llevarlo a cabo.

Considero mejor fórmula amparar a las minorías en su conjunto, concediéndoles la facultad de crear comisiones de investigación cuando son solicitadas por dos o más grupos parlamentarios, además de mantener la fórmula de una solicitud de la quinta parte de la cámara parlamentaria.

- La composición y toma de decisiones de las comisiones de investigación por la mayoría gubernamental.

Las comisiones pueden ser controladas por la mayoría gubernamental, no sólo en el momento de su creación, como hemos visto en el punto anterior, sino en la toma de las decisiones. Este control de la mayoría parlamentaria en los dos momentos decisivos de la andadura de las comisiones de investigación –la creación y la toma de decisiones– impide que las comisiones respondan a sus fines constitucionales: el control por la minoría de la acción de gobierno.

El voto ponderado se adoptó con carácter general para las comisiones de investigación, con independencia que la composición de las mis-

mas siga la regla de la proporcionalidad (número de miembros en función de la representación de cada grupo) o paritaria (un miembro para cada grupo)

- La ausencia de derechos de las minorías en las comisiones de investigación.

Es necesario que se permitan a las minorías determinadas actuaciones, que hagan su papel relevante y no las conviertan en meros testigos quedos de lo que hace y deshace la mayoría. Compensar el principio mayoritario de las decisiones tomadas por la mayoría con los derechos de las minorías a actuar e intervenir en el seno de las comisiones. En este sentido, las minorías deben tener los siguientes derechos: de información, de práctica de pruebas, de documentación, de comparencias, y además –cuestión de gran importancia– la publicidad del dictamen de la comisión con los votos particulares (presumiblemente de las minorías). Se trata de una lista de derechos que corresponden a cualquier miembro de las comisiones, ya pertenezca a la mayoría o a la minoría.

Si no concedemos derechos estrictos a las minorías, si las comisiones en todo actúan siguiendo la regla aplastante de la mayoría gubernamental, desfiguramos su verdadera naturaleza de medio de control de las minorías. Lamentablemente el constituyente y el legislador no han hecho caso de esta advertencia; han ideado unas comisiones al uso de la mayoría parlamentaria-gubernamental, controladas desde el Gobierno, adocenadas, faltas de estímulo y operatividad

- El secretismo de las deliberaciones y actuaciones de las comisiones de investigación.

El secretismo de lo que se trata en las comisiones, que sólo en excepcionales casos estaría justificado, oculta a los ciudadanos acontecimientos oscuros y muy relevantes de la vida pública. Duro contraste, que todos hemos tenido ocasión de ver en los medios, con las comisiones de Estados Unidos, donde comisiones de todo tipo, ordinarias y extraordinarias, no sólo funcionan constantemente, sino que todos los ciudadanos norteamericanos ven y conocen a través de la radio, la televisión, la prensa, etc., lo que en ellas se trata y debate.

- La carencia de poderes de las comisiones de investigación.

Las comisiones están desprovistas de atribuciones adecuadas para el desempeño de sus tareas, teniendo que mendigar la ayuda de otros poderes públicos. Tienen en su contra la prevención de esos poderes celosos de su independencia, a los que puede parecerles una intromisión las pretensiones de las comisiones de investigación, y la ausencia de un régimen sancionatorio contra quienes nieguen el auxilio a las comisiones.

Son necesarias unas nuevas comisiones reformadas, sin obstrucciones en la constitución, en el procedimiento, en la transparencia y público conocimiento de sus sesiones, que aportarían los efectos beneficiosos de a) la lubricación del debate público, que hoy deja mucho que desear tanto en el pleno como en las comisiones de las cámaras de representación, b) la recuperación del protagonismo ciudadano, porque éste puede participar en las sesiones de las comisiones, si su comparecencia es solicitada por él mismo o a instancia de la comisión o de terceros, y porque a través de las comisiones puede conocer muchos temas controvertidos, y, conociéndolos, influir políticamente: un ciudadano bien informado es siempre un toque de atención para los políticos, y c) la revitalización de la moral pública, porque los políticos y los gestores públicos serían más circunspectos en el comportamiento debido, al verse como potenciales objetos de investigación.

7.2. Propuesta alternativa.

- Creación de comisiones de investigación a instancia de una quinta parte de la cámara o de dos grupos de la misma, formadas por un representante de cada grupo parlamentario, que gozará de los siguientes derechos no sometidos al criterio de la mayoría: derecho a la información, a la obtención de documentación, a la comparecencia de cargos públicos y particulares y a la práctica de pruebas. Las comisiones tomarán sus decisiones por voto ponderado. El dictamen de la comisión será discutido en el Pleno de la cámara y publicado en los boletines oficiales con los votos particulares. Las sesiones de las comisiones serán públicas. Los poderes públicos y los particulares prestarán su auxilio a las comisiones de investiga-

ción para una eficaz ejecución de la investigación, incluyendo el registro de sedes y la incautación de materiales.

En tanto no se elabore una ley para la regulación de estas comisiones de investigación, el lugar propio del texto indicado serán los reglamentos parlamentarios.

8. La inmunidad de los parlamentarios.

8.1. Crítica.

El art. 71, 2 de la Constitución concede a los diputados y senadores inmunidad parlamentaria, que significa que durante el periodo de su mandato sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito y no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la cámara respectiva, que puede aceptar o denegar el suplicatorio del Tribunal Supremo, único órgano competente para perseguir a diputados y senadores. Las cámaras no han de valorar jurídicamente los hechos, sino políticamente, por si atentan contra la finalidad de la institución de la inmunidad; tienen que emitir un juicio de oportunidad política, no de culpabilidad jurídica.

Este precepto es complementario del art. 71, 1º, en el que además se concede a estos parlamentarios inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Inviolabilidad significa irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por sus opiniones en el ejercicio de sus funciones.

Ambas garantías, inmunidad e inviolabilidad, tienen como fundamento la salvaguardia de la función de representación que realiza el parlamentario, que sin estas garantías podría estar amenazada por quienes recurrieran contra ellos con fines políticos interesados; tratan de defender en último lugar la opción ideológica dentro del Parlamento que ostenta el parlamentario en representación de quienes le votaron. Este es el sentido originario de las garantías. Por ser una garantía temporal, la inmunidad no supone el sobreseimiento libre, sino el sobreseimiento temporal de la causa contra el representante en tanto mantenga su mandato.

No creo equivocarme al afirmar que desde el lado del ciudadano no

se ve con las mismas simpatías a ambas garantías: la inmunidad parece más privilegio que la inviolabilidad. El ciudadano probablemente concede un listón alto en la permisividad de las opiniones de los parlamentarios para que puedan defender sus ideologías sin ataduras, pero permite solamente un listón bajo para evitar la detención o el procesamiento del parlamentario... puesto que ante la justicia todos debemos ser iguales.

Encuentro varias razones contra el mantenimiento de la inmunidad parlamentaria que expongo a continuación:

- El cambio de la democracia liberal por la actual democracia de partidos, que quita relevancia personal a los parlamentarios electos.

La institución de la inmunidad tenía sentido en un momento en que el representante personal era elegido como tal y actuaba con libertad dentro del Parlamento. En cambio hoy la democracia de partidos y el sistema electoral convierte al partido –no al representante– en sujeto pasivo del acto de la votación. En la democracia de partidos se vota, como se ha indicado, al partido, de manera que el partido puede sustituir a unas personas por otras en las causas legalmente establecidas. No es la persona, sino el partido, quien ejerce la representación de hecho. Este cambio trae como consecuencia que un partido poco pierde, si uno de sus parlamentarios es inculcado o procesado, porque, tras su renuncia, que es causa legal de pérdida de la condición de parlamentario, puede sustituirlo por otro miembro de su partido.

- La merma que para la independencia del poder judicial comporta esta garantía de los miembros de otro poder (el legislativo), ya que aquél no puede inculpar o procesar a los parlamentarios, si el órgano, del que éstos son miembros, no lo autoriza.

En la actualidad la inmunidad puede provocar un efecto contrario a su sentido inicial, un efecto perverso, porque la sobreprotección del parlamentario, concedida por sus propios compañeros del Parlamento, contra las actuaciones de los jueces, aparenta más un privilegio contra la división e independencia de los poderes públicos que una necesaria protección de las funciones parlamentarias; un privilegio excesivo de los miembros de un poder del Estado contra las funciones propias de otro

poder estatal: el poder judicial.

- El uso indebido de la garantía cuando se la convierte en refugio de quienes temen el control del poder judicial.

La inmunidad es entonces un privilegio injustificado y no una protección razonable de la función parlamentaria. La inmunidad-refugio es el talón de Aquiles de la institución, porque fomenta su descrédito ante los ciudadanos; descrédito que crece con la actitud proteccionista del partido respecto al parlamentario que tenga problemas con la justicia. La inmunidad-refugio es un privilegio no sólo contrario al principio de igualdad, sino a una justicia igual para todos (que es uno de los máximos vicios concebibles en la vulneración de dicho principio de igualdad). Que un político no cargue con sus responsabilidades políticas al ser imputado y procesado, y además pretenda permanecer inmune en las filas del Parlamento, con la protección de su partido, es un plato demasiado fuerte para ser digerido por el simple ciudadano. Sin embargo, nuestros políticos nos han dado algunos sonoros ejemplos de este lamentable proceder ¿Qué puede pensar el simple ciudadano cuando ve que se utilizan los honorables escaños de la representación del pueblo como trinchera y escudo contra la justicia?

- El riesgo de la injustificada extensión de esta garantía por parte de quienes pueden hacerlo y se beneficiarían de ella: los legisladores.

La extensión de la garantía se convierte en un privilegio, cuando los nuevos supuestos no entran en la filosofía de la institución, porque no atentan al normal desarrollo de las funciones parlamentarias, ni a la composición del Parlamento. No es una razón teórica meramente, porque tal extensión ya ha sido intentada por nuestros legisladores, sin el menor rubor, al parecer, conduciéndola a un terreno desmedidamente protector en el que la institución pierde toda su razón de ser: los pleitos civiles contra ellos.

- La colisión de estas garantías –la inmunidad y la inviolabilidad– con el ejercicio de importantes derechos fundamentales.

La colisión del derecho a la libertad personal del parlamentario –que

no puede ser detenido salvo en caso de flagrante delito, ni inculpado, ni procesado, salvo autorización del Parlamento (inmunidad)– con el derecho a la tutela judicial (art. 24, 1º de la Constitución) del recurrente que pretende iniciar un proceso penal contra el parlamentario

Precisamente en esta materia de colisión de derechos fundamentales la jurisprudencia constitucional ha sentado el principio de la compaginación y ponderación de derechos, y no el sacrificio de uno a costa de otro, ya que el constituyente no ha establecido una jerarquía de derechos fundamentales, sino un contrapeso de límites para facilitar el ejercicio de todos ellos. Sin embargo, no se promueve este equilibrio cuando se blinda el derecho de unos contra los de otros, que es en lo que consiste realmente las garantías de los parlamentarios, actuadas precisamente por ellos mismos a través de las cámaras parlamentarias (no por un tercero en funciones arbitrales).

- La suficiente protección procesal de los parlamentarios con la jurisdicción ordinaria.

El parlamentario está suficientemente protegido contra las maniobras de un juez cualquiera (ya actúe *motu proprio* o como cauce de intereses ajenos), porque sólo puede ser procesado por un colegio de jueces relevantes, como es la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, requisito que exige el art. 71, 3 de la Constitución. Creo que la competencia de un órgano plural y amplio como el Tribunal Supremo es ya suficiente garantía de la libertad del parlamentario frente a la que resulta innecesaria y adquiere carácter de privilegio la inmunidad, tal como está regulada en nuestro derecho.

- La experiencia histórica, remota y próxima, contraria a un buen uso de la inmunidad.

La inmunidad se ha empleado mal, antes y ahora. Antes la inmunidad fue un privilegio de los políticos. En el derecho histórico español el suplicatorio fue negado para toda clase de procesos (no importaba la causa penal), aprovechando que el Parlamento no estaba sometido al control judicial de su decisión. La finalidad de la inmunidad fue adulterada constantemente. La tutela judicial por los suelos y los políticos impunes de sus fechorías es el panorama que ofrece la aplicación de la inmunidad

contemplada históricamente.

Hoy la situación no ha cambiado ostensiblemente; continúa siendo un privilegio injustificado cuando afecta a parlamentarios de los grandes partidos. Ha sido una verdadera patente de corso para políticos a los que ha protegido de la incoación de procesos comunes (que en nada afectaban a la función parlamentaria) y un arma arrojadiza contra otros políticos acusados por razones políticas (parlamentarios abertzales vascos). La experiencia parlamentaria española ha manejado una nada inocente moneda de doble uso: ha denegado el suplicatorio para procesos comunes y lo ha concedido para procesos políticos, quebrantando el sentido y la finalidad de la inmunidad parlamentaria.

8.2. Propuesta alternativa.

- Suprimir la previa autorización de la cámara parlamentaria para proceder criminalmente contra un parlamentario, y, en su lugar, la obligación del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) de recabar preceptivamente un informe de la cámara motivado sobre las eventuales implicaciones políticas de la iniciativa procesal. Otorgar plena jurisdicción al Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), para proceder criminalmente contra un parlamentario, con el requisito previo de un informe motivado del Parlamento. Esta propuesta supone un punto medio entre la inmunidad y la simple justicia ordinaria para los representantes del pueblo.

9. La iniciativa legislativa popular.

9.1. Crítica de la institución.

La iniciativa legislativa popular del derecho español es la facultad concedida por la Constitución a una fracción del cuerpo electoral para formular una proposición de ley, respaldada por un alto número de firmas, con la finalidad de que sea admitida por la Mesa del Congreso de los Diputados y posteriormente tomada en consideración por el Pleno de este órgano para su discusión y aprobación definitiva.

Los parlamentarios entraron a saco en el recorte de la iniciativa

legislativa popular, que fueron dejando poco a poco y sin descanso maltrecha a lo largo del proceso constitucional y legislativo. En el proceso constitucional a través de las enmiendas *in voce*. Al final del proceso, por si aún no era suficiente la poda, en la Comisión Mixta Congreso-Senado excluyeron de la iniciativa legislativa popular las materias de ley orgánica, precisamente las que mayor interés despiertan en los ciudadanos y las más susceptibles de una iniciativa popular. El texto de la Ponencia llamaba derecho a la iniciativa, pero ya en la Comisión Constitucional del Congreso desaparece esta consideración de derecho.

Es sorprendente constatar cómo estas sucesivas restricciones a la iniciativa, quitándole alcance y materia, eran aprobadas por unanimidad. Los actores de la democracia representativa, dando muestras –no sé si también lo pensaban– de ser los únicos actores posibles de la escena política, arremetieron sin piedad contra uno de los medios clásicos de la democracia directa aceptados en el constitucionalismo europeo.

Las grandes carencias y limitaciones de la iniciativa legislativa popular son:

- Los límites materiales no susceptibles de iniciativa legislativa popular.

Las limitaciones de la Constitución a la iniciativa legislativa popular son importantes y numerosas. El art. 87. 3 excluye de la misma las materias propias de la ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, así como la prerrogativa de gracia. Quedan también excluidos los presupuestos generales del Estado, cuya elaboración corresponde exclusivamente al Gobierno (art. 134. 7) y los proyectos de planificación, que también corresponden al Gobierno (art. 131. 2), así como la reforma de la Constitución, cuya iniciativa corresponde al Gobierno y al Parlamento (art. 166). En las constituciones europeas no existe este vasto cuadro de limitaciones.

Uno se pregunta que si la democracia representativa está bien a salvo y son los parlamentarios quienes deciden sobre la iniciativa popular, ¿a qué vienen tantas materias excluidas a la iniciativa del pueblo? Da la impresión de que los parlamentarios no solo atesoran una gran prevención y reservas contra las iniciativas del pueblo, como ellos expresamente dicen

sin rubor en el proceso constituyente y legislativo, sino que además consideran a este pueblo un menor de edad política.

A las ya importantes limitaciones de la Constitución se añaden las de la ley, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, contenidas en su art. 5. 2, donde se enumeran hasta seis supuestos de inadmisión.

- La admisión de la iniciativa legislativa popular por la Mesa del Congreso.

La Mesa del Congreso tiene la facultad de admitir o no la iniciativa legislativa popular. Una iniciativa al margen del Parlamento tiene que ser admitida por el propio Parlamento. Una iniciativa de la democracia directa tiene que ser controlada por la democracia representativa, con lo que ésta no deja espacio alguno de autonomía y decisión a aquélla. En una palabra la democracia directa, la mal llamada democracia directa, no existe si la democracia representativa no quiere. Un ejemplo claro de lo poco que valen en nuestro derecho los procedimientos de democracia directa.

La Mesa del Congreso debería limitarse, sin más, a registrar el texto de la iniciativa legislativa popular, comprobando nada más si concurren en ella los requisitos del art. 87. 3 de la Constitución. Algunos expertos llegan a decir que la exigencia de admisibilidad por la ley es inconstitucional

- La toma en consideración de la iniciativa legislativa popular por el Congreso de los Diputados.

No sólo tiene que ser admitida la iniciativa legislativa popular, sino tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, una vez admitida. En el momento de ser tomada en consideración se convierte de verdad en iniciativa legislativa, que impulsa el procedimiento legislativo. Si queremos ser realistas, la iniciativa legislativa popular es un trámite previo e inseguro de la verdadera iniciativa legislativa, que no parte de la presentación del texto de la iniciativa en la Mesa del Congreso, sino de su toma en consideración tras un debate en el Pleno del Congreso. Creo que es más razonable llamarla *propuesta de iniciativa*, mas que iniciativa propiamente dicha.

- La inexistencia de plazo expreso para la toma en consideración de la iniciativa legislativa popular.

Una vez aceptada y tomada en consideración la iniciativa, puede ser metida en el frigorífico parlamentario, pues no señala la ley un plazo determinado para su inclusión en el Orden del Día. Sin embargo, una iniciativa con tan extenso respaldo de los ciudadanos debiera tener prioridad, o, cuanto menos, recibir en el texto legal un trato mejor con la indicación de un expreso y corto plazo para ser atendida por los representantes de los ciudadanos.

- El escaso plazo para la obtención de las firmas desde la aceptación de la iniciativa por la Mesa del Congreso de los Diputados.

Desde que es notificada por la Junta Electoral Central a la comisión promotora de la iniciativa la aceptación de la misma por La Mesa del Congreso de los Diputados hay un plazo de seis meses para la recogida del medio millón de firmas. Demasiadas prisas para una propuesta que después será tomada en consideración cuando les plazca a los parlamentarios y que, tras ser tomada en consideración, puede ocupar el frigorífico parlamentario *sine die*.

- El alto número de firmas de ciudadanos para la presentación en el Parlamento de la iniciativa legislativa popular.

La ley exige medio millón de firmas, pero podría exigir mas en el futuro, puesto que la Constitución obliga a un mínimo de medio millón de firmas: «En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas» (art. 87. 3 de la Constitución). La cifra española destaca sobre otras menores de otros lugares: 100.000 en Suiza, 50.000 en Italia. Teniendo en cuenta la generalizada apatía de los ciudadanos españoles por las cuestiones políticas, obtener medio millón de firmas no solo es una tarea costosísima, sino además casi milagrosa.

- La ausencia de la comisión promotora en el Parlamento para la defensa de la iniciativa legislativa popular.

Los parlamentarios de las Comunidades Autónomas pueden defen-

der en el Parlamento del Estado una proposición de ley presentada por la Asamblea legislativa de la Comunidad. Según el art. 87. 2 de la Constitución la Asamblea Legislativa de la Comunidad podrá delegar tres miembros de la misma para la defensa de la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados. Es un trámite razonable. ¿Por qué no se permite lo mismo a la comisión promotora (o una parte representativa de la misma) de una iniciativa legislativa popular? ¿Es que estos comisionados son de segunda categoría?.

9.2. Propuesta alternativa.

- Discusión de la iniciativa legislativa popular **necesariamente** en el Pleno del Parlamento en el plazo de tres meses tras el depósito de 250.000 firmas debidamente registradas en la Mesa del Congreso, con un plazo para la recogida de firmas de un año, y defendida por una representación de sus promotores en el hemiciclo parlamentario antes de ser sometida a votación

10. El referéndum.

10.1. Crítica de la institución.

El referéndum es un *genus*. No todos entendemos lo mismo por esta expresión. Tampoco coinciden los ordenamientos jurídicos en un modelo de legalización del referéndum. Podemos hablar de tres clases. Hay un referéndum leve cuando el pueblo dice sí o no a una propuesta de los órganos del Estado; mediano, cuando el pueblo tiene la facultad de proponer, el derecho a la iniciativa, pero su propuesta tiene que pasar el tamiz del debate y la aprobación del Parlamento, antes de ser trasladada a la votación del pueblo; finalmente otro fuerte, si la propuesta del pueblo es sometida directamente a la votación del pueblo, sin la previa intermediación del Parlamento, o siendo ésta meramente técnica.

El referéndum se extiende lentamente por Europa, donde Suiza e Italia presentan un mayor reconocimiento y práctica de la institución. Fuera de Europa se suele citar el ejemplo de algunos Estados norteamericanos, especialmente California, donde también la práctica referendaria

es un hecho consumado. En estos tres lugares el referéndum ha dado un paso de gigante, porque en ellos se admite la iniciativa popular para interponer un referéndum (no una simple iniciativa parlamentaria). En algunos lugares, como Escandinavia, el referéndum se va imponiendo, incluso aún no estando previsto en la Constitución. La voz cantante la lleva Dinamarca.

El referéndum español, que inicialmente fue concebido como un instrumento de alta intensidad, incluso un referéndum fuerte en algún modelo, en el transcurso del proceso constitucional fue progresivamente descafeinado hasta terminar en una suerte de referéndum leve y hasta desprovisto de carácter decisorio y totalmente controlado por los partidos políticos. Una caricatura de sí mismo.

El referéndum es pluritemático: concierne a asuntos de las más variada naturaleza: desde los de carácter general y gran interés para la ciudadanía –medio ambiente, energía nuclear, misiles y estrategia militar, derechos civiles, derechos sociales, instituciones, relaciones internacionales...– hasta temas tan concretos como la prohibición de las bebidas alcohólicas o la modificación de la edad del voto. Y en este ámbito tan amplio el gran valor del referéndum es llegar a convertirse en el medio tradicional para la expresión de la voluntad de los ciudadanos sin el corsé institucional de partidos y sindicatos. Por lo que ha sido usado por los movimientos sociales con frecuencia, y este hecho prevalece sobre la opinión de los críticos, que ven al referéndum como arma arrojada de unos partidos contra otros fuera de la lucha parlamentaria o de los grupos de interés económico. El caso alemán es exponente de la eficacia del referéndum como instrumento de los nuevos movimientos sociales.

Hay que dar con la configuración legal adecuada del referéndum para una determinada sociedad, porque cada sociedad exige una concreta clase o tipo de referéndum. Como el jurado, el referéndum admite diversos modelos, y el legislador, en sintonía con la sociedad, debe escoger el adecuado. El fracaso del jurado español no se debió a la misma institución, sino al modelo legal de la misma elegido –jurado puro– inadecuado para una sociedad de escasas convicciones cívicas, formación y tradiciones democráticas. El referéndum a estrenar debe ser un modelo dotado de limitaciones formales y materiales, de calculado riesgo, que avanzará poco a poco de acuerdo con las convicciones de la sociedad española.

Las carencias y contradicciones del referéndum español son las siguientes:

- La exclusión de modalidades tradicionales de referéndum.

El constituyente ha preferido no oír la voluntad de los ciudadanos en referéndum, cercenando las modalidades y permitiendo tan solo un tipo de referéndum ordinario: el referéndum para la toma de decisiones políticas de especial transcendencia, único presente y expreso en el art. 92. 1 de la Constitución, que es un referéndum a medias, para más inri, porque es una iniciativa del Presidente del Gobierno y no de los ciudadanos.

Brillan por su ausencia en la Constitución los referéndums de relieve: aquéllos que interesan a los ciudadanos y les hacen sentirse verdaderos titulares de la soberanía: el referéndum para la ratificación de las leyes (aprobadas y aún no sancionadas), el referéndum de derogación de leyes en vigor, el referéndum para la reforma de la Constitución (en su integridad), el referéndum regional o dentro de las Comunidades Autónomas y el referéndum municipal o local (reconocido sin iniciativa popular en la Ley orgánica 2/1980 sobre las regulación de las distintas modalidades de referéndum y en la Ley de Bases del Régimen Local) La ausencia de esos referéndums es la mayor crítica que puede hacerse en la materia a la regulación constitucional del referéndum.

No es posible el referéndum en el ámbito de las Comunidades Autónomas, donde quizás tuviera más sentido (o tanto sentido como en la esfera municipal) la celebración de referéndums, por las peculiaridades y problemas concretos de cada comunidad. De hecho la introducción de estos referéndums regionales en otros países de Europa, como Italia, ha comportado la vivacidad de la política y el protagonismo ciudadano en la misma. La ausencia de esta clase de referéndum alienta la crítica de centralismo político desde las comunidades y se explica por el temor quizás a que estos referéndums sean una estructura para peticiones que superen el marco constitucional de las Autonomías.

- La ausencia de la iniciativa y la participación de los ciudadanos en los referéndums.

Es incomprensible que los ciudadanos no puedan iniciar un refe-

réndum, el instrumento clásico y tradicional de expresión de la voluntad del pueblo, con las debidas garantías. El pueblo se limita a decir sí o no a las propuestas que le someten los órganos de la democracia representativa, con lo que toda la iniciativa política en todas sus dimensiones queda en manos de dichos órganos: la democracia representativa lo ocupa todo, sin compartir, siquiera una migaja, con los ciudadanos.

El referéndum ordinario del art. 92. 1 de la Constitución, el único que ha quedado en dicho precepto constitucional tras la criba sufrida en el proceso constitucional, es de iniciativa exclusiva del Presidente del Gobierno; ni siquiera del Gobierno o del Consejo de Ministros. El Presidente del Gobierno necesita la autorización del Congreso de los Diputados, tras su iniciativa y antes de la convocatoria, pero la iniciativa es exclusivamente suya.

El referéndum para la reforma constitucional es iniciativa del Gobierno, del Congreso y del Senado, según reza el art. 166 de la Constitución remitiendo a las iniciativas de los apartados 1 y 2 del art. 87 de la Constitución. El pueblo, los ciudadanos, están ausentes incluso de un proceso de reforma de la Constitución.

No se justifica que en la reforma de tantos preceptos constitucionales no se incluya necesariamente el referéndum (aunque sea de ratificación y no de iniciativa), puesto que esto supone romper las bases del pacto constitucional. Si el pueblo es la fuente material de la Constitución, no es de recibo que la reforma constitucional se haga sin el concurso del pueblo. Contra el argumento del pacto constitucional no caben argumentos de ninguna clase, o estos argumentos pierden toda su fuerza ante la necesidad del pacto social constituyente.

Mi opinión es favorable a la concesión de la iniciativa de reforma constitucional a una propuesta acreditada con la firma de 500.000 ciudadanos, que pasará al Parlamento, para ser discutida, teniendo los parlamentarios la oportunidad de aprobar un texto alternativo que será sometido a referéndum junto con la propuesta popular.

Respecto a los referéndums regionales nada podemos decir, puesto que ni siquiera están contemplados en la Constitución y en la Ley orgánica 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Tampoco existe iniciativa ciudadana en la esfera del referéndum municipal o local, también ausente expresamente en la Constitución.

- El carácter presidencialista y consultivo del referéndum para la decisiones políticas de especial transcendencia.

Es un contrasentido que un referéndum sea consultivo, porque es como decir que el pueblo no es soberano, o que existe otro órgano distinto a él que lo es, y que por ser soberano tiene la última palabra. Si la soberanía reside en el pueblo, cuando el pueblo decide, su decisión es ley, y tiene que ser adoptada (no suplantada) por los órganos de la democracia representativa, con independencia de que sean mucho o pocos los votos, pues lo que importa es que el pueblo tenga la oportunidad de decidir.

El referéndum presidencialista consultivo tiene, a mi juicio, dos defectos: a) la desnaturalización de la finalidad del referéndum, que es un instrumento de democracia directa, y por lo tanto no puede tener carácter consultivo, sino decisorio, y b) su puesta a disposición del jefe del Ejecutivo para que lo use cuando le interese y sobre lo que le interese con la finalidad de legitimar su política. Lo que supone que un procedimiento concebido para la expresión de la voluntad del pueblo se introduce en el juego político de la democracia representativa ladeando la balanza política a favor de uno de sus órganos.

- El control exclusivo del proceso electoral por los partidos políticos.

No es de recibo que sean los partidos políticos exclusivamente los que desarrollen la campaña electoral del referéndum y posean el exclusivo acceso y uso de los medios públicos de difusión para hacer campaña. Esto es rechazable de plano, porque no tiene sentido una llamada al pueblo, al soberano, para que exprese su voluntad, cuando tal expresión queda marginada y controlada por sus representantes políticos. El referéndum se convierte en pura retórica, del lado de los poderes públicos, y en una inutilidad, de parte de los ciudadanos.

- La rigidez del referéndum especial o agravado de reforma constitucional.

Ya sabemos que hay dos clases de referéndums de reforma constitucional: el simple para la reforma de la parte más extensa y menos importante de la Constitución, y el especial (al que algunos llaman referéndum

agravado) para la reforma de toda la Constitución o la parte más relevante (según el constituyente), es decir, el Título preliminar, la sección primera del capítulo segundo del Título I y el Título II. También sabemos que mientras que el primer referéndum es potestativo de los parlamentarios, el segundo es obligatorio.

Pues bien pocas veces encontraremos en una constitución mayores obstáculos para la reforma constitucional que los que la española contiene para la reforma de toda la Constitución o de la parte más relevante, que accionaría el que he llamado referéndum especial y obligatorio de reforma constitucional. Porque se exige para esta singular reforma un proceso no menos singular: que la reforma sea apoyada por dos Cortes sucesivas.

- La autorización del Gobierno para toda clase de referéndums.

Sujetar las iniciativas de referéndums al placet del Gobierno es introducir un control de parte interesada en un tema que debe quedar libre a la iniciativa de los ciudadanos, con independencia de sus adscripciones políticas e ideológicas. Es poner la voluntad soberana ciudadana a los pies de la cúspide de la democracia representativa incluso en el ejercicio de uno de los dos procedimientos de expresión de dicha voluntad. El constituyente español, circunspecto representante, no ha escatimado palabras en hacer sentir el peso de su exclusiva representación y consiguiente dominio de la política posible. Sin titubeos ha dicho: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum» (art. 149, 1, 32 de la Constitución) El legislador ha seguido sus pasos exigiendo la autorización gubernamental para las consultas populares en los municipios (art. 71 de la Ley de Bases de Régimen Local).

10.2. Propuesta alternativa.

Adopción por la Constitución de diversas modalidades de referéndum:

- Las decisiones políticas de especial trascendencia, la ratificación de las leyes aprobadas y no sancionadas y la derogación de las

leyes en vigor, serán sometidas a referéndum de todos los ciudadanos, a iniciativa de la mayoría absoluta del Congreso o del Senado, así como de 500.000 electores. El Tribunal Constitucional declarará admisible la iniciativa, si es concordante con el ordenamiento jurídico español.

- Durante un periodo de diez años se excluirán del referéndum las cuestiones internacionales, presupuestarias y tributarias.
- El referéndum de carácter regional a celebrar dentro del territorio de una Comunidad Autónoma en los mismos casos del referéndum del Estado será convocado a instancia de la mayoría absoluta del Parlamento de la Comunidad o del cinco por ciento de los electores de la misma. El referéndum municipal será convocado a instancia de la mayoría absoluta de la corporación o del diez por ciento de los electores del municipio. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad declarará admisible la iniciativa, comunitaria o municipal, si es concordante con el ordenamiento jurídico español.
- También corresponderá la iniciativa de reforma constitucional a un número de electores igual o superior a 500.000, que será discutida en el Congreso de los Diputados, antes de ser sometida a referéndum. El Congreso podrá elaborar un texto alternativo que será sometido a referéndum junto con la iniciativa popular.

11. Las elecciones en España.

11.1. Crítica.

El sistema mayoritario conlleva la elección del candidato que obtiene en su distrito o circunscripción la mayoría de los votos; el sistema proporcional comporta la asignación de los escaños proporcionalmente a los porcentajes de votos obtenidos por los candidatos. En consecuencia los distritos o circunscripciones de los sistemas mayoritarios suelen ser uninominales; los del sistema proporcional: plurinominales. El primero

de los sistemas facilita la personalización del voto y la estabilidad del gobierno, pues favorece a los grandes partidos. Es el sistema propio del mundo anglosajón: Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda.... El segundo de los sistemas tiene por objetivo la representatividad de la voluntad popular, la conexión entre tendencias del voto y adscripción de escaños.

El sistema electoral español es formalmente proporcional y se concreta en los preceptos de la Constitución: 68. 1 (un número de diputados del Congreso entre 300 y 400 y sufragio igual) 68. 2 (circunscripciones provinciales con una representación mínima de cada provincia y resto de los escaños según criterio demográfico), y 68. 3 (criterio de representación proporcional) .

Estos preceptos constitucionales son completados con los arts. de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: 162. 1 (número de diputados fijado en 350), 162. 2 (mínimo de dos escaños por provincia), 163. 1 (fórmula D´Hont, con un umbral mínimo de 3% de los votos en la circunscripción para que un partido pueda obtener escaño).

Resumiendo el cuadro de caracteres del sistema electoral español, y teniendo en cuenta la experiencia electoral habida, diría que presenta los siguientes factores: a) favorece a los dos partidos políticos más importantes y discrimina al tercero y cuarto (partidos en el ámbito del Estado), b) favorece a los partidos nacionalistas con peso en una Comunidad Autónoma frente a otros partidos con voto más numeroso, pero disperso, c) las provincias con escasa población están sobrerrepresentadas comparadas con las provincias muy pobladas, d) el índice de proporcionalidad es el más bajo de Europa, e) tiene una alta barrera electoral, que impiden a partidos con apoyo social significativo alcanzar un escaño y el desperdicio de un alto número de votos (sobre tres millones) y f) las listas electorales son cerradas y bloqueadas.

Estas características da como resultado que el voto del ciudadano de Soria que vota al partido ganador en las elecciones generales puede valer cuatro o mas veces aún que el voto del ciudadano madrileño que vota al tercer o cuarto partido de ámbito estatal que consigue entrar en el Parlamento.

Los defectos del sistema electoral español estriban en la quiebra de la igualdad política –no todos los votos valen lo mismo– y de la libertad política de los ciudadanos –no se vota a quien se prefiera–. Veamos am-

bos aspectos.

- La quiebra de la igualdad política.

Los principales factores de esta quiebra son:

a) El tamaño pequeño y desigual de las circunscripciones electorales –las provincias–, de manera que el voto no vale lo mismo en todas las provincias, al establecer la Ley electoral un distinto número de escaños por provincia y una representación mínima por circunscripción: dos diputados.

b) La regla D´Hondt, que reduplica el valor de los votos de los partidos más votados, con lo que obtienen tasas de sobre-representación, (exceso en el porcentaje de escaños sobre el porcentaje de votos obtenidos) en tanto los partidos menos votados se perjudican con tasas de sub-representación (defecto en el porcentaje de escaños sobre el porcentaje de votos obtenidos). Estas tasas contienen cifras importantes. Así en las elecciones generales de 1989 cada escaño costó al partido ganador 46.374 votos y al último partido con representación nacional 115.551 votos. En las elecciones generales de 1993 el CDS salió del hemisiciclo parlamentario como consecuencia de la tasa de sub-representación.

c) El reparto de los restos de votos según la fórmula de la media más elevada. Se suele hacer poco hincapié en este factor, que muchas veces es decisivo. Se llama restos a los votos sobrantes tras la asignación de escaños aplicando la regla D´Hondt, según la cual se dividen los votos obtenidos por cada partido entre determinadas magnitudes. La elección de la media más elevada en el reparto de los restos de votos, es decir, la atribución de los restos para obtener escaño a los partidos que obtienen medias más altas en el cociente votos/diputados, favorece a los grandes partidos, aumentando la sobre-representación que ya de por sí contiene la fórmula D´Hondt para estos partidos. En cambio la opción de la fórmula del mayor resto, consistente en atribuir los restos de votos a los partidos que obtienen un mayor número de votos sobrantes o no computables, favorecería a los pequeños partidos y sería electoralmente más justa.

El vigente sistema electoral consagra, pues, una evidente desproporcionalidad entre votos y escaños, que por un lado infla los votos de los grandes partidos y por otro desinfla los de los pequeños partidos;

conduce a aquéllos hacia el bipartidismo y a éstos hacia la desaparición del hemiciclo parlamentario, cuando a duras penas consiguen entrar en él.

- La quiebra de la libertad política de los ciudadanos.

Los partidos políticos concurrentes a las elecciones presentan a los ciudadanos unas listas de candidatos propios con un orden de preferencia, confeccionadas por la elite del partido, que los ciudadanos no pueden modificar en ningún sentido. Son listas cerradas, porque no puede entrar en ellas otros candidatos, y listas bloqueadas, porque no puede ser cambiado el orden de prelación de los candidatos. El ciudadano se ve obligado a elegir una lista de un partido, tal como le viene dada, para introducirla en la urna. Ni puede cambiar el orden de los candidatos de la lista, ni mucho menos votar a candidatos de distintas listas ofertadas por los partidos. Este es el procedimiento para el Congreso de los Diputados y las cámaras parlamentarias autónomas. El sistema del Senado es más abierto, a pesar de que es un órgano que no tiene la relevancia política del Congreso.

El voto preferente se está imponiendo en el derecho electoral comparado; es el sistema adoptado en la Comunidad Europea. Este voto reúne importantes ventajas: a) contribuye a la participación política, porque el ciudadano se siente más protagonista cuando se le permite elegir entre varios candidatos, y no simplemente ratificar una lista en cuya elaboración no interviene, b) fomenta la educación cívica, porque tiene que informarse y reflexionar antes de emitir el voto, acto que es meramente mecánico en las listas cerradas, c) especialmente en el voto preferente combinado contribuye a la democratización de los partidos políticos, que se preocuparán de ofrecer a los electores los mejores candidatos, meritorios y con prestigio en la opinión pública, relegando a los serviles «aparathic» desprovistos de méritos que tan bien saben medrar en los sistemas de voto bloqueado, como es el nuestro.

En tanto que el voto cerrado y bloqueado adolece de dos defectos: a) sustituye la confianza del ciudadano (que es la que debe de contar en las elecciones) por la confianza del aparato del partido en el candidato; a éste le importa poco la confianza que pueda suscitar en sus hipotéticos electores y mucho la confianza que pueda generar en sus auténticos «electores», la elite del partido, b) impide cualquier relación entre electores y representantes; ni los electores conocen al representante que votan, ni a

éste le importa este conocimiento.

Por otra parte, el voto bloqueado tal como se ha regulado en la ley electoral es inconstitucional a mi juicio, porque se opone directamente a la elección libre exigida en varios preceptos constitucionales: 23. 1, 68. 1, 69.2. No hay libertad si el votante no puede elegir entre los candidatos, sino tan solo ratificar las listas de los partidos, sin ni siquiera poder cambiar el orden de prelación de los candidatos de dichas listas. La contundencia de estos preceptos constitucionales –el primero de ellos perteneciente a la parte dogmática, rígida y superprotegida de la Constitución– y el hecho de que el voto bloqueado no se contemple en la Constitución, sino en la legislación (arts. 95 y 163. 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General) me permite defender la inconstitucionalidad del voto bloqueado. No hay en este caso (en contraste con otras cuestiones, como la proporcionalidad del sistema electoral) artículos constitucionales contradictorios, un supuesto de *contradictio in constitutione*, que templaría mi acusación de inconstitucionalidad. Se trata, por el contrario, de una clara contradicción entre la Constitución y una norma de menor categoría como es la ley electoral.

11.2. Propuesta alternativa.

- A corto plazo una intervención de la jurisprudencia constitucional para poner un techo a la desigualdad de los votos, siguiendo el ejemplo de la jurisprudencia francesa, y una liberalización legal del voto para que los españoles puedan cambiar el orden de preferencia de los candidatos e incluso votar a candidatos de diferentes partidos.
- A largo plazo: un cambio en el sistema electoral, que permita elegir a la mitad de los escaños –250– por el sistema proporcional (el actual) teniendo como circunscripción a las Comunidades Autónomas y no la provincia (con lo que habría mucha menor desproporcionalidad de votos/escaños), y la otra mitad por el sistema mayoritario (elección a un candidato en pequeñas circunscripciones: unas 250 repartidas por el territorio nacional). Con ello se conseguiría que los votos fueran más libres e iguales. Se unirían la proporcionalidad y la personalización del voto.

