

IV. Estado de derecho y ciudadanía	49
10. Estado de derecho y sujetos políticos	49
11. Consenso y disenso: el motor de la democracia	52
12. Cultura política y cultura de la legalidad	54

IV. Estado de derecho y ciudadanía

10. ESTADO DE DERECHO Y SUJETOS POLÍTICOS

Las democracias contemporáneas son sistemas políticos necesariamente representativos. A diferencia de los modelos antiguos de democracia (v. gr., la democracia griega, que convocaba a los hombres libres y decidía pública y colectivamente lo que las leyes debían ser, o el ideal democrático de Rousseau, que suponía la vida democrática en pequeñas poblaciones donde todo el mundo participaba de las decisiones de la voluntad general), las democracias de hoy tienen que funcionar mediante un sistema de representación, es decir, de sustitución y concentración de la multitud de decisiones políticas individuales en la figura de un legislador o gobernante electo. En ellas, grupos políticos organizados como los partidos políticos o las coaliciones presentan sus programas de gobierno a los ciudadanos,

quienes con su voto habrán de decidir cuál de ellos ocupará los puestos de decisión política. Como se sabe, el mecanismo que da razón de ser al principio de representación política democrática es el principio de mayoría. En efecto, es la mayoría de los ciudadanos la que decide qué grupo habrá de ejercer el poder durante un periodo previamente determinado.

Dadas las dimensiones y las formas de organización de las sociedades actuales parece muy difícil, si no imposible, que algún tipo de participación directa pueda sustituir al principio de representación como mecanismo de actualización de la voluntad de los ciudadanos. Si fuéramos capaces de imaginar lo que sucedería en una situación ideal en la que todos los ciudadanos con derechos políticos pudieran debatir cualquier proyecto de ley, no atinaríamos siquiera a encontrar un mecanismo justo que permita la ex-

presión de todos los implicados, para no hablar de las dificultades de alcanzar acuerdos. Por ello, no parece haber más alternativa para la expresión de la voluntad de los ciudadanos que los sistemas electorales, que otorgan un peso idéntico a cada ciudadano (“un hombre, un voto”) en la designación de quienes habrán de tomar las decisiones que afectarán a todos.

La necesidad de recurrir a la representación niega aparentemente un fundamento individualista a la política democrática, pues parece avalar el argumento de que la influencia real que un ciudadano puede ejercer en la vida comunitaria siempre tiende a ser nula. Las democracias contemporáneas son sistemas políticos masificados cuyos métodos no pueden sustentarse en la participación delimitada de cada ciudadano, sino en su integración en grandes tendencias que así adquieren significado. La formación de grupos y tendencias políticas relevantes propende a limitar los proyectos políticos que se presentan en una sociedad. No es posible que cada opinión ciudadana represente un punto de vista absolutamente diferenciado; es necesario, por el contrario, que

las opiniones individuales, aglutinándose y perdiendo su perfil privado, formen fuerzas dotadas de capacidad de negociación y decisión políticas. En cierto sentido, parece tener alguna base la crítica de Rousseau a la democracia representativa inglesa por ser un sistema “donde los individuos sólo eligen a quien en adelante habrá de someterlos”.

Sin embargo, no es la propuesta de la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones políticas lo que podría rescatar el papel fundamental de los individuos en los procedimientos democráticos.³¹ La presencia individual cobra relevancia más bien en el terreno de la fundamentación de estos procedimientos. Aunque el funcionamiento efectivo de la democracia requiere la presen-

³¹ La idea de una “democracia cibernética” pretendería tal logro. Según sus postulados, si cada ciudadano tuviera a la mano una computadora conectada a una red colectiva, podría expresar su voto sobre cada cuestión política específica, con lo que los legisladores y parte de los gobernantes se harían innecesarios. Sin embargo, como jocosamente ha señalado el filósofo Javier Muguerza, esto sería equivalente a creer que el problema de la distribución de la riqueza empieza a solucionarse porque cada vez contamos con más cajeros automáticos.

cia y acción de grupos y asociaciones, el principio normativo que le subyace continúa siendo individualista, pues concede a cada individuo el mismo peso en el mecanismo democrático por excelencia: las elecciones. La definición de los individuos como ciudadanos plantea un supuesto político democrático fundamental: la representación gubernamental de los intereses ciudadanos. El origen y sentido de la democracia se localizan, en última instancia, en la conservación y el desarrollo de los individuos que voluntariamente la sustentan. Las necesarias complejidades del proceso democrático no deben hacer olvidar en ningún momento el principio normativo democrático de la primacía de los derechos humanos fundamentales sobre cualquier otro interés político. Las normas del Estado de derecho, al proponer la inviolabilidad de los derechos fundamentales de los individuos, establecen un límite insuperable a la acción de los grupos y las instituciones en el marco democrático. Así, son los principios consagrados por la figura del Estado de derecho los que, por varias vías, garantizan que los derechos humanos fundamentales no resulten afectados

por los posibles efectos negativos del mecanismo de representación. Como ha señalado el brillante pensador liberal Ralf Dahrendorf, “el elemento de continuidad del liberalismo es ciertamente la defensa de los derechos individuales en el marco del Estado de derecho, suceda lo que suceda”.³² El principio democrático que postula que los derechos fundamentales de las minorías deben ser respetados por las decisiones de la mayoría implica que, así fuese un solo hombre quien se opusiera a la voluntad de la mayoría, su derecho a hacerlo estaría garantizado por el Estado de derecho.

En el siglo XIX, Alexis de Tocqueville postuló que el mayor riesgo inherente a la democracia es la “tiranía de la mayoría”,³³ y por ello preconizaba un control a su avasallante poderío. Tal control, podemos decir ahora, reside en las instituciones de la legalidad democrática, las instituciones del Estado de derecho.

³² Ralf Dahrendorf, *El nuevo liberalismo*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1993, p. 21.

³³ Cfr. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, FCE, México, 1978.

11. CONSENSO Y DISENSO: EL MOTOR DE LA DEMOCRACIA

Los sistemas políticos autoritarios tienen la inclinación a someter, mediante la fuerza, la amenaza o el chantaje, a los disidentes. Los sistemas democráticos hacen de ese disenso un medio para su fortalecimiento y desarrollo. Sin embargo, el disenso y la oposición no son fructíferos por sí mismos; para serlo, requieren estar contruidos sobre la base de acuerdos fundamentales que establezcan un campo político común de acción y decisiones. Tal campo político es el que las instituciones democráticas proporcionan. En una sociedad democrática, los ciudadanos encuentran a su disposición los canales de expresión de sus diferencias y discusiones, aunque para esto tienen que aceptar su sometimiento a la ley y a las instituciones que ellos mismos han avalado.

El disenso es, probablemente, el mejor ejemplo de la superioridad moral y política de la democracia sobre otros regímenes políticos. Él expresa, por vertientes distintas a la participación electoral, que el fundamento del

sistema político reside en los individuos. Por ello, la democracia debe estar institucionalmente preparada no sólo para tolerar la disidencia, sino para considerar sus razones y argumentos como vías de reforma y cambio social. En una sociedad democrática, la oposición a ciertas leyes o instituciones no tiene que ser interpretada sólo como desobediencia a la ley o delito. Cuando esta oposición se presenta, por ejemplo, bajo las figuras de la desobediencia civil o la objeción de conciencia, que, concretadas en acciones públicamente proclamadas como pacíficas y orientadas al diálogo, piden la supresión de alguna ley, no puede ser tratada como si fuese cualquier violación a la ley. Siguiendo el ejemplo, si un ciudadano, por razones morales, decide no prestar el servicio militar que su sociedad considera obligatorio, aceptando que con ello "comete un delito" y sujetándose al castigo estipulado con el fin de dejar testimonio público de su inconformidad, está tratando de abrir un debate político sobre la pertinencia de la ley en cuestión. Cuando una actitud así empieza a tomar fuerza en la sociedad, impone un nuevo tema en la agenda de las reformas legales. El que

la ley se reforme o se conserve depende no sólo de este disenso, sino también de otras condiciones igualmente importantes; pero lo que se ha evidenciado es que la ley no es una estructura definitiva ni inmutable. El Estado de derecho tiene que considerar estas posibilidades y prever vías legales para su canalización. Si la situación frente a la que se ejerce la desobediencia civil o la objeción de conciencia pudiera ser calificada de inconstitucional (lo cual requeriría que siempre existiera una suerte de tribunal constitucional que pudiera decidir sobre la idoneidad constitucional de las leyes), éstas deberían ser consideradas jurídicamente justificables.³⁴ Incluso en las demandas sociales de cambio constitucional, los principios ideales del Estado de derecho funcionan como referente normativo (como idea regulativa) para la racionalidad y justicia de esos cambios.

Podemos constatar que, a lo largo de la historia, los cambios políticos y legales fundamentales se han formulado originalmente como disidencias

o desacuerdos de ciertos individuos frente a la opinión de la mayoría o de quienes se expresan en su nombre. Con mayor razón, el Estado de derecho, construido sobre la reivindicación de los derechos individuales, tiene que ofrecer y considerar con toda seriedad un espacio de acción para el llamado “imperativo del disenso”, es decir, para el ejercicio de la crítica y la oposición.³⁵ Las leyes son, ciertamente, un resultado de la acción humana y, aunque en un momento dado pueden ser consideradas como las formas más racionales y funcionales que los hombres hayan establecido para regular con justicia sus relaciones, nada prescribe que sean inmutables o eternas. El impulso que lleva a mejorar las leyes existentes o a sustituirlas por otras más justas proviene de los juicios morales de los individuos, y debe, por tanto, ser también tutelado por los principios del Estado de derecho. Sin este principio de tolerancia activa, las leyes corren el riesgo de convertirse en formas de dominación ilegítima.

³⁴ Cfr. Ernesto Garzón Valdés, *Derecho y filosofía*, Alfa, Barcelona y Caracas, 1985, p. 25.

³⁵ Cfr. Javier Muguerza et al., *El fundamento de los derechos humanos*, Debate, Madrid, 1989, pp. 43-50.

Pero no sólo en esta dimensión política es preponderante la figura del individuo dotado de derechos fundamentales; su presencia también es decisiva en el terreno de la impartición de justicia. Por ejemplo, en una sociedad democrática, el sistema de justicia garantiza a cualquier ciudadano, independientemente de su condición social, de su ideología o de cualquier otra diferencia, el derecho a un juicio equitativo en lo que concierne a las disputas que pudiera tener con otro particular o con las propias autoridades. En ausencia de un Estado de derecho (o en los resquicios que deja un Estado de derecho deformado) florecen las soluciones guiadas por la fuerza, el interés económico o la influencia política. La igualdad ante la ley, en este sentido, parte del principio individualista de que todo hombre tiene derecho a ser tratado de manera equitativa por un sistema jurídico al que, democráticamente, ha podido previamente avalar.

La historia moderna de la legalidad se originó como una reivindicación de los derechos ciudadanos frente al poder político. Su historia contemporánea, en la senda democrática, permite

contemplar el poder político no como una amenaza, sino como un medio para el desarrollo pleno de los individuos. Las instituciones del Estado de derecho son, en tal contexto, el mejor indicador de su gran transformación.

12. CULTURA POLÍTICA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD

En la Edad Media, la legitimidad de la ley parecía tener un piso indiscutiblemente firme: la voluntad divina. Ésta era inmutable y se hallaba libre de errores o defectos. Con el cambio de piso, es decir, con la reivindicación de la soberanía humana, han aparecido problemas nuevos. Uno de los más destacados es el relativo al sostenimiento de las instituciones legales. Si en el pasado detrás de las leyes estaba Dios, y detrás de Dios, nadie, en el presente antes de las leyes están los hombres, y detrás de ellas, también. No existe, pues, ningún elemento trascendental que sostenga la legalidad moderna.³⁶ Sin embargo, pocas cosas pueden llegar a ser más firmes y du-

³⁶ Algunos autores, como hemos visto, han defendido los derechos humanos llamándolos "derechos naturales"; pero nada se gana con esto si tales de-

raderas que un sistema de leyes, establecido por los ciudadanos y reforzado por la creencia compartida de que es la mejor forma de impartir justicia.

La fuerza fundamental de las leyes no proviene de su sistematicidad, generalidad o flexibilidad, sino del consenso que sean capaces de generar entre los ciudadanos sujetos a su dominio. En una sociedad democrática, los ciudadanos cumplen la doble función de producir y conservar las leyes. Como depositarios de la soberanía, los hombres instituyen, reforman y desechan leyes según los procedimientos que su historia política ha generado; como gobernados, los ciudadanos sostienen la ley con su acatamiento constante, con su valoración positiva, con su aceptación como un valor fundamental. Kant distinguía

rechos no son concretados en las leyes y la práctica cotidiana. Tal vez sería mejor aceptar que los derechos llamados humanos o naturales son demandas ideológicas o políticas que dependen de una gran lucha para su implantación. Vistos así, los derechos humanos son aún más dignos de reconocimiento, pues tienen tras de sí largas y dolorosas luchas de hombres y mujeres por su realización, luchas que, por lo demás, nunca han tenido garantizado un final satisfactorio.

entre leyes y legalidad. En su perspectiva, las leyes son normas de justicia universales soportadas por un poder coercitivo legítimo; la legalidad es más bien una conducta, un comportamiento de respeto y obediencia a las leyes. La fuerza de las primeras depende, en última instancia, de la constancia de la segunda. Así, podemos decir que las leyes sin legalidad son un artificio, un instrumento inútil cuya supervivencia es imposible.

Hemos señalado que una característica esencial de las leyes es que están soportadas por un poder coercitivo establecido para castigar su incumplimiento. Sin embargo, difícilmente podría un sistema legal sostenerse únicamente por el temor. Además de éste, un sistema legal requiere generar aceptación, valoración positiva e identificación por parte de los gobernados. Un modelo ideal de legalidad no contempla a los ciudadanos como posibles delincuentes a los que la ley mantiene a raya, sino como corresponsables y defensores del gobierno de la ley. La legalidad, en este sentido, es un elemento indisociable de la cultura política de una sociedad.

Si, en términos generales, definimos la cultura política de un grupo social como el conjunto de valores, representaciones, expectativas y demandas que le confieren una identidad política determinada, podemos decir que una sociedad democrática requiere, para su adecuado funcionamiento, de la existencia de una cultura política de la legalidad. La legalidad implica confianza ciudadana en que las decisiones provenientes de los poderes públicos están ajustadas a principios de imparcialidad y orientadas a la defensa de los derechos fundamentales. Si en una sociedad moderna el sistema legal se ha convertido en una institución independiente y objetiva, su necesario correlato —el elemento subjetivo— es la continua aceptación ciudadana de su justicia y capacidad para procesar racionalmente los conflictos. La permanencia del sistema legal depende, en consecuencia, de la fortaleza y extensión de una cultura política de la legalidad.

Sin embargo, la relación entre ley y legalidad no es una ecuación sencilla. A diferencia del modelo medieval, donde la base estaba construida de antemano (Dios precedía a todo orden humano), aquí la base está en

continua construcción. Por ello, el gran riesgo para la legalidad democrática se origina en aquello que la ha hecho posible: su dependencia de la voluntad y aceptación de los individuos. Así, la legalidad, más que una aceptación por temor de los juicios y decisiones de las autoridades legítimas, debe incorporar una perspectiva cultural que considere que estos juicios y decisiones son superiores a cualquier otro modelo de toma de decisiones. El valor de la legalidad requiere, por ello, un ejercicio pleno de la racionalidad humana, porque, cuando éste no se realiza, es muy fácil pensar que los beneficios inmediatos de las acciones ilegales son suficientes para garantizarnos una buena vida. Si, por ejemplo, los individuos piensan que es posible alcanzar una vida de mayor calidad haciéndose cómplices de actos de corrupción (lo que ciertamente les reditúa un beneficio inmediato), bastaría con generalizar este principio de conducta (es decir, con sostener que una sociedad regida por la corrupción sería buena y deseable) para pecarnos de la incongruencia entre legalidad y corrupción. Sin embargo, este tipo de razonamiento, que nos lleva a

pensar no sólo en los beneficios inmediatos de una acción, sino también en sus consecuencias para nosotros mismos y para los demás, sólo puede ser resultado de un proceso educativo.

En efecto, el gobierno de la ley supone la existencia de una cultura política de la legalidad que haga de cada individuo un verdadero ciudadano. Las sociedades con larga tradición democrática han aprendido el respeto a la legalidad en su propia experiencia histórica, pero aun así han tenido que consolidar este aprendizaje por conducto de sus instituciones familiares, educativas, privadas, etc. Las sociedades con menor tradición democrática tienen que realizar este aprendizaje como una constante defensa del principio de legalidad contra los valores que confían a la fuerza y el autoritarismo la solución de los conflictos sociales. En este caso, las instituciones educativas y todas aquellas que contribuyen a la integración social de los individuos tienen la obligación de difundir y defender este valor democrático fundamental.

El respeto a las leyes no es un efecto mecánico de que las leyes existan.

Exige una educación democrática responsable y consistente que conduzca a los ciudadanos a asumir las leyes como algo propio. Pero como en este caso, menos que en ningún otro, los medios y los fines no pueden ser distintos, la educación democrática no puede ser autoritaria o vertical. Los valores democráticos, y la legalidad de manera destacada, no pueden ser impuestos mediante mecanismos que los nieguen. El gran reto educativo respecto de la democracia consiste en hacer congruente aquello que se enseña con los métodos con los cuales se enseña; de otro modo, toda enseñanza será vacía y toda defensa de la legalidad se convertirá en retórica.

Los sistemas sociales tienden a “reproducir” a los individuos que los sostienen, es decir, a formar a las nuevas generaciones según los patrones y valores sobre los que están contruidos. La gran ventaja de un sistema político sustentado en la figura del Estado de derecho es la posibilidad de consolidarse en el tiempo “reproduciendo” individuos cuya identidad social no contemple las leyes como una fuerza ajena y amenazadora. Por ello, si la historia muestra que el

autoritarismo está ciertamente en el pasado, puede decirse con esperanza que la legalidad es el horizonte del futuro.