

# Democracia y sistema internacional\*

NORBERTO BOBBIO

Universidad de Turín, Italia

## 1

A lo largo de estos últimos años me he ocupado de dos de las más «grandes dicotomías» que predominan en la teoría general de la política: democracia-autocracia, paz-guerra. Provieniendo de estudios jurídicos, me he ocupado de ellas sobre todo desde el punto de vista de sus respectivas estructuras normativas: la primera puede resolverse en términos normativos en la dicotomía autonomía-heteronomía; la segunda, en esta otra: nomia y anomia. Esta reducción sirve para mostrar que la primera dicotomía es una subespecie de la segunda: tanto la democracia como la autocracia son dos formas de nomia, a la que se contraponen una situación idealmente anómica, como lo es la de la guerra. Surge, entonces, la pregunta: ¿qué relación tienen con la guerra-anomia las dos formas nómicas?, ¿tienen el mismo tipo de relación o tienen relaciones distintas?

De esta pregunta se derivan varios temas ampliamente discutidos en estos años por los estudiosos de relaciones internacionales, que atañen tanto a la relación entre democracia interna y paz internacional, como a la relación inversa entre democracia internacional y paz interna.<sup>1</sup> Todo este debate puede ser reconducido a dos preguntas límite: «¿Es posible un sistema democrático internacional entre Estados todos ellos autocráticos?», «¿Es posible un sistema autocrático internacional entre Estados todos ellos democráticos?». Son dos preguntas que se formulan no porque haya que darles respuesta (en efecto, la respuesta se da por sentada), sino para evidenciar el enredo de problemas que nacen de la comparación entre las dos dicotomías. Los problemas actualmente debatidos son más o menos de esta naturaleza: 1) si las democracias son más pacíficas que las autocracias; 2) si, puesto que son más pacíficas, la paz externa pueda depender de una progresiva extensión de los estados democráticos y de la democratización de la comunidad internacional; 3) qué consecuencias tiene la presencia de estados no democráticos en el sistema internacional, así como la fallida democratización del sistema mismo sobre la democracia interna de los estados democráticos, en otras palabras, si es posible ser democráticos en un universo no democrático.

---

\* Traducción de Antonella Attili.

Por ahora, me interesa en particular este último punto. En escritos recientes he desarrollado el tema de la democracia moderna desde el punto de vista de las promesas no cumplidas.<sup>2</sup> Incumplidas, en parte porque no podían serlo y en parte por la aparición de obstáculos imprevistos. Hasta el momento, he tomado en consideración sólo aquéllos internos. Todavía no había llegado a plantearme el problema de los obstáculos externos, a saber, de aquellos que encuentran un régimen democrático en cuanto forma parte de la sociedad internacional, que es por sí misma esencialmente anómica y a la cual pertenecen estados no democráticos.

En el último ensayo escrito antes de morir, titulado «Autoritarismo y democracia en la sociedad moderna», Gino Germani se planteó el problema de si las democracias son capaces de sobrevivir. Entre las causas de la mayor vulnerabilidad de las democracias respecto de las autocracias, Germani tomaba en consideración también las causas externas, esto es, aquéllas dependientes de las relaciones inevitables que cualquier estado tiene con otros estados, y llegaba a la conclusión de que «en el momento presente del 'sistema internacional', la situación de estrecha interdependencia y la internacionalización de la política interna, tienden a favorecer las soluciones autoritarias más que a las democráticas».<sup>3</sup> En el libro *Comment les démocraties finissent* (París, Grasset, 1983; trad. it., Milán, Rizzoli, 1984), Jean François Revel, con el vigor y rigor polémicos en él usuales, sostiene que las democracias estarían destinadas a terminar y a representar un episodio de breve duración en la historia del mundo por la incapacidad de defenderse de su gran adversario, el totalitarismo, debida en parte a los disensos internos y en parte a los excesos de docilidad frente al más astuto y más despiadado antagonista. Richard Falk, director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Princeton, afirma que «la existencia de armas nucleares, independientemente de que tenga lugar una guerra nuclear, es fundamentalmente contraria a un ordenamiento democrático».<sup>4</sup>

Son sólo algunos de los muchos ejemplos que se podrían citar de la conexión que se ha venido descubriendo y representando en estos años entre democracia y sistema internacional, esto es, sobre los límites que un estado democrático en su interior sufre en las relaciones internacionales por el hecho de ser miembro de un sistema de estados en gran parte no democráticos y cuya constitución, en el supuesto de que se pueda hablar de constitución en el mismo modo en el que se habla con respecto al sistema interno, no es democrática.

## 2

La historia se repite y también se repiten las reflexiones que los hombres hacen sobre su historia. Los escritores republicanos, que sobrevivieron a la formación de las grandes monarquías y que habían asistido al final de las repúblicas subyugadas por vecinos más poderosos, habían sostenido aproximadamente la misma tesis. Así como en su momento había terminado la libertad de las ciudades

griegas por obra de la conquista macedónica, así había terminado la libertad europea que venía identificada con la historia de la ciudades libres. Afortunadamente, no se repiten solamente las ideas sino también los errores de previsión. A finales del siglo XVIII nacería el primer gran estado republicano después del fin de la república romana, que desmentiría todas las lamentaciones sobre el fin de las repúblicas: los Estados Unidos de América. Quién sabe si, una vez más, las previsiones de los profetas del mal agüero estén destinadas a no cumplirse.

El pensamiento republicano, que permaneció vivo en Inglaterra, en Holanda, en Italia y en Francia a lo largo del siglo XVIII, no obstante el hecho de que los grandes estados territoriales habían nacido como monarquías al inicio de la edad moderna, había atribuido siempre a los estados republicanos y a las repúblicas aristocráticas una mayor voluntad de paz, en comparación con los grandes estados monárquicos: las repúblicas, se decía, eran más expertas en el arte del comercio que en el de la guerra. En las *Mémoires* de Jean de Witt, que se abren con el lema «Sola republica veram pacem et felicitatem experitur», se contraponen la voluntad de bienestar de las repúblicas a la voluntad de potencia y expansión de las monarquías de tal manera que «los habitantes de una república son infinitamente más felices que los súbditos de un país gobernado por un solo jefe supremo». Mientras el arte de la política de los príncipes había sido comparada con el arte del león y con el del zorro (en uno de los más famosos capítulos de *El Príncipe* de Maquiavelo), De Witt comparaba el arte de las repúblicas con el del gato que debe ser al mismo tiempo «ágil y prudente».<sup>5</sup>

La tesis de la menor belicosidad de las repúblicas con respecto a las monarquías fue retomada por Montesquieu, quien sostuvo, con su lenguaje solemne y perentorio, que el espíritu de las monarquías es la guerra y el deseo de grandeza, mientras que el de las repúblicas es la paz y la moderación. Explicó esta afirmación de distintas maneras: va contra la naturaleza de las cosas, decía, que una república conquiste una ciudad que no desee entrar en su esfera; si una democracia conquista un pueblo para gobernarlo como súbdito, pone en peligro su propia libertad porque se verá obligada a otorgar una autoridad demasiado grande a los magistrados que enviará al estado conquistado. Justo porque son más débiles, las repúblicas siempre habían tenido la tendencia a reunirse en confederaciones o ligas permanentes, como las antiguas ciudades griegas y en su tiempo las Provincias Unidas de Holanda y los Cantones suizos. Una vez más, era contrario a la naturaleza de las cosas que en una constitución federal un estado conquistara a otro. Bajo este aspecto, las repúblicas no sólo habían ofrecido un ejemplo de menor agresividad sino que habían dado origen a las alianzas permanentes, las asociaciones entre estados, que el mismo Montesquieu había magnificado llamándolas sociedad de sociedades. Estas asociaciones, que habían hecho su aparición en los primeros proyectos de paz perpetua como el de Kant, han representado hasta nuestros días la vía obligada para perseguir una política de paz estable.

Que la mayoría de los estados actualmente existentes no son democráticos, es un hecho incontestable, del cual no hay más que tomar nota. El segundo punto, al contrario, merece alguna observación: en qué sentido y por qué la actual sociedad internacional no puede denominarse democrática. Para ilustrar este segundo tema, creo que no hay mejor manera que mostrar a través de qué proceso ideal nace un estado democrático según la reconstrucción racional de las doctrinas contractualistas de los siglos XVI y XVII. Su punto de partida es el estado de naturaleza, entendido justamente como aquel estado anómico, en parte todavía hoy subsistente en las relaciones internacionales bajo la forma de estado de guerra potencial permanente, cuando no actual; el punto de llegada es el estado civil como estado de paz estable, si no perpetua; y el pasaje de uno a otro tiene lugar a través de un acuerdo o un conjunto de acuerdos, de los cuales el primero, aunque no declarado o tácito o implícito, es un pacto de no agresión entre los individuos particulares que quieren salir del estado de naturaleza.

El pacto de no agresión, como por lo demás cualquier otro tipo de pacto, es definido por su contenido;<sup>6</sup> si bien éste es puramente negativo y no es mencionado explícitamente en las obras de los contractualistas, es de extrema importancia para el nacimiento de la sociedad civil. Consiste en el compromiso recíproco de los contrayentes de excluir el uso de la violencia en sus relaciones, un compromiso que representa la perfecta antítesis de las relaciones entre individuos y grupos en el estado de naturaleza, en donde no hay ninguna regla que excluya, y por lo tanto descalifique como ilegítimo, el uso de la violencia; y, aunque se presupone la existencia de las leyes naturales —*in primis* «no matar»—, no hay luego ningún pacto que asegure su observancia. En tanto meramente negativo, el pacto de no agresión representa solamente el presupuesto para la institución de la sociedad civil.

El segundo pacto, positivo, es aquel con base en el cual los contrayentes acuerdan establecer reglas para la solución pacífica de los conflictos futuros. Retomando la terminología de Julien Freund,<sup>7</sup> este segundo pacto marca el pasaje del estado polémico al estado agonal, esto es, de la situación característica del estado de naturaleza, en la cual la solución de los conflictos es confiada únicamente a la fuerza y en la cual es vigente el así llamado derecho del más fuerte, a la nueva situación donde, excluido el uso de la fuerza recíproca para la solución de los conflictos, los sujetos interesados se comprometen a resolverlos mediante negociaciones que desembocan necesariamente en compromisos. El pasaje del estado polémico al estado agonal no significa el pasaje a un estado no conflictual, sino más bien a un estado en el cual lo que cambia es el modo en el que se resuelven los conflictos. Y sin embargo, es justo este modo el que, en lo que respecta al proceso civil, constituye la diferencia. El resto viene luego, y no es menos importante, pero el verdadero salto cualitati-

vo tiene lugar con la prohibición de recurrir a la violencia recíproca para respaldar la razones propias.

Lo que sigue inmediatamente después, nace de la consideración de que tanto el pacto negativo como el positivo pueden, a su vez, ser violados, y que la prohibición de recurrir a la fuerza recíproca, si tiene que valer perentoriamente, tiene que valer también en el caso de que el pacto de no agresión y el sucesivo, relativo al compromiso de no recurrir a la fuerza, no sean observados. En otras palabras, la prohibición de recurrir al uso de la fuerza recíproca debe valer no sólo para la solución de los conflictos secundarios, sino también para la solución del conflicto primario que puede surgir de la inobservancia del pacto originario de no agresión. En este punto es necesario dar otro paso: para evitar que la fuerza rechazada para la solución de los conflictos secundarios sea usada para resolver el conflicto primario, no hay otra solución que la intervención de un Tercero, a saber, un personaje (que puede ser individual o colectivo) distinto de las partes contrayentes. Dado que estamos recorriendo, aunque con alguna etapa más, el *iter* trazado por los iusnaturalistas en la construcción del poder estatal, piénsese en la importancia que asumen las figuras del árbitro y del juez en la descripción del pasaje del estado de naturaleza al estado civil, respectivamente, en las teorías políticas de Hobbes y de Locke.

4

El paso de estado polémico al estado agonal puede ser redefinido como pasaje de una situación del Tercero excluido a una de Tercero incluido, aunque esta última sólo representa el estadio final del proceso, ya que el salto cualitativo tuvo lugar previamente, en el momento del pacto de no agresión que no implica necesariamente la presencia de un Tercero. La presencia de un Tercero, diría un jurista, es un requisito no tanto para la validez del pacto sino para su eficacia con la añadidura, en todo caso, de la glosa acostumbrada según la cual la validez depende, a final de cuentas, de la eficacia. En el estado polémico, las únicas dos figuras de Tercero que podemos tomar en consideración son las del Aliado (correctamente prevista por Hobbes, pero que trata evidentemente de un Tercero aparente, ya que «aliado» es aquel que se coloca de una parte o de la otra y cuya presencia no contribuye a transformar la situación de diádica en triádica) y la figura del Neutral, esto es, de aquel que no toma partido ni por uno ni por otro de los contendientes, pero es un Tercero que, con respecto a la solución de conflicto, tanto en el caso de que tenga lugar según la lógica del estado polémico o según la lógica del estado agonal, permanece totalmente fuera del conflicto y puede ser llamado, con buenas razones, el Tercero pasivo.

Sólo en el estado agonal aparece el Tercero activo, a saber, el Tercero que interviene directamente en la solución del conflicto; de quien, en otras palabras, depende en distinta medida —según el distinto grado de implicación y de res-

ponsabilidad— la solución del conflicto. La primera figura del Tercero activo es la del Mediador que pone en relación las dos partes pero no las sustituye en la búsqueda de la solución; la segunda, es la del Árbitro, cuyas partes delegan la decisión comprometiéndose a someterse a ella; la tercera, es la del Juez, autorizado a intervenir para resolver el conflicto desde una instancia superior y, por ende, es un Tercero *super partes*.

En el momento en que aparece el Juez, el estado agonal ya se ha transformado en un estado ulterior, que podríamos definir, en oposición al estado polémico, como estado pacífico. Y este estado, que nace de aquel pacto que los iusnaturalistas llamaban *pactum subjectionis*, con base en el cual las partes en conflicto se someten a un poder común al que se atribuye, entre otros, también el derecho de designar al juez por encima de las partes, el cual se presupone imparcial, para establecer quién tiene la razón y quién la culpa. Con respecto a la dicotomía propuesta por Freund, creo más correcta la tricotomía, según la cual el estado agonal es un estadio intermedio entre los estadios extremos del estado de naturaleza y del estado civil. Los iusnaturalistas habían reconocido perfectamente la mayor complejidad y gradualidad del proceso, distinguiendo entre el *pactum societatis*, correspondiente al estado agonal, y el *pactum subjectionis*, correspondiente al estado que llamé, justo para entendernos, el estado pacífico. Queriendo precisar más, es necesario distinguir las dos figuras del Juez: la del juez cuya instancia superior no posee el poder coactivo para hacer observar la decisión, como sucede todavía hoy en día en el derecho internacional, y la del juez cuya instancia superior tiene este poder porque a ella, y sólo a ella, ha sido confiado, a través del pacto de sumisión, el uso de la fuerza legítima. Sólo en este último estadio, el estado pacífico es plenamente realizado: en realidad, entre el estado agonal y el estado pacífico se encuentra el estadio intermedio del juez impotente, una fase de transición, como por otra parte hay entre el estado polémico puro y el estado agonal, en el momento que se quiere tomar en cuenta la aparición de las primeras figuras de Tercero, el aparente y el pasivo.

El evento decisivo en la salida del estado de naturaleza, repito, es el pacto inicial de no agresión, según el cual las partes renuncian al uso de la fuerza recíproca pero, paradójicamente, el fin último del pacto, que es el de salir del estado de naturaleza, se realiza sólo cuando la prohibición de recurrir a la fuerza recíproca está garantizada por la constitución, por imposición o por consenso, de una fuerza superior.

Por imposición o consentimiento: hasta ahora nuestro discurso ha permanecido dentro de los límites de la dicotomía guerra-paz. De aquí en adelante puede empezar aquel discurso relativo a la otra dicotomía democracia-autocracia, interna a la categoría de la sociedad civil. El paso del estado polémico al estado pacífico atañe a la formación del estado. Pero puede haber distintas formas de estado, de las cuales democracia y autocracia re-

presentan los dos tipos ideales opuestos. Siempre permaneciendo en el interior de la reconstrucción racional de la filosofía política iusnaturalista, la distinción entre estos dos tipos ideales depende del modo en el que se concibe el *pactum subjectionis*, o mejor, de si es condicionado o incondicionado por las diversas circunstancias, más o menos restrictivas con las cuales es entregado y respectivamente recibido el poder coactivo, que es el poder de usar la fuerza común para impedir el uso de la fuerza recíproca. Para que se pueda hablar de pacto democrático es necesario que se incluyan por lo menos estas dos condiciones: a) que el poder soberano, ejercido por cualquiera —incluyendo a los mismos contrayentes—, no se extienda sobre todas las libertades y los poderes que los individuos o los grupos tienen en el estado de naturaleza, y entonces respete aquellas libertades y aquellos poderes que son considerados, por su carácter de ser inatacables, derechos naturales y, en cuanto tales, ni suprimibles ni restringibles; b) que se establezcan reglas para las decisiones colectivas, vinculantes para toda la colectividad, tales que sean tomadas con la máxima participación y el máximo consenso de los mismos contrayentes (cuando no puedan ser tomadas por unanimidad, es necesario por lo menos la mayoría). Al contrario, pacto autocrático es aquel en el cual el poder soberano es instituido sin limitaciones o, si acaso, sólo con autolimitaciones, y las decisiones colectivamente vinculantes son tomadas por un grupo de poder restringido, o incluso por un solo individuo, sin la participación y sin el consenso de los destinatarios de las decisiones.

Entre estos dos tipos ideales puede haber históricamente formas intermedias. Pero sólo la construcción de los tipos ideales permite entender también a las formas intermedias. Así, también la reconstrucción racional posee su valor analítico y heurístico aunque no corresponda con el desarrollo histórico real. Sin embargo, no se excluye en lo absoluto que una formación histórica real haya seguido el mismo curso. Piénsese en cómo se constituyó el actual gobierno democrático italiano: durante la guerra intestina provocada por el derrumbe de una dictadura tras una derrota militar, los grupos políticos antifascistas antes que nada establecieron entre ellos un pacto de no agresión recíproca, con base en el cual la fuerza de la que disponían tenía que ser usada contra el enemigo común y no en sus relaciones recíprocas, aunque fuesen potencialmente conflictuales. De este pacto surgió el Comité de liberación nacional cuyos miembros en un segundo tiempo acordaron establecer por medio de un pacto explícito reglas de convivencia que permitirían resolver pacíficamente sus conflictos también en el futuro. No hay necesidad de añadir que la formación y el respeto, por lo menos hasta ahora, del pacto inicial de no agresión y del pacto democrático sucesivo es el fundamento de nuestra convivencia civil y ambos constituyen todavía el fundamento de legitimidad de nuestro sistema político.

Ahora bien, si con base en esta reconstrucción racional de las varias fases a través de la cuales se alcanza la formación de un estado democrático, observamos lo que ha sucedido durante siglos y en gran parte sigue aconteciendo en las relaciones que los estados mantienen entre sí en el llamado, aunque eufemísticamente, sistema internacional, no podemos dejar de registrar muchas diferencias.

En primer lugar, si en los siglos pasados hubo pactos de no agresión entre los sujetos de la sociedad internacional que establecían una alianza entre sí, éstos tuvieron lugar sólo entre un número limitado de los mismos. Aun cuando se le llame Santa o Grande, una alianza es siempre una unión limitada en el tiempo y en los fines, y sobre todo en los sujetos que la componen. Pertenece a la esencia de la alianza, el ser una unión de un grupo de estados contra otros estados. Los más antiguos proyectos de paz perpetua, en realidad, no proponían más que una alianza permanente, sólo hipotéticamente duradera, entre estados que se consideraban portadores de intereses comunes. Sólo por principio, pero no de hecho, con la Sociedad de las Naciones, y por principio y también prácticamente de hecho —salvo algunas excepciones— con la Organización de las Naciones Unidas, el pacto de no agresión recíproca abarca, o tiende a abarcar, o pretende abarcar, a todos los miembros de la sociedad internacional.

En segundo lugar, la sociedad internacional no ha conocido durante siglos otra figura del Tercero que no sea la del mediador o del árbitro, figuras típicas de un estado que, ya no solamente polémico, se ha vuelto agonístico pero todavía no se ha transformado en estado pacífico (siguiendo la definición que di antes de este estado). El juez en el sentido de árbitro permanente en cuanto institucionalizado por encima de las partes, hizo su aparición sólo a fines de la primera guerra mundial y reapareció a fines de la segunda con la Corte Internacional de Justicia. Pero se trata siempre de un juez cuyas decisiones, a diferencia de las del juez de un estado, no pueden contar para su ejecución con el recurso a un poder coactivo exclusivo.

En tercer lugar, en los siglos pasados y especialmente en los últimos siglos caracterizados por la expansión colonial de las grandes potencias europeas, donde el estado anómico menguó, en la mayoría de los casos, no a través del acuerdo y la formación de confederaciones o estados federales —que corresponderían las primeras al *pactum societatis*, las segundas al *pactum subjectionis* de tipo democrático—, sino a través de la imposición de un estado o de un grupo de estados sobre los otros, esto es, en la forma típica del poder autocrático. Hasta el momento, la historia de las relaciones internacionales ha conocido de manera prevaleciente o la relación anómica o la autocrática (o la anarquía o el imperio). Sólo con la institucionalización de la Sociedad de las Naciones primero, y posteriormente con la Organización de las Naciones Unidas, ha ex-



perimentado la tercera vía, la de la superación de la anarquía sin caer en la autocracia o, para usar conceptos aclarados anteriormente, de la anomía sin caer en la heteronomía. Las dos instituciones internacionales tendencialmente universales fueron el producto de un verdadero *pactum societatis* que, sin embargo, no fue seguido por el *pactum subjectionis*, esto es, por la sumisión de los varios contrayentes a un poder común, al que se le atribuya la exclusividad del poder coactivo.

El enorme paso hacia adelante realizado no consiste únicamente, como acabamos de decir, en la universalidad del pacto, sino también, y sobre todo, en su inspiración democrática, que es el resultado tanto del reconocimiento de los derechos humanos, que limita por principio y de antemano la autoridad que nace del acuerdo y por lo tanto no le atribuye un poder ilimitado como es el de los gobiernos autocráticos, cuanto de la creación de una institución característica de una sociedad democrática, la asamblea, en la cual todos los contrayentes están representados en condición de paridad y que decide por mayoría. Hablo de inspiración democrática y no de democracia *tout court* porque, con respecto al primer punto, las garantías de los derechos del hombre en el sistema internacional se detienen, salvo alguna tímida excepción, en el umbral del poder soberano de los estados individuales a consecuencia del principio de no intervención; con respecto al segundo punto, porque junto a la Asamblea, fundada en el principio democrático de la igualdad política y reglamentada por el principio igualmente democrático de la mayoría, se coloca al Consejo de Seguridad, en el que se reserva a cada uno de los cinco miembros permanentes el derecho de veto sobre cuestiones que no son de procedimiento. Además, la democracia internacional no se cumple sobre todo por el hecho de que el proceso de democratización se detuvo en el plano societal y hasta ahora no ha llegado (y no se ve si y cuándo pueda llegar) al plano político, esto es, al plano en el que no sólo la sociedad es «democrática» sino que también lo es el estado, en el mismo sentido en que con respecto a las relaciones internas se habla de gobierno democrático en contraposición al autocrático.

## 6

Merece alguna observación el efecto de esta interrupción del proceso de democratización en el umbral de la transformación de la sociedad todavía interestatal en sociedad infraestatal, en el sentido en que es infraestatal la sociedad de los ciudadanos al interior de un estado. Las relaciones reales de poder, aquellas que determinan los movimientos de la sociedad de los estados, las transformaciones del sistema global de los miembros de esta sociedad, son todavía las que se establecen entre las grandes potencias; hasta ayer sustancialmente sólo entre dos de estas grandes potencias, tanto que era plausible la interpretación del sistema internacional vigente como sistema bipolar: las relaciones entre las dos grandes

potencias eran relaciones típicas que tenían lugar en un sistema de equilibrio recíproco, exactamente como habían sido las relaciones entre las grandes potencias por siglos, antes de que se emprendiera ese proceso de universalización y democratización de la sociedad internacional, que se inició con dificultades después de la primera guerra mundial y fue retomado con algunos pasos hacia adelante después de la interrupción ocasionada por la segunda. Si en un tiempo la relación entre los sujetos reales del sistema internacional se definía como sistema de equilibrio entre las potencias, después de la segunda guerra mundial fue definido a lo largo de decenios como un sistema fundado sobre el equilibrio del terror, en el que cambió sólo la potencia de las armas que había aumentado, no mutado, la razón del equilibrio que sigue siendo el miedo recíproco.

El miedo recíproco es la característica del estado de naturaleza hobbesiano, la que determina su inestabilidad, inseguridad, vulnerabilidad, todos aquellos inconvenientes que persuaden al hombre natural a salir de aquel estado y a fundar una sociedad con un poder común. El paso del estado de naturaleza al estado civil es el pasaje de un estado de equilibrio inestable, derivado del hecho de que todo individuo en aquel estado tiene miedo del otro, de todos los demás, a un estado de orden estable fundado en la existencia de un poder común, cuya tarea principal es la de liberar a cada uno de los miembros de la nueva sociedad del miedo recíproco. Mientras una situación de relaciones interindividuales se caracterice por el miedo recíproco, será una situación de estado de naturaleza, esto es, de un estado donde la seguridad es inestable y del que los individuos buscan todos los medios para salir, entre los cuales el principal es la institucionalización de un poder común. Por supuesto, la situación, por lo demás puramente hipotética, del estado de naturaleza universal es distinta de la del estado de naturaleza entre pocos o también solamente entre dos, pero cuando estos pocos o dos son quienes detentan la mayor fuerza y son irreductibles al poder de un tercero superior, su relación termina por dominar el sistema en su conjunto y por favorecer relaciones despóticas en el interior del sistema de poder de cada uno. Tanto la anarquía entre iguales como el despotismo entre desiguales entorpecen el proceso de democratización del sistema, entendido como la vía para salir de la anarquía sin caer en el despotismo o, a la inversa, para disolver un sistema despótico sin caer en la anarquía.

Actualmente, en las relaciones internacionales, el sistema tradicional de equilibrio entre más potencias o grupos de potencias y el impulsado por el proceso de democratización siguen conviviendo el uno al lado del otro. El nuevo sistema no ha logrado sustituir completamente al viejo, y no lo ha logrado porque no ha llegado a la constitución de un poder común fuerte; al mismo tiempo, la sobrevivencia del viejo sistema ha desautorizado, si no sofocado, al nuevo y le ha impedido alcanzar su realización. El contraste entre los dos sistemas puede ser considerado también desde el punto de vista de la distinción, muy conocida para los juristas, entre legitimidad y efectividad: el nuevo, es

legítimo sobre la base del consenso tácito o expreso de la mayor parte de los miembros de la comunidad internacional que han dado vida, y siguen manteniendo viva, a la Organización de las Naciones Unidas, a la que se adhirieron progresivamente los estados de nueva formación, pero tiene escasa efectividad; el viejo sistema sigue siendo efectivo, aun habiendo perdido toda legitimidad respecto de la letra y el espíritu del estatuto de las Naciones Unidas. Hoy es muy difícil de prever cuál de los dos sistemas esté destinado a prevalecer.<sup>8</sup>

Si bien con diferente intensidad, el contraste entre el plano de la legitimidad y el de la efectividad se revela también al interior de los gobiernos democráticos, donde el sistema de las relaciones legales choca continuamente con el sistema de las relaciones reales, de donde deriva la gran variedad de gobiernos democráticos según el distinto grado de este contraste. El poder real de una gran empresa multinacional desafía al gobierno democrático legítimo, de modo no distinto de como una gran potencia se sustrae a las deliberaciones de las Naciones Unidas o a una decisión de la Corte de Justicia de La Haya. También a propósito del sistema interno, se escucha con frecuencia hablar de «doble estado»,<sup>9</sup> y con ello se entiende que, junto al ordenamiento previsto por la constitución, en el cual las decisiones colectivas deben ser tomadas por órganos previstos y según procedimientos establecidos, se ha desarrollado un nuevo ordenamiento, según el cual muchas decisiones colectivas son tomadas directamente por los grupos interesados a través de acuerdos basados exclusivamente en el reconocimiento del poder recíproco. Con mayor razón se puede hablar de un doble sistema internacional, compuesto por dos ordenamientos idealmente incompatibles entre ellos pero prácticamente coexistentes, que se conocen mas no se reconocen, que no se ignoran pero actúan de manera independiente el uno del otro.

7

¿Qué consecuencias tiene este estado de cosas sobre el orden interno de los estados democráticos? era el problema que me había planteado al principio, con la pregunta: «¿Es posible para un estado ser plenamente democrático en un universo (todavía) no democrático?». A una pregunta de este género se puede contestar solamente analizando a qué condicionamientos por parte del sistema internacional es sometido el sistema interno y cuáles de estos condicionamientos influyen directamente sobre el sistema democrático.

Me limito a alguna observación preliminar que atañe al tema general de las relaciones entre orden interno y orden internacional, frecuentemente presentado en forma de dilema: primacía del primero sobre el segundo o viceversa. Digo de inmediato que no se puede dar ninguna respuesta significativa al problema planteado de esta manera bajo la forma de dilema. Al contrario, creo que puede ofrecerse una respuesta significativa al tema específico de los límites de

un sistema democrático interno, impuestos por la necesidad en la que se encuentra de actuar en un contexto de estados no todos democráticos y en el cual el proceso de democratización ha quedado inacabado. Repito que aquí entiendo por estado democrático el que está fundado en un pacto de no agresión entre diferentes grupos políticos y sobre la estipulación entre estos mismos grupos de reglas que permitan la solución pacífica de los conflictos que podrán surgir entre ellos. Repito, además, que el principal efecto del fallido proceso de democratización del orden internacional, tanto a causa de la ineficacia del pacto universal de no agresión entre los estados que está a la base del estatuto de la ONU, como de la mayor eficacia efectiva de los pactos de no agresión entre los grupos de estados estipulados con claras intenciones de defensa-agresión contra otros grupos de estados, consiste en el hecho de que el único modo de resolver los conflictos que surgen en el sistema internacional es todavía, en última instancia, el del recurso al uso de la violencia recíproca. Desde el conflicto Irán-Iraq hasta el conflicto entre el estado de Israel y los estados árabes, los ejemplos no escasean en el mundo contemporáneo. También el gran conflicto entre las dos superpotencias, a cuya solución fallida habría que atribuir la dificultad de resolver pacíficamente todos los demás conflictos menores, era la consecuencia de un choque mortal cuya provisoria suspensión dependía exclusivamente de la amenaza del uso de la fuerza recíproca.

En un universo en el que entre los diversos miembros que lo componen no es posible un pacto de no agresión universal y eficaz; en el que, por lo tanto, la agresión es siempre posible y, aunque condenable y con frecuencia condenada con base en las normas vigentes, casi siempre es impune y queda impune, el principio supremo en el que se inspira la conducta de un estado es el de la sobrevivencia, exactamente como acontece en el estado de naturaleza según la hipótesis hobbesiana. Este principio ha encontrado una formulación clásica repetida durante siglos con pocas variantes, en la máxima ciceroniana «*Salus populi suprema lex esto*» (*De Legibus*, III, 3). Intentemos aplicar esta máxima a la situación interna de un gobierno democrático que descansa sobre el pacto de no agresión entre las distintas partes (o partidos) e imaginemos que uno de estos grupos declarara: «La salvación del partido es la ley suprema» y de inmediato nos daremos cuenta de la disonancia. La máxima no sonaría igualmente disonante en un contexto en el cual no existe un pacto de no agresión constitucionalizado entre las partes, como en el caso de los partidos en lucha durante una guerra civil o en aquella guerra civil permanente que se desarrollaba en el interior de las ciudades griegas o de las ciudades medievales, donde cada grupo logra alcanzar el poder únicamente a través del uso de la violencia. En el actual sistema internacional, la máxima antigua es sustituida frecuentemente con la apelación —a la que se inclinan particularmente las grandes potencias— a los «intereses vitales», pero el sentido no cambia: aun así, se trata de la protección de aquel valor último que está implícito en el concepto de *salus* y con base en

el cual se convierte en lícita, conforme al principio de «el fin justifica los medios», toda acción incluso moral o legalmente ilícita que se encuentre subordinada a aquel fin.

Por lo que respecta a la licitud moral de las acciones realizadas en aquel estado de necesidad o de excepción en el que llega a encontrarse todo estado y, por ende, también un estado democrático, en el universo de un sistema en el cual la amenaza y el uso de la fuerza recíproca son la regla, baste recordar el célebre pasaje de Maquiavelo, considerado como uno de los puntos cardinales de la teoría de la Razón de Estado: «Donde se delibera de manera decisiva sobre la salvación de la patria, no debe tener cabida ninguna consideración ni de lo justo ni de lo injusto, ni de lo piadoso ni de lo cruel, ni de lo laudable ni de lo ignominioso, al contrario, pospuesta toda otra consideración, hay que seguir totalmente a aquel partido que le salve la vida y le mantenga en libertad» (*Discorsi*, III, 41). «Pospuesta toda otra consideración» significa, propiamente, pospuesta la consideración de todos aquellos valores que hacen de un orden interno un orden civil, *in primis*, el valor de la libertad de los ciudadanos.

Por lo que atañe a la fuerza del principio *salus populi*, es irrelevante la distinción entre los gobiernos democráticos y no democráticos. Lo anterior puede ser probado de manera irrefutable por el hecho de que la Convención Europea de los Derechos del Hombre, estipulada entre estados democráticos, después de haber enumerado entre los primeros artículos a los tradicionales derechos de libertad —recurrentes en las declaraciones de los derechos que están en la base de los estados liberales— introduce el principio del estado de excepción con el art. 15, en el cual se lee: «En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier otra parte contrayente puede tomar medidas con el fin de derogar las obligaciones previstas por la presente Convención». Entre las numerosas justificaciones que se han dado de la distinción entre moral y política, y que han constituido el *corpus* de la doctrina de la razón de estado, la más frecuentemente aducida ha sido la de la «derogación»: no hay ley general que no tolere derogaciones en casos excepcionales. Lo que no se admite para las relaciones internas, que se presumen fundamentadas en una relación jerárquica de mandato-obediencia entre gobernantes y gobernados, salvo en casos excepcionales de «peligro público», se admite en un sistema de estados soberanos en el que, por lo menos en un cierto nivel, no existe ninguna relación de mandato-obediencia y la seguridad de cada uno depende únicamente de la capacidad de autodefensa (que incluye naturalmente también el ataque preventivo).

No se puede comparar el estado de guerra efectiva, que es en verdad excepcional, con el estado de seguridad permanente, en el cual se encuentra todo estado en un sistema como el internacional donde falta el poder común, un Tercero por encima de las partes dotado de suficiente poder coactivo. Pero tampoco hay que olvidar la diferencia entre este estado de inseguridad y el

estado de mayor seguridad o de seguridad relativa en el que generalmente se encuentra un gobierno en el interior, excepto en los casos de grave crisis constitucional. Ahora bien, es justamente tomando en cuenta dicha diferencia que se puede entender en qué sentido se habla de posibles condicionamientos de la política interna por parte de la política exterior. En el caso de un gobierno democrático tales condicionamientos se ponen de manifiesto en la dificultad o en la imposibilidad de observar con respecto a la política exterior los mismos compromisos que él asume, y generalmente está en condiciones de respetar, en la política interna.

8

Uno de estos compromisos mayores es la visibilidad del poder. La característica de la democracia, sobre la cual no he dejado de insistir en estos años,<sup>10</sup> es la de la publicidad de los actos de gobierno, ya que sólo cuando el acto es público los ciudadanos están en condiciones de juzgarlo y, entonces, de ejercer al respecto una de las prerrogativas fundamentales del ciudadano democrático: el control de los gobernantes. En los orígenes de la democracia representativa, Guizot, autor de la *Histoire des origines du gouvernement représentatif* (1821-22), escribía que la publicidad de los debates de la Cámara de los representantes sometía a los poderes a la obligación de buscar la justicia y la razón bajo la mirada de todos, con el fin de que todo ciudadano se convenciera de la buena fe de dicha búsqueda. El principio de visibilidad es un principio revolucionario porque se opone a la tendencia natural del poder, en todas sus formas, a esconderse o a sustraerse a la miradas indiscretas de la gente poniéndose máscaras al no declarar en público sus intenciones o declarándolas de manera mentirosa. Al igual que Dios, el poderoso tiende a hacerse inaccesible: los *arcana dominationis* son una imitación de los *arcana naturae* (o de los *arcana Dei*). Elias Canetti ha escrito páginas memorables sobre el «secreto» en tanto esencia del poder, que merecen meditarse (como, por lo demás, todo el libro *Masa y poder*): el poder debe ser inescrutable, justamente como los decretos divinos. No debe ser visto porque ello le permite ver mejor lo que hacen los demás: «El detentor del poder conoce las intenciones de otros, pero no deja que se conozcan las suyas. Él debe ser sumamente reservado: nadie puede saber lo que piensa, lo que se propone».<sup>11</sup>

Justo porque el principio de la visibilidad del poder no es natural es también el más difícil de acatar: el poder resiste a todo intento por parte de sus víctimas de sacarlo del nido, de inducirlo a presentarse bajo la luz del sol, a quitarse la máscara, a decir la verdad. Encuentra siempre algún pretexto para no dejarse ver, algún buen argumento para justificar su transgresión de la obligación a la transparencia. Dos son y han sido siempre los pretextos o los argumentos más comunes: 1) los asuntos de estado son demasiado complejos para

poder ser ofrecidos como alimento al público que, además, no los entendería; 2) no hay que dejar conocer nuestras intenciones al enemigo. Los destinatarios de estas dos máximas de gobierno son los súbditos y los otros estados. Pero ambas muestran y conservan su fuerza vinculante en política exterior, particularmente la segunda.

A ello hay que añadir que más allá o por debajo de la esfera de la acción pública, donde la violación de reglas establecidas puede tener consecuencias políticas (aunque sea sólo en la forma mínima del descrédito político de quien la realizó), así como jurídicas, que llegan a la sanción extrema del *impeachment*, hay siempre una parte de la acción política que se desenvuelve en una esfera más profunda de misterio, de inaccesibilidad o de incognoscibilidad: la conducta de los servicios secretos que es tácitamente aceptada y, aun estando sujeta a discusión o solamente a críticas teóricas que no tienen, y nunca han tenido, una relevancia práctica, es en última instancia plenamente legitimada también en los estados democráticos. Cuando en el opúsculo kantiano *La paz perpetua*, escrito por un autor que niega terminantemente la separación entre política y moral, leemos la condena en tiempo de guerra (y con mayor razón, se presume, en tiempo de paz) del uso de los espías así como de cualquier otro medio secreto de lucha, nos hace sonreír hoy la ingenuidad de un gran filósofo que, se da por sentado, tiene la cabeza entre las nubes. La esfera de aplicación de todas estas formas de acción secreta es principalmente, una vez más, la de la política exterior o de las relaciones entre sujetos políticos separados y potencialmente hostiles, que se desarrollan en un universo en el cual el fallido o inacabado proceso de democratización ha tenido hasta el momento, entre sus consecuencias, también la de impedir la plena realización del principio de la visibilidad del poder. No se puede combatir el poder invisible más que con un poder invisible, igual y contrario; el secreto con el secreto. Si acaso los contendientes competirán por quién posee los servicios más eficientes, las espías más confiables, el contraespionaje más sagaz, en quién será el más sutil en ejercer mejor el arte de la mentira y del fraude.

9

Me doy perfectamente cuenta de que todo mi discurso es conjetural. Es una conjetura que se inspira en la idea kantiana según la cual la paz perpetua es posible solamente entre estados que tengan la misma forma de gobierno, y que esta forma sea la republicana (donde las decisiones colectivas corresponden al pueblo), integrada por la idea según la cual también la unión de todos los estados debe tener ella misma la forma republicana. Además, también me doy cuenta de que esta conjetura es inverificable, como es propio de una idea de la razón pura, que puede valer en la práctica solamente como una idea reguladora. Como cualquier conjetura, también mi tesis puede ser expresada sólo en forma

de proposición hipotética «si-entonces». «Si todos los estados fuesen republicanos, si la sociedad misma de todos los estados fuese republicana, entonces...» El tropiezo está en el «si». Mientras la consecuencia de la premisa es inverificable e infalsificable, la premisa, en el estado actual del sistema internacional, es improbable. Nos encontramos frente a uno de los círculos viciosos en el cual cada previsión racional se atora y, si de esperanza se puede hablar, ésta descansa exclusivamente en el carácter limitado de nuestra razón, demostrado con muchas pruebas. El círculo vicioso se puede formular de este modo: los estados podrán llegar a ser todos ellos democráticos sólo en una sociedad internacional plenamente democratizada. Pero una sociedad internacional plenamente democratizada presupone que todos los estados que la integran sean democráticos. El incumplimiento de un proceso es obstaculizado por el incumplimiento del otro.

No obstante, el número de los estados democráticos ha ido en aumento, y el proceso para la democratización de la sociedad internacional ya se ha puesto en marcha. Ello puede hacer pensar que sus tendencias, en vez de obstaculizarse, se corroboran recíprocamente, aunque todavía es pronto para transformar una esperanza en previsión.

#### NOTAS

1. Para una primera información sobre este debate remito a la antología, recientemente publicada, *Teoría y análisis en las relaciones internacionales* (coord. de L. Bonanate y C.M. Santoro), Bolonia, Il Mulino, 1986.

2. Me refiero, en particular, al ensayo que constituye el primer capítulo de este libro.

3. Cfr. R. Scartezzini, L. Germani y R. Gritti, *Los límites de la democracia*, Nápoles, Liguori, 1985, p. 34.

4. R. Falk, «Las armas nucleares y el fin de la democracia», en *Los límites de la democracia*, op. cit., p. 295.

5. Citado en F. Venturi, *Utopías y reformas en el Iluminismo*, Turín, Einaudi, 1970, pp. 35-36.

6. Este pacto de no agresión es el supuesto de todos los demás. Que luego este pacto de no agresión tenga lugar hipotéticamente entre individuos naturales o, menos hipotéticamente y de manera más realista, entre grupos naturales, como la familia, y por lo tanto los contrayentes no sean los individuos aislados sino los jefes de grupo, los *pater familias*, no tiene relevancia particular para el fin de la validez de la reconstrucción. Para Vico, que se propone sustituir la reconstrucción racional de los iusnaturalistas por una reconstrucción histórica, si bien de una historia ideal, desde el nacimiento de las naciones civiles —al estado de naturaleza corresponde el «estado de las familias»— al estado civil, o mejor, a la primera fase de la sociedad civil, la unión de los jefes de familia de la cual se originarían las repúblicas aristocráticas. Lo que importa para los fines de nuestra argumentación no es el hecho de que para Vico el primer estadio del curso histórico sucesivo al estado de naturaleza sea la república aristocrática y no el gobierno monárquico o el democrático, sino que el paso del estado de naturaleza al estado civil, del estado en donde no hay todavía un gobierno a un estado en el cual hace su aparición la primera forma de gobierno, tiene lugar a través de un pacto de no agresión entre quienes —en este caso los *pater familias*— quieren dar vida a un régimen estable.



7. Para esta referencia, y las sucesivas que atañen al tema del Tercero, llamo la atención sobre el libro de P.P. Portinaro, *El Tercero. Una figura del político*, Milán, Franco Angeli, 1986, de cuya lectura tomé ideas y sugerencias.

8. El tema volvió a ser actual durante la guerra del Golfo Pérsico, entre el verano de 1990 y la primavera de 1991. De las varias resoluciones de la ONU, desde la primera del 2 de agosto (n.º 660) a la última del 29 de octubre (n.º 672), se han dado interpretaciones opuestas: para algunos, la intervención de la ONU habría sido una prueba de la madurez del proceso de formación de un poder común *super partes* y, en cuanto tal, representaría una fase intermedia pero ya considerablemente significativa en el paso del equilibrio inestable al de una más estable seguridad colectiva; para otros, la autorización del uso de la fuerza dada por los Estados Unidos y sus aliados habría sido una prueba ulterior de las concesiones por parte de la organización internacional ante la supremacía de una gran potencia, en especial los Estados Unidos, y por ende representaría el paso de una situación de equilibrio a la de la hegemonía, no un paso hacia adelante con respecto al proceso de formación de un poder común sino un paso atrás.

9. Me refiero en particular a la obra de F. Fraenkel, *El estado doble. Contribución a la teoría de la dictadura*, Turín, Einaudi, 1983, y a mi introducción.

10. Desde *La democrazia e il potere invisibile* (1980), ahora en este mismo volumen, he retomado el tema en el prefacio a *La strage. L'atto di accusa dei giudici di Bologna*, Roma, Editori Riuniti, 1986, pp. IX-XX. Véase también, M. Brutti, «Democracia y poder invisible», *Rinascita*, XLII, n.º 33 (7 de sept. de 1985), pp. 28-30. Más ampliamente en el ensayo «Democracia y secreto», en *El tratado secreto*, Actas del Convenio de Estudios, Sassari y Alghero (24-26 de marzo de 1988), dirigido por Paolo Fuis, Padua, Cedam, 1990, pp. 16-31.

11. E. Canetti, *Masse und Macht*, 1960; trad. it., *Massa e potere*, Milán, Adelphi, 1981, p. 353. [Trad. esp., *Masa y poder*, Madrid, Alianza, 1977.]

*Norberto Bobbio (1909) es profesor emérito de filosofía en la Universidad de Turín y senador vitalicio de la República Italiana. De él hay que mencionar, por lo menos, «Política y Cultura» (1955), «¿Qué socialismo?» (1976), «El problema de la guerra y las vías de la paz» (1979), «Perfil ideológico del siglo XX en Italia» (1986), «El futuro de la democracia» (1984) y «El tiempo de los derechos» (1990).*