

---

## CONFERENCIAS

---

### LAS ARMAS NUCLEARES: DEMOCRACIA Y PROTECCION. POR QUE FRACASAN LOS GUARDIANES \*

ROBERT A. DAHL

Los países modernos, tanto democráticos como no democráticos, se enfrentan hoy día con asuntos de extraordinaria complejidad e importancia. Me refiero no sólo a problemas económicos usuales como desempleo, inflación, crecimiento económico, política fiscal y monetaria, comercio internacional, balanza de pagos y otros semejantes, sino también a problemas de dificultad técnica excepcional, tales como, qué hacer con los desechos nucleares, regulación de la investigación sobre la síntesis del ADN,<sup>1</sup> seguridad de los reactores nucleares, contaminación industrial y otros. Tal vez ninguno de estos problemas es tan complejo y, ciertamente, ninguno tiene tantas consecuencias como las decisiones relativas a la producción y despliegue de armas nucleares.

Surge, pues, la pregunta de si acaso la complejidad misma de los asuntos públicos requeriría de una alternativa que no fuera un gobierno democrático. Una que se presenta en forma perenne es la gestión de gobernantes meritocráticos o guardianes: una élite de formación y virtudes superiores, cuyos miembros poseyeran tanto los instrumentos como el conocimiento moral necesarios para comprender cómo se obtiene el bien público y, que además tuvieran, para usar un término antiguo, la "virtud", esto es, la capacidad y voluntad de perseguir el bien público.

---

ROBERT A. DAHL, *Doctor en Ciencia Política, autor de numerosas e importantes obras en la disciplina, especialista en Teoría Democrática, es Sterling Profesor of Political Science de la Universidad de Yale.*

Este ensayo ha sido extractado en forma ligeramente modificada de mi obra "Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship", Syracuse University Press, 1985, con la gentil autorización de dicha editorial.

\* Conferencia dictada el 21 de marzo de este año, con motivo de la inauguración del año académico 1985 del Programa de Magister del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La Revista de Ciencia Política agradece la cooperación de la Academia de Humanismo Cristiano que hizo posible la venida del Profesor Dahl y con cuya autorización se publica esta conferencia. (N. del E.).

<sup>1</sup> Acido desoxirribonucleico, elemento fundamental de la investigación en ingeniería genética (N. del T.).

Muy bella y perdurablemente presentada por Platón en "La República", la idea de guarda ha ejercido una poderosa atracción a lo largo de la historia humana. Un siglo antes que Platón, y al otro extremo del mundo, Confucio sostuvo una visión similar. El confucianismo se arraigaría profundamente, y lo está todavía, en la cultura de China y en la de muchos de sus vecinos. Incluso encontramos la idea de guarda en la doctrina leninista del partido como vanguardia, con su conocimiento especial de las leyes de la historia y, en consecuencia, su especial pretensión de ejercer el poder. Aunque a menudo se usan en su acepción más vulgar, como racionalización de todo tipo de regímenes autoritarios corruptos, brutales e ineptos, los argumentos a favor de la guarda no se acaban sólo porque se haya abusado de ellos. Si aplicáramos la misma dura prueba a las ideas democráticas, éstas también parecerían insuficientes.

Probablemente, ningún otro conjunto de políticas proporciona un mejor apoyo a la idea de guarda que aquellas relativas al armamento nuclear; como ya lo he señalado, pocas son tan complejas y ninguna tiene tan enormes consecuencias potenciales para un número mayor de personas. Se sostiene que los científicos, militares y demás expertos dedicados al control y gestión de las armas nucleares poseen las condiciones necesarias de verdaderos guardianes: conocimiento y virtud, no a niveles de perfección, por supuesto, pero en grado satisfactorio dentro de límites humanos. Si no es así, se sostiene que se pueden encontrar e instruir expertos que posean el conocimiento, medios y moral apropiados y la virtud necesaria para aplicar su conocimiento en pro del bien público.

Examinemos, pues, los argumentos a favor de la guarda a la luz de la experiencia norteamericana en el control de fuerzas nucleares.

### *POLITICAS DE ARMAS NUCLEARES: CINCO PROBLEMAS MORALES*

Las decisiones acerca de las fuerzas nucleares no son, sin embargo, meramente instrumentales, técnicas o científicas. También implican elecciones morales, algunas de las cuales son extraordinariamente difíciles y complejas. Una importante contribución de la Carta Pastoral de 1983 de los obispos católicos norteamericanos fue llamar la atención pública hacia estos tópicos éticos y estimular así la reflexión y la discusión en muchos ciudadanos que nunca antes habían pensado seriamente en ello. Aunque la Carta Pastoral fue criticada, ni sus más severos detractores negaron la proposición de los obispos en el sentido que las decisiones sobre armas nucleares requieren tanto juicios morales como instrumentales. Es conveniente, por lo tanto, mencionar algunos de los problemas morales presentados en la carta pastoral y las discusiones a que dieron lugar.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> "The Challenge of Peace: God's promise and our response". Reimpreso en "Origins" 13, N° 1 (mayo 19, 1983); véase también en "International Security 8". (Primavera, 1984): 36-54. Russett fue el "consultor principal" de la comisión

*¿Es moralmente justificable la guerra nuclear?*

Una de las trágicas ironías del armamento nuclear es que casi todo el mundo cree que una guerra nuclear a gran escala destruiría al contrincante y con él, a gran parte de la civilización. Ya en 1956, el Presidente Eisenhower previó que el momento en que eso pudiera ser así se acercaba rápidamente. En una carta "personal y confidencial" a un editor, escribió:

"He pasado mi vida estudiando la fuerza militar como disuasivo de la guerra y las características del armamento militar necesario para ganar la guerra. El estudio del primer tema todavía es provechoso, pero nos acercamos rápidamente al punto en que no se podrá ganar ninguna guerra. La guerra implica un enfrentamiento; cuando se llega al punto en que ya no hay ningún enfrentamiento involucrado y la perspectiva es la destrucción del enemigo y nuestro propio suicidio —perspectiva que ninguno de los dos lados puede ignorar— las discusiones acerca de la cantidad exacta de fuerza disponible en comparación a la de alguien más, ya no tienen importancia alguna. Cuando lleguemos al punto, como lo haremos algún día, en que ambos lados sepan que en cualquier inicio de hostilidades, aparte del elemento sorpresa, la destrucción será recíproca y completa, tal vez tengamos el criterio suficiente como para sentarnos a la mesa de conferencias en el entendido de que la era de los armamentos terminó y que la raza humana debe atenerse a esta verdad o perecer".<sup>3</sup>

La decisión de emprender una guerra nuclear o de prepararse para tal posibilidad depende, en consecuencia, sólo en escaso grado, de juicios instrumentales, dado que ella, en última instancia, involucra un juicio moral. En lo que respecta a la no permisibilidad moral de empezar una guerra nuclear, el criterio de los obispos católicos es absoluto e inequívoco: "No visualizamos situación alguna en la que la iniciación deliberada de una guerra nuclear, así sea a escala restringida, pueda ser moralmente justificable".<sup>4</sup>

Pero aunque sea moralmente monstruoso iniciar una guerra nuclear ¿lo es también arriesgar tal posibilidad?, ¿cuál sería el límite de riesgo moralmente permisible, si es que lo hay? Aunque evidentemente los obispos debatieron esta pregunta, su respuesta a ella es menos precisa por cuanto, como mucha gente que ha pensado largo y profundamente el

---

que redactó la carta pastoral. Los argumentos de ésta, junto con otros, se analizan en "The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age", editado por Douglas MacLean, Maryland Studies in Public Philosophy (Totowa, N Y.: Rowman & Allarheld, en prensa). La carta fue severamente criticada por Albert Wohlstetter, "Bishops, Statements and Other Strategists on the Bombing of Innocents", Commentary (junio, 1981): 15-35.

<sup>3</sup> Carta a Richard L. Limon, abril 4, 1956. Agradezco a Fred R. Greenstein el haberme proporcionado una copia de esta carta.

<sup>4</sup> "The Challenge of Peace", p. 15.

problema de evitar la guerra, están muy conscientes de que arriesgar una guerra nuclear es la esencia de la disuasión y ésta última parece ser la única alternativa realista a considerar.

### *¿Es permisible la disuasión?*

La paradoja de la disuasión es bien comprendida por quienes abogan por ella: para evitar una guerra moralmente no permisible, cada lado debe hacer creer al otro que, de ser atacado, recurrirá a tal guerra. En la carta ya citada, Eisenhower escribía: "Ya hemos llegado al punto en que la seguridad no se puede confiar sólo a las armas. Pero insisto en que la utilidad de éstas se concentra cada vez más en sus condiciones de disuasivos que en cuanto medios con los cuales triunfar sobre el enemigo, como en 1945. A este respecto estamos hoy más lejos del fin de la Segunda Guerra Mundial de lo que el comienzo del siglo lo estaba del siglo XVI".

La teoría moral y la teología generalmente reconocen que los fines pueden entrar en conflicto y, que en ese caso, las ganancias de un lado tienen que ser contrapesadas con las pérdidas del otro. Pero tienen grandes dificultades para dilucidar la negociación que sería moralmente aceptable, para no hablar de las que tienen para evaluar el riesgo, el cual, sin embargo, está en la base misma de la disuasión. Algunos opositores a la disuasión aducen, en efecto, que los costos de la guerra nuclear en relación con fines humanos (y hay quienes añadirían los divinos) son tan grandes que ningún riesgo de ella es moralmente justificable.<sup>5</sup> Para evitar tal riesgo, opinan algunos de esos opositores, deberíamos destruir unilateralmente nuestro arsenal nuclear. Los que abogan por la disuasión contestan que el desarme unilateral generaría por sí mismo gran inestabilidad y el riesgo de una guerra. Más aún, se justifica algún riesgo como el único medio para evitar el casi ineludible resultado del desarme unilateral, esto es, rendirse a la Unión Soviética y a su irrevocable dominación.<sup>6</sup>

Quiero llamar la atención hacia dos aspectos de la controversia acerca de la disuasión. Nótese, en primer lugar, que un juicio racional (o simplemente razonable) sobre esta cuestión no depende del todo, y tal vez no depende en absoluto, de elementos instrumentales o empíricos, sino que también requiere una apreciación moral. Y segundo, nótese cuán complejamente interrelacionados están los tópicos morales y em-

<sup>5</sup> Wohlstetter: "Bishops, Statements and Other Strategists", atribuye esta posición a los obispos. Russett aduce, en "Ethical Dilemmas of Nuclear Deterrence" que ésta es una interpretación equivocada, basada posiblemente en la lectura de versiones anteriores a la definitiva (p. 50, nota al pie N° 17).

<sup>6</sup> George Sher llega a esta conclusión en "The U.S. Bishops' Position on Nuclear Deterrence: a Moral Assesment" en MacLean, "The Security Gamble".

píricos. Las teorías de las decisiones racionales nos dicen que un juicio relativo a si un riesgo dado es aceptable o no, depende de nuestros propios juicios sobre los costos y beneficios de los posibles resultados, de la probabilidad de cada uno de éstos y de nuestra actitud hacia el riesgo en sí, por ejemplo, si uno prefiere lograr el mejor resultado posible o evitar el peor resultado posible. Por lo demás, una cosa son los juegos con estrategias cuando los parámetros están claramente especificados, y otra muy distinta cuando casi nada se puede especificar. Al final, incluso un juicio experto necesariamente se apoya menos en información instrumental superior o conocimiento empírico, que en impresiones, intuiciones —incluyendo intuiciones morales— y sentimientos.

*¿En qué circunstancias, si las hubiera, deberían usarse las armas nucleares?*

Dado que una guerra nuclear total es suicida, ¿hay alguna circunstancia, fuera de la guerra nuclear, en que se justifique el uso de las armas nucleares? Aunque los pacifistas dirían que no, por supuesto, y muchos otros opositores a la disuasión estarían de acuerdo con ellos en este punto, los problemas morales, a menos que uno tome una posición pacifista absoluta, son complejos. Aquel que crea, como mucha gente, que en determinados casos se justifica una guerra, debe considerar qué circunstancias, si las hay, justificarían el uso de armamento nuclear.

También aquí la carta pastoral tiene relación con nuestro estudio, por cuanto la doctrina de la guerra justa en la teología católica obligó a los obispos a plantearse el tema. No voy a tratar de resumir dicha doctrina ni la argumentación de los obispos, sino de mencionar algunos aspectos de una y otra. Entre los criterios para una guerra justa están: la probabilidad de éxito, “un criterio difícil de aplicar, pero cuyo propósito es prevenir tanto el uso irracional de la fuerza, como una resistencia desesperada cuando el resultado de aquélla o de ésta será claramente desproporcionado o inútil”; la proporcionalidad: “el daño a infligir y el costo en que se incurra por la guerra deben ser proporcionales al provecho que se espera al tomar las armas”; y *jus in bello*, el principio de que hay que examinar la conducta de guerra en lo que respecta a su adhesión a la proporcionalidad y al principio de discriminación, que “prohíbe ataques internacionales directos a no combatientes y objetivos civiles”<sup>7</sup>.

No es necesario ser teólogo católico para apreciar que criterios como estos tienen sentido moral. Sin embargo, y junto con la insania moral de una guerra nuclear total, dan lugar de inmediato a una serie de preguntas: por ejemplo, si se fuera a declarar la guerra ¿sería justificable ser los primeros en usar armas nucleares? La respuesta depende básicamente de un juicio empírico, esto es, la estimación de los riesgos y las

---

<sup>7</sup> The Challenge of Peace, págs. 11-12.

probabilidades. Si uno cree que cualquier uso de armas nucleares tiene mucha probabilidad de llevar a los beligerantes hasta un umbral general crítico y esencialmente irreversible y que una guerra nuclear total es moralmente injustificable, tendrá que concluir que ser los primeros en usar armamento nuclear constituye una estrategia no permisible. Nótese que debido a que un juicio requiere una estimación del riesgo, estamos de nuevo en una zona difusa de juicios morales y empíricos.

Y otra horripilante pregunta: si la Unión Soviética lanzara sus misiles nucleares contra los Estados Unidos, ¿deberíamos responder lanzando los nuestros contra ella? La simple reacción visceral es decir que sí, pero una persona reflexiva probablemente preguntará ¿con qué fin?, ¿sólo por venganza? Los obispos católicos dicen que no:

“También hay que condenar la acción de represalia, ya sea nuclear o convencional, que indiscriminadamente cobraría muchísimas vidas inocentes, en absoluto responsables de las acciones temerarias de sus gobiernos. Esta condena, en nuestra opinión, se aplica incluso a la represalia armada contra ciudades enemigas después de que las nuestras hayan sido alcanzadas. Ningún cristiano puede rectamente llevar a cabo órdenes o acciones con el propósito de matar a no combatientes”.<sup>8</sup>

### *¿Qué objetivos son moralmente permisibles?*

Está también la temible cuestión de la selección de objetivos, lo que nos lleva a pensar en lo impensable. Para poner las atroces posibilidades en un orden que parece reflejar una creciente violación de nuestra sensibilidad moral, las armas nucleares podrían ser usadas contra:

- Fuerzas militares, incluyendo fuerzas de tierra y bases de lanzamiento.
- Centros de mando y control.
- Industrias, transporte y otros centros económicos.
- Ciudades y áreas públicas.

Pero en realidad estas distinciones son sumamente artificiales. Aquí no se trata de la clara precisión de los bombardeos efectuados por los B-52 norteamericanos durante la Segunda Guerra Mundial, sino más bien de Dresden, Tokyo, Hiroshima y Nagasaki incrementados en varios órdenes de magnitud. Incluso un ataque contra objetivos militares mataría a millones de civiles. En unos juegos de guerra llevados a cabo por el Ministerio de Defensa alemán en 1962, teóricamente murieron entre 10 y 15 millones de personas, aunque se habían elegido blancos exclusivamente militares.<sup>9</sup> El centro soviético de comando y control más vital es, desde luego, la ciudad misma de Moscú; los objetivos económicos son

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>9</sup> Paul Bracken “The Command and Control of Nuclear Forces” (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 161.

necesariamente civiles. A pesar de la sofisticada distinción usada por los *cognoscenti* nucleares entre armas antimateriales (objetivos militares) y antipersonales (civiles), las primeras necesariamente implican las segundas.<sup>10</sup>

El que esté mal matar gente inocente y sea abominable matarla indiscriminada y masivamente es más que una inferencia de la doctrina de la guerra justa usada por los obispos. Es, diría yo, dogma de toda religión, de todo sistema moral o de toda persona civilizada.<sup>11</sup> Cualquier decisión acerca de blancos nucleares está, en consecuencia, llena de las más fundamentales prohibiciones de juicio moral.

*¿Cuándo sería (si es que lo fuera) correcto ceder?*

Si estas preguntas le obligan a uno a explorar un mundo de posibilidades de pesadilla ubicado en el filo, sino más allá, de nuestra capacidad de juicio moral, su impulso nos lleva a explorar una zona de posibilidades que el miedo y el tabú hacen casi imposible de discutir. Pero voy a entrar a esta zona prohibida al preguntar hasta qué punto, si lo hay, la derrota y capitulación serían mejor que iniciar o continuar la guerra.

Cómo terminar la guerra no es un tema grato ni siquiera entre científicos sociales, como uno de ellos descubrió en la Rand Corporation cuando hace algunos años intentó tratar el tema tabú. Cómo, una vez iniciada, podría darse término a una guerra nuclear es un tópico importante y aterrador que no ha sido discutido. Como señala Paul Bracken: "aunque se han escrito algunos pocos análisis sobre la finalización estratégica de las guerras, ninguno, hasta donde yo sé, ha tratado

---

<sup>10</sup> "(Cualquier) intercambio nuclear a gran escala, incluso de armas "discriminadoras", produciría inevitablemente millones o decenas de millones de bajas civiles. A esta conclusión llegan numerosos estudios basados tanto en material privado como gubernamental. Las bajas inmediatas por la onda expansiva y la radiación, combinadas con las de largo plazo... serían muy grandes, incluso las de ataques "limitados" a objetivos "estrictamente militares" tales como los ICBM terrestres 1.052 de los norteamericanos y los 1.398 de los soviéticos. En realidad, la lista de objetivos militares y paramilitares del Departamento de Defensa (40.000 de ellos, incluyendo 60 en Moscú solamente) abarca industrias e instalaciones esenciales para la recuperación de la Unión Soviética". Russett, "Ethical dilemmas of Nuclear Deterrence", p. 45. Nótese que Russett incluye esta información para mostrar la dificultad de aplicar el principio de proporcionalidad.

<sup>11</sup> Incluso el principio de que está mal matar gente inocente es más complejo de lo que parece, ya que no necesariamente lleva a la conclusión de que matarla nunca es moralmente permisible. En algunos casos, todas las alternativas implican la certeza de la muerte para algunas personas inocentes. Y varían los grados de inocencia relativa de las personas. Véase Gregory S. Kavka, "Nuclear Deterrence: Some Moral Perplexities" en MacLean, "The Security Gamble".

el término de la guerra en Europa La falta de atención que se ha dado a esto es asombrosa".<sup>12</sup>

Si es correcta, como creo, la opinión de Bracken de que el mando y el control estarían descoordinados, en términos prácticos sería, entonces, imposible terminar deliberadamente las hostilidades. Este autor presenta la espeluznante posibilidad de que la guerra nuclear en Europa escape de todo control:

"...el conocimiento cierto que los hijos de alguien han sido reducidos a cenizas sería una fuerte presión para la pérdida de control especialmente en el caso de mando ambiguo. Ya se tratara de los hijos de un piloto de QRA\* alemán con una bomba de un megatón capaz de alcanzar Leningrado, o de la tripulación de un submarino soviético informada de que Murmansk ha sido borrada del mapa, y con ello sus familias, no se puede esperar de ellos reticencias a lanzar las armas; la venganza sería un poderoso incentivo para hacerlo. Si hay una vaga delegación de autoridad o incluso un rumor al respecto, no hay que descontar la probabilidad de un frenesí por apretar todos los gatillos posibles".<sup>13</sup>

Aún si supusiéramos que se solucionan los problemas de mando y control, tendríamos que considerar el caso en que no se pudiera llegar rápidamente a una etapa en la cual deberían hacerse esfuerzos por poner fin a una guerra, sin victoria y luego de sufrir grandes pérdidas. Si supusiéramos, en cambio, que es probable que el problema no se resuelva, tendríamos que considerar si lo siguiente es correcto: una guerra nuclear total sencillamente no es justificable, en tanto sea baja la probabilidad de que una tal guerra pueda ser efectivamente limitada a niveles justificables. Pero si nuestras armas nucleares nunca se pueden usar ¿debemos renunciar a ellas y abandonarlas, unilateralmente si es necesario? Las pacifistas no trepidan en contestar que sí, como también quienes creen que la dominación soviética no resultará o que, de resultar, no sería moralmente repulsiva. La respuesta, aunque menos decidida, de aquellos que creen que dicha dominación sí lo sería, es generalmente la estrategia de la disuasión. Esta, como ya se ha visto, es la elección de los obispos,<sup>14</sup> y también la de muchos académicos y estrategas que han considerado el problema, así como la de muchos ciudadanos norteamericanos.

---

\* Avión de reacción de alerta rápida.

<sup>12</sup> Bracken, "Command and Control of Nuclear Forces", p. 177.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>14</sup> "Visualizamos dos dimensiones del dilema contemporáneo de la disuasión. Una es el peligro de la guerra nuclear con sus costos humanos y morales... otra es la independencia y libertad de naciones y pueblos... El deber moral es hoy en día evitar que la guerra nuclear ocurra y preservar los valores claves, que son la justicia, la libertad y la independencia, que son necesarios para la dignidad personal y la integridad nacional". "The Challenge of Peace", p. 17.

## ¿SABRAN MAS LOS GUARDIANES?

Cuando reflexionamos acerca de las respuestas que podríamos dar a esas cinco preguntas y a otras que podrían surgir, resulta obvio que la elección de políticas relativas a fuerzas nucleares depende inevitablemente de complejos y difíciles juicios morales. No tenemos, sin embargo, ni la menor razón para suponer que el pequeño círculo de personas que toman decisiones y que han establecido nuestras políticas nucleares esté especialmente calificado en lo que a capacidad moral se refiere. Su especialización, después de todo, es de clase muy diferente y hasta puede embotar más que agudizar su sensibilidad moral. Y desde luego, en lo relativo a armas nucleares y su uso, los que determinan las políticas pueden muy bien encontrar que las cuestiones morales son tan profundamente perturbadoras que evitan de plano discutir las e, incluso, pensar sobre ellas. Los comentarios de Bracken no son del todo alentadores:

“Tanto entre los críticos de las armas nucleares como entre los estrategas, dentro del ámbito de seguridad, hay una extendida sensación de que las preguntas acerca de cómo se usarían en el hecho las armas nucleares son absolutamente insanas. Lo que pasa por debate estratégico es poco más que la construcción de una fachada de lógica nuclear que permite día a día proseguir con el trabajo en el esfuerzo de la disuasión. Lo que más se puede decir de esta práctica es que crear una apariencia de racionalidad en la discusión de la estrategia nuclear es un ritual para convencer a los oponentes de que hablamos en serio acerca de la disuasión. En muchos casos es difícil identificar sus motivaciones, que sólo son mecanismos de defensa psicológica contra lo que en el fondo es una locura”.<sup>15</sup>

Un partidario de la guarda podría replicar: pero es que nuestros guardianes de facto no son, por cierto, guardianes verdaderos en el sentido platónico, y ése es precisamente el problema. Necesitamos conjugar la comprensión moral con el conocimiento instrumental y la virtud requerida para la verdadera guarda. Bajo esas condiciones podríamos confiar con más seguridad nuestro destino a nuestros gobernantes.

Pero esta respuesta podría ser equivocada. Para comprender la razón de esta equivocación debemos considerar los otros requisitos de de una verdadera guarda.

## CONOCIMIENTO INSTRUMENTAL

Aunque los juicios morales son siempre necesarios para las decisiones inteligentes, como obviamente lo son para las decisiones acerca

---

<sup>15</sup> Bracken, “Command and Control of Nuclear Forces”, p. 239.

de las fuerzas nucleares, nunca son suficientes. También hay que hacer juicios acerca del mundo empírico, cómo opera, qué alternativas factibles permite, sus probables consecuencias, etc. Al menos algunos de estos juicios requieren conocimiento especializado, que no sería razonable esperar que mucha gente posea, y que es lo que aquí se ha denominado conocimiento instrumental. Si bien la política de armas nucleares puede no ser representativa, dada la extrema dificultad de sus opciones morales, tal vez no lo sea tanto en sus requerimientos de conocimientos técnicos que, aunque exigentes, no lo son más que los de otras complejas áreas.

Dado que tanto la comprensión moral como el conocimiento instrumental son siempre necesarios para juicios sobre políticas específicas, ninguno de los dos es suficiente por sí solo. Es precisamente aquí donde falla cualquier argumento en pro del gobierno de una élite puramente tecnocrática: como acabamos de ver para el caso de fuerzas nucleares, los tecnócratas no están más calificados que otras personas, si es que no lo están menos, para formular juicios morales esenciales.

Pero, los tecnócratas adolecen también de, al menos, otros tres defectos que parecen inevitables en un mundo donde el conocimiento es tan complejo como en el nuestro. En primer lugar, la especialización requerida para adquirir un alto grado de conocimiento es inherentemente limitante hoy en día: uno se convierte en especialista *en algo*, esto es, en *una* cosa y, necesariamente, ignora las otras.

Segundo, la real ciencia platónica simplemente no existe y, por lo tanto, tampoco existen quienes la practican. Así, a pesar de Platón, no hay un solo arte o ciencia que pueda demostrar satisfactoriamente que congrega en sí misma la comprensión moral e instrumental requeridas para la proposición inteligente de políticas en el mundo de hoy. Quizá unos pocos filósofos, científicos sociales e incluso científicos puros pudieran atribuir algo tan singular a sus propias disciplinas, pero la debilidad de su argumentación sería fácilmente demostrable a satisfacción de la mayoría de nosotros con una simple prueba: que expliquen cuáles serían sus políticas en una docena de áreas diferentes, políticas que serían examinadas por expertos en cada área, y que nosotros juzgáramos su desempeño.

La tercera debilidad de los tecnócratas como responsables de políticas es que muchos problemas y juicios instrumentales dependen de supuestos que no son estrictamente técnicos o científicos, o no son siquiera muy rigurosos. Muy a menudo estos supuestos reflejan una especie de juicio ontológico: el mundo es así y no de otro modo, y tiende a funcionar así y no de otra manera. Con las armas nucleares, por ejemplo, la gente corriente, como señala Bracken, tiende a creer en la famosa ley de Murphy: si las cosas pueden salir mal, probablemente van a salir mal. Aunque apoyada por una gran cantidad de experiencias, de hecho tan bien respaldadas por la experiencia, como muchas generalizaciones de las ciencias sociales, en estricto sentido, la ley de Murphy no es, ciertamente, una ley empírica bien validada. Es un juicio de sen-

tido común acerca de una tendencia de las cosas, una visión ontológica acerca de su naturaleza.

En razón de estos defectos del conocimiento especializado, a menudo los expertos no comprenden en absoluto por qué el mundo real suele negarse tercamente a comportarse según sus reglas.<sup>16</sup> Aunque los errores de los especialistas en planificación de armamento nuclear tienden a quedar ocultos a la opinión pública y pueden no ser conocidos sino hasta que es demasiado tarde, se sabe lo suficiente como para indicar que dichos especialistas no son la excepción a la regla.

Así, hoy se considera que la decisión de incrementar el poder destructivo de las plataformas de lanzamiento añadiéndoles cabezales nucleares con objetivos múltiples e independientes (MIRV), fue un error. Los rusos, por cierto, procedieron a instalar MIRV en sus plataformas y el problema del control de armamento se hizo aún más difícil. El Pentágono sugiere ahora que ambas partes deberían reemplazar las plataformas provistas de MIRV por plataformas más pequeñas con un solo cabezal, lo que facilitaría la verificación y, sin embargo, cuando se tomó la decisión de los MIRV, muchos críticos, basándose en el sentido común y en un cierto juicio ontológico acerca de cómo funciona el mundo, adujeron que ocurriría lo que tenía que ocurrir. Y la confianza de uno en los supuestos implícitos de quienes toman las decisiones no resulta de lo más fortalecida al enterarse de que todavía en 1982, la central de alarma del Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD) carecía de un suministro confiable de energía en caso de emergencia. De alguna manera este sencillo problema se había "deslizado por una rendija".<sup>17</sup> O consideremos el caso del Fútbol, un típico tema de humor negro. El Fútbol, o Bolsa Negra, es un maletín con llave, que contiene los mensajes codificados para que el Presidente ordene a los militares disparar las armas nucleares, el cual se supone que debe estar siempre a mano para uso presidencial. No obstante, el funcionario que estuvo a cargo del Fútbol desde la administración de Johnson hasta la de Carter, escribió posteriormente:

---

<sup>16</sup> Los Estudios que se han hecho han demostrado que en muchos campos las predicciones de expertos no son mejores, o en algunos casos sólo ligeramente mejores, que las predicciones de los legos. Un académico, experto en probabilidades de predicciones de largo alcance, deduce del examen de un gran número de estudios sistemáticos sobre la confiabilidad de las predicciones de expertos en una gran variedad de campos: "En general, la evidencia sugiere que es escaso el beneficio de la 'calidad de experto', y debido a que la mayor precisión sólo se evidencia en las grandes muestras, las pretensiones de exactitud por parte de un experto individual no tendrían valor práctico. Curiosamente, no he podido encontrar estudios que demuestren una ventaja importante de la 'calidad de experto'". J. Scott Armstrong, "The See - Sucker Theory: the value of experts in forecasting". *Technology Review* (June/July 1980): 21. Lamentablemente, la incapacidad de los expertos para hacer predicciones confiables no parece disminuir su confianza para hacerlas o la predisposición de los no expertos a tratar sus predicciones con inmerecido respeto.

<sup>17</sup> Bracken, "Command and Control of Nuclear Forces", p. 113.

"En mis tiempos, ningún nuevo Presidente recibió más de un memorando sobre el contenido del Fútbol, y siempre antes de que tomara posesión del cargo, cuando era un memorando entre docenas. Ningún Presidente, hasta donde yo sé, y lo sé porque me concernía, fue puesto al día respecto del contenido del Fútbol, a pesar de que éste era cambiado constantemente. Ningún presidente podía abrir el Fútbol; sólo los oficiales subalternos, edecanes y el Jefe de la Casa Militar tenían la combinación. Si al tipo del Fútbol le hubiera dado un infarto o le hubieran pegado un tiro al ir donde el Presidente, habrían tenido que volver el condenado maletín para poder abrirlo".<sup>18</sup>

De este modo, la experiencia en materia de decisiones relativas a armas nucleares aporta antecedentes adicionales para la sensata conclusión de que los tecnócratas deberán ser gobernados, no erigirlos en gobernantes. Esta conclusión se resume en el famoso aforismo de Clemenceau de que la guerra es demasiado importante como para dejársela a los generales, principio altamente justificado por la matanza que un grupo de generales de alta formación llegó a producir durante la Primera Guerra Mundial. La experiencia humana, resumida en el aforismo de Clemenceau y en la ley de Murphy, da poco pie para contar con que los expertos posean la sabiduría para gobernar de la que habla la teoría de la guarda.<sup>19</sup>

### *Riesgo, incertidumbre y disyuntivas*

Aunque estos defectos del juicio de los expertos en materia de políticas públicas se han observado frecuentemente, recientes análisis de toma de decisiones han sacado a luz una nueva y fatal imperfección en las razones en pro de la guarda, que las antiguas defensas y críticas filosóficas no estaban en situación de discernir. La defensa de la guar-

<sup>18</sup> Bill Guiley, "Breaking cover" (New York, Warner Books, 1980), p. 43, citado en Bracken, "Command and Control of Nuclear Forces", p. 226.

<sup>19</sup> John G. Kemeny, matemático, después de encabezar una comisión presidencial sobre la famosa falla de la estación nuclear de Three Mile Island, observó: "En el curso del trabajo de nuestra comisión nos encontramos una y otra vez con casos en que las emociones influenciaban el juicio, incluso de científicos muy distinguidos... Me encontré con científicos cuyas creencias bordeaban la religiosidad y, a veces, hasta el fanatismo... Estas personas distorsionan sus propios juicios científicos y dañan su reputación afirmando cosas con seguridad, sabiendo que en el fondo sólo pueden referirse a pequeñas posibilidades. Se transforman en partidarios más que en asesores imparciales, lo cual es incompatible con la naturaleza fundamental de la ciencia y crea una atmósfera de gran desconfianza hacia los expertos: aún cuando la evidencia sea abrumadora, si el tema es suficientemente emocional, siempre se puede encontrar un experto que lo discuta y contribuya así a poner la ciencia en tela de juicio nacional". "Saving American Democracy: The Lessons of the Three Miles Island". *Technology Review* 83 (June/July 1980): 70. Para críticas directamente relacionadas con armas nucleares, véase Michael Walzer, "Deterrence and Democracy", *The New Republic* (July 2, 1984): 16-21.

da a menudo presupone que el conocimiento moral y científico y, por ende, los juicios políticos, pueden estar basados en certidumbres racionales. De este modo, en comparación con los juicios de personas corrientes, los cuales reflejan toda la incertidumbre de las meras opiniones, los guardianes pueden adquirir ese conocimiento de qué es lo mejor para la comunidad el cual se aproxima a la certidumbre racional. Pero cualquier supuesto como éste, desdeña una característica inherente de los juicios acerca de los tópicos más importantes de política: que deben basarse en evaluaciones del riesgo, incertidumbre y disyuntivas.

Casi siempre las decisiones sobre políticas son riesgosas, por decir lo menos, en el sentido que requieren la elección entre alternativas cuyas consecuencias son sólo probables. Si éstas fueran ciertas, desaparecería en parte lo angustiante de la toma de decisiones, pero lo más desalentador es lo terriblemente arriesgado de los resultados. Supongamos que enfrentamos la siguiente situación: aparece en Asia una insólita y virulenta forma de gripe y se espera que llegue a los Estados Unidos; a menos que se adopte un programa para detenerla, la enfermedad matará seiscientas personas. Se proponen dos cursos de acción alternativas: de adoptarse uno, se salvarán doscientas personas; si se adoptara el otro, hay una probabilidad de un tercio de que se salven las seiscientas personas y de dos tercios de que no se salve nadie.

No sólo no hay una única respuesta correcta a este problema, sino que experimentalmente se ha descubierto que cuando las alternativas se formulan en la forma indicada, la mayoría de las personas elige la primera alternativa; pero con una formulación diferente, aunque lógicamente idéntica, eligen la segunda. Este cambio de parecer "es tan común entre los entrevistados sofisticados como entre los ingenuos". Enfrentadas a riesgos o elecciones, las personas comúnmente hacen juicios lógicamente inconsistentes y el desempeño de los expertos, según parece, no es mejor que el de gente común y corriente.<sup>20</sup>

Sin embargo, el problema de la elección racional se dificulta aún más, puesto que, al contrario del ejemplo recién dado, las probabilidades mismas son generalmente desconocidas. Los resultados son riesgosos no sólo en un sentido probabilístico: son auténticamente inciertos en el sentido de que cuando mucho, sólo podemos adivinar las probabilidades dentro de un rango muy vago.

Al mismo tiempo, virtualmente todas las decisiones importantes de política requieren un juicio acerca de la disyuntiva relativa entre dos valores diferentes: igualdad versus libertad; altos sueldos versus competitividad internacional; ahorro versus consumo; ganancias de corto plazo versus de largo plazo, etcétera.

---

<sup>20</sup> El ejemplo y cita son de Daniel Kahneman y Amos Tversky. "Choice, Values and Frames", 1983, APA Award Adresses 39, N° 4:3. Véase también su artículo, "Extensional Versus Intuitive Reasoning: The Conjunctive Fallacy in Probability Judgement", *Psychological Review* 90 (October 1983): 293-315.

Habitualmente, los juicios relativos a políticas requieren una apreciación tanto de la incertidumbre como de las disyuntivas. Cuando éstas se combinan, la mayor competencia de los expertos disminuye hasta desaparecer. Supongamos, por ejemplo, que pudiéramos elegir entre dos estrategias: una involucra una sustancial posibilidad de que se pueda evitar indefinidamente la guerra nuclear; pero si ésta ocurre, virtualmente toda la población de los Estados Unidos será eliminada. La otra estrategia implica una probabilidad hartamente menor de que se evite la guerra, pero ésta causaría menos muertes, alrededor, tal vez, de una cuarta parte de la población norteamericana. Es claro que no hay, ni puede haber, respuestas "expertas" a probabilidades como ésta.

## VIRTUD

El conocimiento, ya sea moral, instrumental o práctico, no es el único problema. Está también el asunto de si se podrá confiar en que nuestros guardianes putativos busquen el bien común más que el suyo propio, es decir, de si posean en grado suficiente lo que aquí se ha denominado virtud.

La pregunta planteada por el argumento en favor de la guarda no es si se puede abusar de la autoridad delegada; el punto no es, por ejemplo, si puede hacer mal uso de su autoridad un muy pequeño número de funcionarios norteamericanos que toman decisiones acerca de armas nucleares, los cuales están formal y, hasta cierto punto, realmente sometidos a controles políticos, que fueron criados dentro de la cultura norteamericana con su énfasis en los valores democráticos, y que, por muchas razones, pueden ser sensibles a la opinión pública. Nadie negaría, me imagino, que el abuso de la autoridad delegada es un problema serio en las demás entidades democráticas, pero el punto aquí es otro. La teoría de la guarda no propone, después de todo, que deleguemos algo de autoridad en los gobernantes y ni siquiera que la deleguemos toda; su autoridad no sería en absoluto delegada, no al menos en algún sentido significativo para un demócrata. Efectivamente, toda autoridad para gobernar estaría permanentemente alienada, no delegada; constitucional o legalmente y, supongo que racional o moralmente, el pueblo no puede recobrar la autoridad cuando lo estime conveniente. Su único recurso es la revolución.

Los guardianes no sólo estarían libres del control popular, por mediocre que éste sea a veces en las democracias, sino que presumiblemente tampoco se atenderían a los valores democráticos y, sin duda, no tendrían más que desdén por la *opinión pública como conocimiento* no verdadero.

Dado que ya mencioné el aforismo de Clemenceau y la ley de Murphy, tal vez deba añadir otros dos. El tercero, que quizás sea aún más conocido e igualmente, o quizás mejor reforzado por la experiencia humana, es la afirmación de Lord Acton, que el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. El cuarto es de John

Stuart Mill: "Los derechos e intereses de todas y cada una de las personas están asegurados cuando la persona interesada es capaz por sí misma y está dispuesta habitualmente a defenderlos... , los seres humanos sólo están libres del mal a manos de otros en proporción al poder que tengan para ser, y sean, autoprotectores".<sup>21</sup>

En estricto rigor, las generalizaciones de Mill y de Acton, como las de Clemeneceau y el apócrifo Murphy, no son realmente "leyes", en sentido estricto, sino más bien juicios prácticos, reglas prudentes, conclusiones informadas acerca de la naturaleza del mundo. Pero cualquiera que, como yo, crea que son descripciones bastante correctas del mundo, encontrará muy poco atractivo a la idea de la guarda.

## EVIDENCIA HISTORICA

Creo que este juicio se basa en la experiencia histórica reciente. Ya no existen las condiciones que hicieron posible la República de Venecia y es improbable que reaparezcan en el presente siglo o en el próximo. En nuestra época, hemos presenciado un nuevo fenómeno, que llamamos totalitarismo; y aunque a veces se han exagerado sus nuevas y extremas características, éstas han aguzado grandemente nuestra captación de las vastas potencialidades para el desgobierno que tiene la sociedad moderna. En todo el mundo los regímenes autoritarios, si bien muy diferentes en estructura, ideología y desempeño, se han arrogado legitimidad como los únicos y verdaderos guardianes del bien común. Su historial justifica al menos tres conclusiones.

La primera es que se reafirma el desencantado aforismo de Acton. Segundo, observamos en dichos sistemas una gran propensión al desatino, porque el poder de los gobernantes conduce a la distorsión de la información por parte de aquellos que se la hacen llegar y por las excentricidades sin control de los mismos gobernantes. Tercero, nadie ha desarrollado un modo satisfactorio de identificar, reclutar y entrenar a los guardianes para el cumplimiento de sus responsabilidades, o para exonerar del más alto nivel a los que no resulten satisfactorios. Esos regímenes carecen, pues, y carecen notoriamente, de gobernantes que posean la virtud y el conocimiento moral, instrumental y práctico que justifique su poder como guardianes.

## POR QUE DEBERIAMOS RECHAZAR LA IDEA DE LOS FILOSOFOS COMO REYES Y VICEVERSA

La prudencia y la sabiduría práctica aconsejan, en consecuencia, rechazar como ilusoria la esperanza que el mejor régimen posible sólo

---

<sup>21</sup> "Considerations in Representative Government" (1861), editado por Curvin V. Shields (New York: Bobbs Merrell, 1958), p. 23.

se logrará cuando "los filósofos sean reyes, o los reyes y príncipes de este mundo tengan el espíritu y el poder de la filosofía y la grandeza política y la sabiduría confluyan, y aquellas naturalezas más corrientes que persiguen la una con exclusión de la otra sean forzadas a quedar fuera" (La República 474).

Ambas actividades se excluyen mutuamente. No quiero decir que los gobernantes no puedan tener una inclinación mental "filosófica", como algunos han tenido, pero tener tal inclinación es una cosa y ser filósofo es otra. Por filósofo no me refiero al término en el sentido profesional que tiene hoy en día, como aquel que enseña en un departamento académico de filosofía, o escribe en revistas de la disciplina, o algo así. Me refiero a su sentido en Sócrates y Platón, como aquél comprometido en la búsqueda apasionada de la verdad, la comprensión y el entendimiento, especialmente, tal vez, en lo relativo a la justicia y el bien común. Es improbable que los gobernantes tengan interés en tal búsqueda y pocos encontrarán reconfortantes los resultados. Tampoco los filósofos, en el sentido platónico, tendrán muchos deseos de gobernar, porque esto, como ellos muy bien saben, obstaculizaría su búsqueda de la verdad. El propio Platón se daba clara cuenta de esto y, según algunos estudiosos, La República es irónica: Platón espera que entendamos porqué es imposible. Como quiera que sea, en su famosa metáfora de la caverna nos dice que aquel que sale de ella, con sus trémulas imágenes en el muro a la luz de un fuego lejano, y ve lo que es real y verdadero a plena luz del sol, no querrá volver a la caverna. Pero el mundo de la política está en la caverna, donde la verdad nunca es completamente accesible.

La prudencia y la sabiduría práctica dan razones contra el concepto de guarda también en otros ámbitos. Una democracia imperfecta es una desgracia para su pueblo, pero un autoritarismo imperfecto es abominable. Si la prudencia aconseja una estrategia "minimax", esto es, elegir la menos mala de las estrategias posibles, entonces la experiencia del siglo XX habla poderosamente en contra de la idea de guarda.

Pero una estrategia maximizadora también nos llevará, creo yo, a apoyar la democracia en vez de la guarda, por cuanto en sus resultados ideales la democracia es mejor. En un sistema ideal de guarda, sólo los guardianes pueden ejercer una de las más fundamentales libertades, la de participar en la elaboración de las leyes por las que se regirá uno mismo y su comunidad; en una democracia ideal todo el pueblo goza de tal libertad.

---

\* Sic. en el texto, en que el autor cita la traducción inglesa de Jowett. Una traducción castellana más autorizada que la que hemos hecho siguiendo a este último podría ser "... los filósofos reinan en las ciudades o que cuantos ahora se llaman reyes y dinastas practiquen adecuadamente la filosofía, que vengan en coincidir una cosa y otra, la filosofía y el poder político, y que sean detenidos por la fuerza los muchos caracteres que se encaminan separadamente a una de las dos..." (op. cit., 473-D, Edición bilingüe del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, tomo II, Madrid, 1981). (N. del T.)

---

Es cierto que en un régimen democrático se corre el riesgo de que el pueblo cometa errores, pero en la realidad tal riesgo existe en todos los regímenes, y los peores desatinos de este siglo los han cometido los líderes de regímenes no democráticos. Es más, la oportunidad de cometer errores es una oportunidad de aprender. Y tal como rechazamos el paternalismo en las decisiones individuales porque impiden el desarrollo de nuestra capacidad moral, también deberíamos rechazar la guarda en los asuntos públicos, porque embota el desarrollo de dicha capacidad en todo el pueblo. Sólo la concepción democrática puede ofrecer al menos la esperanza (cosa que la guarda nunca ofrecerá) de que al comprometerse todo el pueblo, y no sólo unos pocos, en su propio gobierno, aprenderá a actuar como seres humanos moralmente responsables.