

# LA PROBLEMÁTICA HISTORIA DE LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

John Markoff

- I. Prólogo
- II. Una era revolucionaria
- III. Los incluidos y los excluidos
- IV. La democracia conlleva movimientos sociales
- V. Algunas especulaciones sobre el futuro

## I. Prólogo

1. En 1690, un hombre ilustrado describía el *Diccionario Universal*,<sup>2</sup> del que era autor, como “en términos generales, conteniendo todas las palabras en francés, tanto antiguas como modernas, así como la terminología de todas las ciencias y las artes.” Antoine Furetière sólo necesitaba unas pocas palabras para definir “democracia” provocativamente como: “Forma de gobierno en que toda la autoridad reside en el pueblo”. Provocativamente porque no se especifica la forma en que debía ejercerse la autoridad, ni sobre qué, ni siquiera quienes ejercerían el poder, ni como se determinaría qué pensaban, qué preferencias tenían. Furetière no necesitaba decir cómo operaría la democracia o quién era ciudadano, porque en los estados nacionales de la época, la democracia prácticamente no existía, ni tenía entonces un futuro previsible. No había mucha razón para explorar qué instituciones había o podría haber en el moderno siglo XVII, ya que la democracia sólo podía existir en una escala muy limitada y en circunstancias que por lo demás ya habían desaparecido hacía mucho. Como dijo el mismo Furetière “la democracia sólo floreció en las repúblicas de Roma y Atenas,” lo que desde su perspectiva era afortunado puesto que, como indica en el texto: “en democracia, las sediciones y disturbios son frecuentes”. Así, en los estados nacionales modernos, la democracia no era posible, ni deseable.

## II. Una era revolucionaria

2. Cien años más tarde, muchas de las preguntas que no era necesario ni siquiera mencionar en ese diccionario aparecen en la agenda de aquéllos

---

<sup>1</sup> Preparado para el Encuentro 2004: “La construcción de la ciudadanía en Europa: Reflexiones conceptuales y desarrollos históricos”, Universidad Internacional de Andalucía y traducida del inglés por Verónica Montecinos. Agradezco a María José Álvarez por sus sugerencias.

<sup>2</sup> Antoine Furetière, *Dictionnaire Universel, Contenant Generalement Tous les Mots Francais, Tant Vieux que Modernes, et les Termes de Toutes les Sciences et des Arts* (Geneva: Slaktine Reprints, 1970 [1690]).

para quien la creación de nuevas instituciones no es tanto una posibilidad sino una necesidad, nacida precisamente de agitaciones y disturbios. En 1790, los norteamericanos recientemente independizados ratificaban su constitución, los legisladores franceses elaboraban la suya, los patriotas holandeses y belgas deliberaban sobre cómo organizar sus países, en caso de que sus derrotas recientes fueran revertidas por el ejemplo francés, y los aristócratas polacos debatían drásticas reformas, presionados por sus rapaces vecinos. A veces eran las elites reformistas los principales participantes; otras, eran los trabajadores de las ciudades y el campo que se rebelaban en contra de los privilegiados del antiguo régimen – o en contra de nuevos grupos dominantes. La generación siguiente se vio golpeada por los dramáticos avances y retrocesos de los ejércitos franceses, por el éxito de movimientos independentistas en el hemisferio occidental, por la amenaza y, ocasionalmente, la realidad de rebeliones esclavas y por movimientos populares de todo tipo. En lugares tan distantes como Cádiz, el Río de la Plata o los estados germanos, el diseño de instituciones políticas y la definición de ciudadanía se convirtieron en asuntos urgentes, no solo abstracciones de interés puramente intelectual.

3. Entre aquéllos que contribuyeron a definir las instituciones en esta era revolucionaria estaban los así llamados “demócratas”, un término nuevo<sup>3</sup>, que poco antes había entrado a formar parte del vocabulario usado en contiendas políticas. Algunos identificaban como democracia aquello por lo cual luchaban, o a lo cual se oponían. Resulta mucho más fácil especificar aquello contra lo que los demócratas luchaban que lo que proponían. Ciertamente, los demócratas se oponían a la monarquía de derecho divino, a las inmutables jerarquías hereditarias, a las instituciones corporativas auto-preservadas. Pero no era en absoluto obvio, a fines del siglo XVIII, qué instituciones conformarían estos nuevos sistemas democráticos.
4. Los creadores de la democracia moderna se apropiaron del término usado en la república de Roma y Atenas, pero sin intentar recrear las instituciones asociadas a la democracia antigua. Salvo raras excepciones, decisiones en asambleas ciudadanas y representantes seleccionados por sorteo jugaron un papel muy limitado en el diseño institucional de los estados nacionales.
5. La era revolucionaria alteró el significado de la democracia, sin llegar a darle una forma definitiva. Pocos pudieron haber imaginado en los 1790 que dos siglos más tarde se pensaría que la democracia es un sistema caracterizado por instituciones representativas, sufragio casi universal, voto secreto y competencia entre partidos. Todas estas nociones habrían sido objetadas como cuestión de principio por algunos de los pioneros de la democracia en los estados nacionales. Prácticamente toda la primera

---

<sup>3</sup> W. Conze and R. Koselleck, eds., *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-Sozialen Sprache in Deutschland* (Stuttgart: Klett Verlag, 1972-1984), 4: 821-899.

generación de demócratas modernos se habría opuesto a la idea de competencia entre partidos. Lo mismo sucedía con el sufragio femenino, ya que el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres era algo muy poco probable en este período de democratizaciones revolucionarias.<sup>4</sup>

6. Más aún, la arena política no era dominio exclusivo de quienes debatían las instituciones democráticas y los contornos de la ciudadanía. Partidarios de otros proyectos de sociedad la compartían. La derrota militar francesa hacía aparecer que la idea misma de democracia había fracasado en Europa. Del otro lado del océano, sin embargo, el mundo social y político por venir parecía estar ya claramente anticipado en las Américas. El comentario hecho por de Tocqueville es aquí pertinente: “en la actualidad, el principio de soberanía del pueblo ha adquirido en Estados Unidos todo el desarrollo práctico que es dable imaginar”.<sup>5</sup> Sin embargo, a principios del siglo XXI, pocos considerarían democrático un país en que las mujeres no podían votar, en que había millones de esclavos y en que las minorías étnicas no tenían acceso a derechos ciudadanos.
7. Las preguntas no resueltas, ni siquiera formuladas, en la definición de 1690 —quiénes ejercerían el poder, de qué forma y sobre qué materias— sí fueron formuladas en los modelos surgidos en la época revolucionaria democrática, pero ninguno de estos modelos les dio respuesta definitiva. En esta sección, quisiera explorar el por qué no hubo respuesta definitiva y las razones por las cuales, asumiendo que mis argumentos son correctos, nunca tendrán respuesta definitiva. Permítanme formular seis proposiciones que, en su conjunto, llevan a asegurar que las instituciones definitorias de la democracia seguirán cambiando. Me referiré también al tema de la definición y límites de la ciudadanía.
8. En primer lugar, veamos el aspecto conceptual. La democracia es un complejo de ideas, no siempre (tal vez nunca totalmente) compatibles, lo que implica que de principios democráticos pueden derivarse prácticas incompatibles entre sí. Grupos contrapuestos pueden atacarse en nombre de la democracia, cada uno convencido que su posición refleja preceptos democráticos que hasta entonces no habían sido puestos en práctica.
9. Segundo, “democracia” no es un concepto que pertenezca solamente, o principalmente, a los expertos en ella. Pertenece a los actores. “Demócrata”, acuñado en los 1780, como un síntoma de ese momento revolucionario en que se luchó para promover, crear, reinventar, delimitar, descarrilar, prevenir y destruir la democracia en términos prácticos. Desde ese momento en adelante, quienes participaron en las luchas políticas han

---

<sup>4</sup> John Markoff, “Margins, Centers and Democracy: The Paradigmatic History of Women’s Suffrage,” *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 29, 2003, pp. 85-116; Ana Aguado, “Ciudadanía, mujeres, democracia”, *Historia Constitucional* 6, 2005, <http://hc.rediris.es/06/index.htm>.

<sup>5</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York: Knopf, 1994 [1835, 1840]), 1:57.

calificado a instituciones, partidos, movimientos, programas y personalidades como “democráticas”, sea para alabarlos o para condenarlos. Así lo seguimos haciendo hasta el día de hoy. Por ejemplo, en la actualidad, el presidente de un poderoso país ha dicho que la instalación de un sistema democrático fue la razón principal para llevar a cabo la ocupación militar de otro país.

10. Mi tercer punto es que democracia no es un concepto neutral. Cuando se califica ciertas relaciones o prácticas como democráticas o no democráticas a veces se encienden muchas pasiones. Es a menudo con tristeza o con indignación que se denuncia el carácter no democrático de ciertas instituciones. Esto explica, en gran medida, el por qué los movimientos a favor y en contra de la democracia involucran tanta energía.
11. Cuarto, la democracia por naturaleza promueve la crítica, el disenso. La democracia es prácticamente una invitación para que movimientos sociales desafíen a quienes detentan el poder. Tales movimientos pueden operar dentro de las definiciones actuales de democracia, pueden representar una crítica implícita a esas definiciones, pueden ser un abierto llamado a instaurar una democracia más verdadera, pueden abogar, implícita o explícitamente, por restringir la democracia o incluso pueden ser decididamente antidemocráticos. Ningún otro principio de legitimidad, además de la democracia, permite que quienes no controlan el poder accedan a tal variedad de desafíos, al mismo tiempo que constriñe la capacidad de las elites para detener a sus adversarios.
12. Quinto –y aquí llegamos al tema de la ciudadanía— el debate entorno al concepto de ciudadanía democrática ha sido algo profundamente controvertido y contradictorio. La noción de ciudadanía ha mantenido la esperanza y la promesa de inclusión, al tiempo que ha creado y recreado un sistema de exclusiones. La democracia continuamente recrea condiciones para dar nuevas batallas de inclusión, pero también crea condiciones para que movimientos antidemocráticos rechacen esos avances.
13. Sexto, y anticipando el siglo venidero, la cuestión de la dominación global a reabierto las cuestiones en torno a la democracia: la mezcla de instituciones democráticas y dominación global ha exacerbado los debates sobre ciudadanía y exclusión.

### **III. Los incluidos y los excluidos**

14. Mi tema aquí será las fronteras de la ciudadanía y algunos mecanismos que pueden alterar esas fronteras –en particular, el entrelazamiento de la historia de la democracia y la historia de los movimientos sociales. Luego, sobre la base de esta historia, ofreceré algunas especulaciones sobre la ciudadanía en el futuro.

15. La democracia consiste no solamente de un conjunto de individuos sujetos al poder del Estado; también individuos que más que sujetos son ciudadanos y en tanto tal, tienen una especial relación con el Estado, incluyendo derechos en común con otros ciudadanos. Pero nunca ha sido simple la conexión entre ciudadanía y la noción de que es el pueblo quien ejerce el poder, al menos en última instancia. Permítanme saltarme la cuestión de cómo se ejerce el poder y sobre qué y limitarme a la cuestión de quiénes son los que tienen el poder. Propongo simplemente lo siguiente: Que en democracia, los llamados a la inclusión entran en conflicto con las prácticas excluyentes.
16. Puede ser que “todos los hombres” hayan sido creados iguales, como dice una de las formulas fundacionales, pero ciertamente no lo eran en la legislación. Los llamados a la participación se contradecían con una compleja estructura de exclusiones, de las cuales enfatizaré tres: las distinciones en los derechos de participación de distintas clases de ciudadanos; la distinción entre los derechos de ciudadanos y no-ciudadanos, y la distinción en los recursos que poseen ciudadanos que son iguales ante la ley.
17. Veamos primero la distinción entre ciudadanos activos y ciudadanos pasivos. En 1789, Sieyès propuso que en el nuevo orden revolucionario en Francia todos disfrutarían muchos tipos de derechos, pero sólo algunos participarían activamente en decisiones importantes para la sociedad. Se generó así la terminología para una distinción que hicieron todas las nuevas repúblicas de la época aunque sin usar las mismas palabras. La ciudadanía activa estaba reservada para aquéllos con juicio independiente; la ciudadanía pasiva para el resto. La ciudadanía activa estaba conferida por la naturaleza e influida por la educación, reforzada por la ocupación y asegurada por el acceso a recursos. Los que no tenían aptitudes naturales, carecían de educación adecuada, se ganaban la vida desempeñando funciones subordinadas o no tenían suficientes recursos no podían ejercer cargos públicos ni podían votar. Quedaban así excluidos, en distintos lugares y periodos, aquéllos sin propiedades, los analfabetos, las mujeres, los sirvientes, los que vivían de la ayuda pública, los militares, el clero, los presos, los enfermos mentales, los que no fueran blancos y los niños. Nunca ha existido un Estado democrático en que al menos alguna de estas categorías no haya sido excluida del derecho a sufragio. Por ejemplo, los niños nunca han tenido este derecho.
18. El temprano uso de la equívoca expresión “sufragio universal” es testimonio de lo importante que es reconocer que, en la práctica, siempre ha habido grupos que han sido excluidos. Como he mencionado anteriormente, en 1831-2 cuando de Tocqueville visita Estados Unidos, se sorprende de lo que llamó “sufragio universal”. Hoy en día, sin embargo, somos nosotros quienes nos sorprendemos del uso de esa expresión para referirse a un

sistema electoral en el que ninguna mujer, ningún esclavo, sólo unos pocos negros libres y unos pocos indígenas podían votar.<sup>6</sup>

19. La tensión entre exclusiones y la promesa de inclusión ha servido de terreno fértil para que movimientos sociales luchen por redefinir los límites entre ciudadanía activa y pasiva. Una característica recurrente en las luchas por mayor inclusividad ha sido la volatilidad de las alianzas entre grupos excluidos que a veces hacen causa común y otras veces pelean para lograr ser incluidos, a costa de excluir a otros. En la historia de Estados Unidos, por ejemplo, quienes promovían los derechos de las mujeres y de las minorías étnicas a veces eran aliados cercanos y otras veces antagonistas. A veces, defender “nuestros” derechos ha significado abandonar la lucha por los derechos de todos.
20. Además de la distinción de distintos tipos de ciudadanía, existe otra de carácter fundamental entre ciudadanos y no-ciudadanos. Cuando la Asamblea Nacional revolucionaria en Francia proclamó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, dejó sin aclarar la cuestión de si uno poseía una serie de derechos en virtud de ser humano o ciudadano francés (a los que se agrega la ambigüedad de género, al decir derechos del Hombre). Dado que la mayoría de los analistas desde entonces hasta ahora han pensado que los derechos no tienen mayor sentido si no hay un mecanismo que asegure su cumplimiento, los únicos derechos que realmente han contado parecen ser aquéllos que han tenido respaldo de un Estado. La distinción entre ciudadanos y no-ciudadanos es característica de todos los estados, sean ellos democráticos o no. Por lo tanto, en todas las democracias los derechos de los ciudadanos son distintos a los de los no-ciudadanos.
21. Por muchas razones, esta distinción por sí misma parece invitar al desafío. Permítanme enumerar rápidamente algunos de los procesos que generan cambios en la delimitación de las categorías ciudadano y no-ciudadano: 1) los estados pueden concluir que es conveniente firmar y acatar tratados que confieren ciertos derechos a grupos de no-ciudadanos; 2) por razones de prudencia, incluso en la ausencia de tratados, puede reconocerse que los extranjeros tienen derechos; 3) a veces, los derechos de los no-ciudadanos son defendidos por quienes promueven los derechos de ciudadanos (por ejemplo, las normas laborales pierden fuerza si no se les extiende a trabajadores que no son ciudadanos del país y, tal vez, si no se les extiende incluso a trabajadores en otros países); 4) la confusión discursiva entre derechos de ciudadanía y derechos humanos sirve de motivación a los movimientos sociales para exigir derechos humanos; 5) la significativa presencia de distintas categorías de inmigrantes, sean ellas asociadas a oportunidades de empleo, lazos familiares, asilados y refugiados políticos, dificulta una distinción categórica entre ciudadanos y

---

<sup>6</sup> Tocqueville, *Democracy in America*, 1:5, 197, 199, 200.

no-ciudadanos. Hay suficientes motivos para suponer que en esta área nuevos movimientos sociales y otras formas de contestación emergerán en el futuro; 6) y finalmente, así como descubrieron las familias de Romeo y Julieta, no siempre se puede detener el amor con la imposición de rígidas barreras, por lo que son frecuentes las demandas por reconocer los derechos legales de los cónyuges e hijos no-ciudadanos.

22. Veamos ahora la coexistencia de igualdad legal y desigualdad de recursos. No es posible escaparse a la muy conocida ironía de que la ley asegura a ricos y pobres por igual el derecho a dormir bajo los puentes. En la medida que la ciudadanía formal se extiende, las desigualdades provenientes del acceso diferencial a los recursos se hacen más evidentes. Aún cuando todos tengan derecho a un juicio justo, rápidamente se puede ver que algunos tienen más dinero para contratar los abogados más hábiles y efectivos. Aún cuando todos tengan derecho a ser candidatos a puestos públicos, muy pronto resulta evidente que algunos pueden gastar más que otros en sus campañas. Aún cuando todos tengan derecho a defender sus puntos de vista, muy luego queda claro que las opiniones de algunos aparecen más que las de otros en los medios de comunicación, cada vez más costosos. Aún cuando todos tengan derecho a educación pública, pronto se puede observar que los hijos de las familias más adineradas reciben mejor educación que los de familias más pobres. Aunque todos tengan igualmente el derecho a sufragio, no cuesta mucho darse cuenta que los que tienen más recursos pueden llegar más fácilmente a funcionarios y representantes políticos. Estas ambigüedades son un factor que media en el desarrollo de movimientos sociales.

#### **IV. La democracia conlleva movimientos sociales**

23. Lo que hace tan importantes estos complejos límites —y aquí enfatizo límites, en plural— es lo fácil que resulta que la redefinición de estos límites se convierta en tema para la acción de movimientos sociales.
24. Ahora me centraré en la estrecha interconexión entre democratización y movimientos sociales. A menudo tendemos a definir la democracia en términos de un conjunto de reglas políticas formales. Sin embargo, en esas reglas, bajo ellas, detrás de ellas, existen otros tipos de acción política. Si se reconoce la importancia de la competencia electoral, la importancia de congresos y parlamentos como arenas decisorias, podemos estar seguros de que se formarán coaliciones de parlamentarios, y también se formarán organizaciones eleccionarias. Se formarán partidos políticos, aún cuando éstos no sean planeados o aún cuando su existencia se considere no deseable (como ocurrió en Estados Unidos, al nacer como país independiente). En el año 2005, no es posible imaginar la democracia sin pensar en la competencia electoral entre partidos como un elemento central.

25. Mi argumento es que tanto los partidos como los movimientos sociales están en la esencia misma de la democracia. Ofrezco cuatro razones para ello:

26. *En primer lugar, para poder alegar que la democracia es legítima se hace imprescindible estimular la formación de movimientos sociales.* Edmund Morgan, en su análisis de las nociones de soberanía popular en Inglaterra y sus colonias en América en los siglos XVII y XVIII propuso que aún cuando la idea de que el Estado era reflejo de la voluntad del pueblo era tan ficción como la idea de que el Estado era voluntad de Dios, en el primer caso el resultado era galvanizar acciones que hacían esa idea un poco menos ficticia<sup>7</sup>. La legitimación democrática promueve movimientos sociales de varias maneras. Asegurar que el pueblo actuaba era un llamado a que el pueblo actuara; argumentar que el Estado estaba al servicio del pueblo era invitar a que los disidentes demostraran que no era tal; alegar que el gobierno representaba al pueblo era invitar a quienes no se sentían representados a manifestar su descontento.

27. El afirmar que la autoridad reside en la voluntad popular es reconocer enorme influencia a quienes dicen representar esa voluntad. Normalmente se presume que las elecciones cumplen esa función. Pero activistas en movimientos sociales tienen sus propias interpretaciones de lo que el pueblo quiere y se movilizan para demostrar su carácter popular. Los estados pueden moldear, canalizar, respaldar, aplacar, amenazar o reprimir los movimientos sociales. Pero en estados que alegan ser democráticos, la opción represiva debe estar sujeta a restricciones considerables. Los gobiernos democráticos a veces prohíben a algunos (pero no a todos) los partidos de oposición, hostilizan a los movimientos laborales, encarcelan o asesinan a sus detractores, no permiten ciertas tácticas políticas, o limitan la libertad de prensa. Sin embargo, muchos factores tienden a limitar —aunque no eliminan totalmente— este tipo de medidas. Entre estos factores están: jueces que defienden los derechos civiles, coaliciones electorales en las que se unen facciones de poder y grupos excluidos, solidaridad de periodistas con colegas en desgracia, partidos fuera de la ley que resurgen con otro nombre, referencias retóricas a la libertad, igualdad, o responsabilidad de los gobernantes, etc. Esto ciertamente no significa que la represión nunca ocurra, del mismo modo que la legitimidad divina no significaba que autoridades religiosas disidentes eran inmunes a la represión. Pero sí significa que la variedad y envergadura de los movimientos sociales permitidos es mayor que el que se da en contextos no democráticos.

28. *En segundo lugar, la libertad de asociación, de palabra, de prensa, que son centrales a la práctica democrática moderna son absolutamente críticas*

---

<sup>7</sup> Edmund Morgan, *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America* (New York: Norton, 1989), p. 306.



*para la acción política de los movimientos sociales modernos.* Al enfrentarse a la enorme variedad de sistemas políticos no democráticos en que han vivido los seres humanos durante la mayor parte de la historia, y aún hoy en gran parte del planeta, la gente se las ha ingeniado para actuar colectivamente, tratando de hacer realidad sus proyectos de sociedad. Por ejemplo, nadie que estudie la historia de Europa en el siglo XVII podría no prestar atención a las grandes insurrecciones populares de entonces. Pero la actual profusión de campañas por el cambio, con sus manifestaciones, marchas, reuniones, lemas, recolección de firmas, demostraciones públicas, conferencias de prensa, panfletos, que son tan característicos en todos los países democráticos, es única. Esta profusión ha sido resultado en parte de las oportunidades abiertas por gobiernos que alegan ser democráticos. Las instituciones que hacen posible una competencia electoral genuina no sólo garantizan la existencia de partidos compitiendo electoralmente, sino también garantizan la existencia de movimientos sociales<sup>8</sup>.

29. *Tercero, la importancia que han asumido las elecciones en las democracias modernas —muy distinta a las de la Atenas clásica<sup>9</sup>— da origen a una variedad de instituciones y prácticas que fomentan y nutren a los movimientos sociales.* Los propios mecanismos electorales, tan entrañablemente unidos a la legitimación democrática, hacen que los números cuenten. Por lo tanto, uno de los recursos que los movimientos sociales tienen a su disposición es la movilización de gran número de adherentes. Resulta así que las autoridades elegidas, y quienes de ellas dependen, deben considerar la posibilidad de ser derrotadas electoralmente. Las manifestaciones públicas son por ello una herramienta básica de los movimientos sociales.

30. Además, los movimientos sociales y los partidos políticos a veces están íntimamente ligados, como se observa en gran parte de la historia del socialismo europeo del siglo XIX, o en los movimientos fascistas que siguieron a la primera guerra mundial. Pero los mecanismos electorales también tienden a crear organizaciones que apoyan a los movimientos sociales. Los partidos políticos son la más obvia de tales organizaciones. Más allá de los partidos están las asociaciones especializadas creadas para influir sobre los partidos y el electorado y que, como los partidos pueden a veces canalizar sus energías en apoyar candidatos o tratar de influir sobre los asuntos internos de los partidos, pero otras veces pueden emprender el tipo de acciones característico de los movimientos sociales.

---

<sup>8</sup> Charles Tilly, *Social Movements, 1768-2004* (Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2004), pp. 123-143; John Markoff, *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político* (Madrid: Editorial Tecnos, 1999).

<sup>9</sup> Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles and Ideology* (Oxford: Blackwell, 1991).

31. *Cuarto, más allá de las campañas electorales, las democracias desarrollan una rica vida organizacional que también promueve la acción de los movimientos sociales.* Es casi tan difícil imaginar las democracias modernas sin *lobbies* (grupos de presión), como lo es imaginarlas sin partidos. Quienes tienen recursos se organizarán para influir sobre las acciones de legisladores democráticamente elegidos y sobre las acciones de reguladores designados de acuerdo a reglas establecidas. Contratarán publicistas, arrendarán oficinas cerca del parlamento, tendrán abogados para redactar el borrador de leyes, invitarán a cenar a legisladores y burócratas reguladores, encontrarán el modo legal o ilegal de compensar a legisladores y funcionarios, etc. Pero los *lobbies* y los movimientos sociales también se promueven mutuamente. Los movimientos pueden desarrollar *lobbies*, por ejemplo, y los *lobbies* pueden financiar campañas y fomentar demostraciones. Del mismo modo, los *lobbies* pueden organizarse detrás de bambalinas para tratar de detener las demandas de los movimientos y las acciones furtivas de los *lobbies* pueden galvanizar movimientos para oponerse a ellos.
32. Si alguien diseña una constitución democrática sin mencionar los partidos, los *lobbies* y los movimientos —como en los recién independientes Estados Unidos—convocará no obstante a los tres en una existencia reforzada mutuamente.
33. Lo importante aquí es que en democracia no sólo hay movimientos sociales, sino que, en su vitalidad, estos movimientos frecuentemente transforman la democracia, alterando las reglas del juego político, cambiando los límites que separan a excluidos e incluidos y generando demandas para la construcción de una democracia más auténtica.
34. Así, debido a que la democracia tiende sin cesar al cambio, las instituciones que la sustentan son necesariamente temporales, sujetas a críticas y desafíos, la democracia no ha logrado una estructura definitiva y, si mi argumento es correcto, no la logrará en el futuro. Tenemos movimientos y tenemos una complicada mezcla de igualdades y desigualdades, inclusiones y exclusiones. Como resultado, siempre habrá algunos que pondrán el cambio de esos límites en sus estandartes de lucha. Los movimientos sociales pueden tener objetivos diversos, desde expandir la zona de inclusión hasta reducirla, pasando por aquellos que se proponen mantenerla. Hay movimientos sociales que buscan profundizar la democracia o mantener la existente y hay otros cuyos objetivos o acciones son contrarios a la democracia —después de todo, también los movimientos antidemocráticos encuentran terreno fértil en las instituciones democráticas y su triunfo es una fuente más de cambio. Con una eventual restauración de la democracia, pueden aparecer formas antes no previstas y la misma lucha en contra de las fuerzas antidemocráticas puede llegar a redefinir el sentido de la democracia.

35. Permítanme resumir los argumentos que he presentado hasta ahora. He hecho dos grandes propuestas. La primera, que las promesas de inclusión de la ciudadanía democrática siempre han aparecido unidas a fronteras de exclusión; la segunda, que el gobierno democrático ha sido terreno fértil para movimientos sociales con los más diversos objetivos, pero especialmente importante para nuestro propósito son aquellos movimientos que desafían los límites entre inclusión y exclusión. Quienes analizan la democracia estudian siempre un edificio en construcción, que a menudo es demolido y nunca se termina, en parte porque aparecen nuevos arquitectos que alteran los planos.

## V. Algunas especulaciones sobre el futuro

36. A continuación voy a basarme en el análisis de siglos pasados para especular respecto a los desafíos de la ciudadanía democrática en el futuro. Los que estudian la sociedad nunca han tenido mucho éxito al hacer predicciones, lo que me hace dudar de siquiera intentarlo. Sin embargo creo que es necesario hacerlo. Cuando vemos la historia de la democracia, una historia de cambios, ¿cómo podríamos no preguntarnos por su futuro y cuestionar de qué manera podríamos darle forma? Voy a centrarme en especial en las relaciones entre los derechos ciudadanos en estados democráticos y los emergentes debates sobre derechos humanos.

37. Extrapolando a partir de la multiplicidad de formas en que las tensiones entre igualdades y desigualdades, inclusiones y exclusiones, acceso y marginalización del poder han galvanizado los movimientos sociales, los que, a su vez han reconfigurado a la democracia en los estados nacionales, uno puede imaginar que la enorme difusión de la ideología democrática en un mundo con estados muy desiguales será parte importante de los conflictos del siglo XXI. Pensemos, específicamente, en el principio democrático de que quienes están sujetos a la autoridad deberían poder pedir cuentas a esa autoridad. A los abogados medievales les gustaba la fórmula romana “quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet” (lo que a todos toca debe ser debatido y aprobado por todos). Esta fórmula la aplicó Bartolomé de las Casas para negar la pretensión de España a gobernar con legitimidad sobre los indios de América sin su consentimiento<sup>10</sup>. James Madison, el arquitecto de la constitución de Estados Unidos, consideraban éste como un principio vital de la democracia. Madison rechazaba la idea de que sólo una pequeña capa de propietarios tendría derecho a voto. Según él, esta definición tan restringida “viola el principio vital del gobierno libre, de que quienes estarían sujetos a las leyes

---

<sup>10</sup> Bartolomé de las Casas, Los Tesoros del Perú (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1958), p. 202; Kenneth Pennington (2003), “Bartolomé de las Casas and the Tradition of Medieval Law”, versión en Internet: <http://faculty.cua.edu/pennington/Law508/RightsNatives.htm>.

deberían tener voz en su origen. Y la violación de este principio sería especialmente injusta si los legisladores son una minoría<sup>11</sup>.

38. Como hemos visto, la identificación de aquéllos que “deberían tener voz”, como dice Madison, y la especificación de cómo ha de lograrse esto, resultó ser profundamente problemático en todos los países que buscan clarificar el sentido de la democracia y la ciudadanía. Pero un siglo y medio después de los debates constitucionales en Estados Unidos, temas como éstos seguían siendo en su mayor parte irrelevantes para gran parte de la humanidad que vivía bajo dominio colonial. Por ejemplo, se tiende a escribir la historia de la democracia británica como la historia de los pueblos en las islas británicas, pero en 1936, menos del 10% de los sujetos al gobierno británico vivía en esas islas. Algo similar puede decirse del gobierno francés u holandés<sup>12</sup>. Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos ocuparían muchas páginas en cualquier análisis de la historia democrática. Sin embargo, antes de la Segunda Guerra Mundial, la gran mayoría de quienes estaban gobernados por los estados democráticos más significativos en la historia de Europa no tenían posibilidad alguna de llegar a ser ciudadanos activos en los asuntos del imperio. La descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial permitió imaginar el triunfo de la democracia a escala mundial, con la sucesiva democratización de los nuevos estados soberanos en cuyos territorios vivía la gran mayoría de la humanidad. Un mundo más democrático significaría —y sólo podía significar— la democratización de cada uno de los estados, incluyendo las recién independizadas colonias. ¿Pero seguirá siendo ésta la opinión dominante?
39. ¿A principios del siglo XXI, quién en este planeta no está, al menos en alguna medida, sujeto a decisiones tomadas en Estados Unidos? Me han dicho que en Grecia no es raro referirse al presidente de Estados Unidos como el “planetarca”, posiblemente un término útil, acuñado en un país que hace mucho tiempo atrás nos dio tantos otros<sup>13</sup>. Aunque actualmente la mayor parte de la población mundial tiene la ciudadanía de algún estado soberano, y muchos son ciudadanos de estados con características democráticas significativas, sólo una pequeña minoría vota por el planetarca.
40. Generalmente hemos pensado que los derechos ciudadanos son una manera de alcanzar derechos humanos. Los estados son instrumentos para hacer cumplir estos derechos. En un estado tras otro, el avance de los derechos de ciudadanía era el camino para hacer realidad los derechos humanos. Una forma de aumentar la probabilidad de que los gobiernos

---

<sup>11</sup> Citado en Robert Dahl, *How Democratic is the American Constitution?* (New Haven and London: Yale University Press, 2002), p. 35.

<sup>12</sup> Grover Clark, *The Balance Sheets of Imperialism. Facts and Figures on Colonies* (New York: Russell and Russell, 1936), p. 23.

<sup>13</sup> Agradezco a mi colega Michael Epitropulos por informarme sobre el uso de “planetarca”.

cumplieran, sería haciéndolos dar cuenta de sus acciones a los gobernados. Con la expansión geográfica de la democratización, se haría avanzar los derechos humanos en el mundo. Los estados democráticos no han estado libres de tortura, violencia étnica ni hambre, pero sí de genocidio y hambrunas masivas<sup>14</sup>. Así y todo, en un mundo en que los estados varían tanto en términos de riqueza y poder, el tema de los derechos en un orden global creciente y cambiante puede convertirse en fuente importante de conflicto, estimulando movimientos sociales y estimulando también resistencia a esos movimientos. La cuestión de quién debe darle cuenta a quién, cómo y sobre qué materias debe ser repensada. En cierto modo, los derechos humanos pueden efectivamente ser una ampliación de los derechos ciudadanos, creciendo estado tras estado, pero por otro lado, pueden estar opuestos a los derechos de ciudadanía, en la medida que las diferencias de riqueza y poder en un sistema globalizado constituyen un obstáculo a ellos.

41. Consideremos, por ejemplo, la feroz oposición de Estados Unidos a la creación de un Tribunal Internacional Penal efectivo, con jurisdicción sobre casos de violación de derechos humanos. Lo que hay que añadir a este análisis es la simple observación de que estados con tradiciones democráticas de larga data también están al tope de la jerarquía de riqueza y poder y, por lo tanto, su oposición a una posible reducción de ese poder se expresa con gran fuerza. Dicho de otro modo, los gobiernos con instituciones democráticas más establecidas no son nada entusiastas al momento de disminuir su propia soberanía mediante la creación de regímenes transnacionales de derechos humanos que pudiesen acoger demandas de sus ciudadanos<sup>15</sup>. Estados Unidos, de lejos el más poderoso de los estados democráticos a principios del siglo XXI es el que se opone con más determinación a la existencia de regímenes transnacionales de derechos humanos. Es dudoso, por ejemplo, que el gobierno de Estados Unidos acepte que sus ciudadanos ejerzan el derecho a reclamar por las condiciones carcelarias, la pena capital, o la legitimidad del peculiar sistema electoral norteamericano en una arena internacional con autoridad decisoria. Por supuesto, quienes apoyan la posición de Estados Unidos citan principios democráticos, arguyendo que los jueces de ese tribunal no estarían sujetos a escrutinio democrático y que hoy hay muchos países con credenciales democráticas muy limitadas o nulas. Como siempre, posiciones muy distintas apelan a la “democracia”.

42. Con esto no pretendo sugerir que la gran desigualdad de riqueza y poder de los estados nacionales va a determinar por completo la redefinición del significado de la ciudadanía democrática en un contexto global. También

---

<sup>14</sup> Es la tesis importante de Amartya Sen. Véase, por ejemplo, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 1999), pp. 146-188.

<sup>15</sup> Andrew Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe,” *International Organization* 54, 2000, pp. 217-252.

tenemos que considerar el surgimiento de instituciones transnacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea, y la Organización Mundial del Comercio. En décadas pasadas, la proliferación de instituciones transnacionales ha significado que importantes decisiones sean adoptadas en contextos que no son el de los gobiernos nacionales. Como han dicho muchos, desde los años setenta del siglo XX, ha surgido una gran ola democrática en el mundo. Sin embargo, en el mismo momento histórico en que más y más gobiernos se hacían más responsables frente a sus ciudadanos a través de procedimientos democráticos, surgía una gran variedad de instituciones que trascendían a los estados (aunque muchas de ellas, como el Banco Mundial, fueron creadas por los estados).

43. Pensar en conexiones transnacionales en el siglo XXI nos obliga, una vez más, a imaginar en qué consistirán las futuras instituciones de la democracia. Podemos estar seguros de que la historia de la democracia está muy lejos de haber llegado a su fin. El dudoso pronóstico de Tocqueville respecto a que la soberanía popular había llegado tan lejos como era posible parece ser un juicio tan poco acertado respecto a la democracia mundial de principios del siglo XXI como lo fue respecto a la democracia norteamericana de principios del siglo XIX.

44. Inicié mis observaciones señalando una definición del siglo XVII que nada decía sobre cómo los ciudadanos habrían de ejercer el poder democrático, ni siquiera sobre quiénes eran los ciudadanos. A las elites educadas de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX puede haberles parecido que al crear instituciones que llegaron a considerarse como democráticas habían hallado respuesta a muchos desafíos de la era revolucionaria en que vivían. Sin embargo, la democracia ha demostrado no ser una respuesta, sino una pregunta. Y sigue siéndolo, aún hoy.