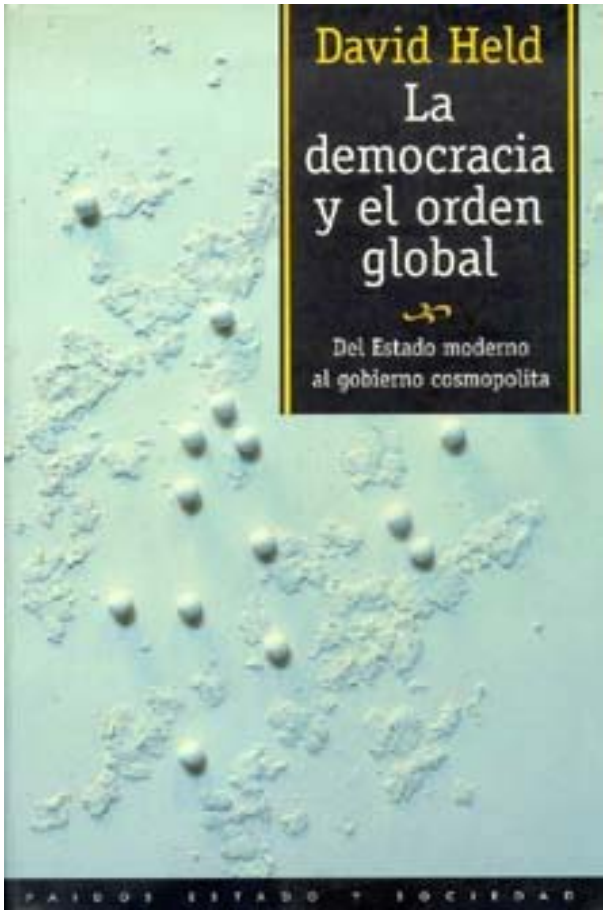
LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN GLOBAL

Del Estado moderno al gobierno cosmopolita

DAVID HELD



Editorial PAIDÓS

Título original: *Democracy and the global order. From the modern state mto cosmopolitan gobernance*

Barcelona, 1997

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Nota del autor 13

Prefacio 15

Primera parte
Introducción
1. Historias de la democracia: lo viejo y lo nuevo 23
   1.1. Modelos de democracia 24
   1.2. Democracia, globalización y gobierno internacional 37
   1.3. Los límites de la teoría política democrática y la teoría de las relaciones internacionales 45

Segunda parte
Análisis: La formación y el desplazamiento del estado moderno
2. La emergencia de la soberanía y el Estado moderno 53
   2.l. De la autoridad dividida al Estado centralizado 54
   2.2. El Estado moderno y el discurso de la soberanía 60
3. El desarrollo del Estado–nación y la consolidación de la democracia 71
   3.1. Guerra y militarismo 75
   3.2. Estados y capitalismo 83
   3.3. Democracia liberal y ciudadanía 91
4. El sistema interestatal 99
   4.1. La soberanía y el orden de Westfalia 100
   4.2. El orden internacional y el sistema de las Naciones Unidas 110
   4.3. ¿El sistema de Estados versus la política global? 117
5. La democracia, el Estado–nación y el orden global 129
   5.1. Disyuntiva 1: derecho internacional 131
   5.2. Disyuntiva 2: internacionalización del proceso de elaboración de decisiones políticas 138
   5.3. Disyuntiva 3: poderes hegemónicos y estructuras de seguridad internacional 145
6. La democracia, el Estado–nación y el orden global 153
   6.1. Disyuntiva 4: identidad nacional y globalización de la cultura 153
   6.2. Disyuntiva 5: economía mundial 160
   6.3. El nuevo contexto del pensamiento político 169

Tercera parte
Reconstrucción: Los fundamentos de la democracia
7. Repensar la democracia 179
   7.1. El principio de la autonomía 181
   7.2. Los términos del principio de la autonomía 190
   7.3. La idea del Estado legal democrático 194
8. Esferas de poder, problemas de la democracia 197
   8.1. El experimento mental democrático 198
   8.2. Poder, perspectivas de vida y nautonomía 206
   8.3. Constelaciones de poder 212
   8.4. Siete esferas de poder 216
9. La democracia y el bien democrático 231
   9.1. El derecho público democrático 232
   9.2. La(s) obligación(ones) de cultivar la autodeterminación 244
   9.3. Autonomía ideal, alcanzable y urgente 249
   9.4 El bien democrático 258

Cuarta parte
Elaboración y alegato: Democracia cosmopolita

10. La comunidad política y el orden cosmopolita 265
10.1. El imperativo del bien democrático: la democracia cosmopolita 270
10.2. La democracia como una estructura común, transnacional, de acción política 276
10.3 Nuevas formas y niveles de gobierno 280
11. Mercados, propiedad privada y derecho democrático cosmopolita 285
11.1. Derecho, libertad y democracia 287
11.2. ¿Los límites económicos de la democracia? 291
11.3. La lógica de la intervención política en la economía 297
11.4. La instalación de la democracia en la vida económica 299
11.5. Formas y niveles de intervención 306
11.6. Propiedad privada, “rutas de acceso” y democracia 311
12. La democracia cosmopolita y el nuevo orden internacional 317
12.1. Repensar la democracia y el orden internacional: el modelo cosmopolita 320
12.2. Objetivos cosmopolitas: a corto y a largo plazo 329
12.3. Reflexiones finales 334

Bibliografía 339

Índice analítico y de nombres 371

CAPÍTULO 7
REPENSAR LA DEMOCRACIA

La transformación de la política provocada por las crecientes interconexiones de los Estados y las sociedades y la gran intensidad de las redes internacionales exige una reevaluación de la teoría política, tan fundamental en su forma y alcance como el cambio que jalonó las innovaciones conceptuales e institucionales del Estado moderno mismo. Siempre se ha debatido en qué medida se consumaron en la práctica las pretensiones de "independencia" e "imparcialidad" del Estado moderno. Puesto que el Estado está empeñado en el mantenimiento y la reproducción de las desigualdades sistemáticas de poder y recursos, en sesgar los resultados políticos en favor de intereses particulares, las bases de sus pretensiones de legitimidad y de sus exigencias de lealtad son ciertamente controvertibles. No obstante, la idea del Estado moderno fue una orientación política fundamental, con amplias consecuencias. Cuán aplicable resulta esta idea en el mundo contemporáneo, surcado por formas de poder y autoridad peculiarmente nuevas, es, con todo, otro problema. Asimismo, en qué medida los conceptos de orden político, autoridad y bien democráticos pueden elaborarse únicamente en términos de las instituciones y prácticas estatales, es una cuestión tan polémica como apremiante.

Los capítulos que componen las siguientes partes (tercera y cuarta) se dedican a la reconstrucción de las ideas políticas. Reconstrucción en este contexto connota reflexión sobre las circunstancias y los conceptos básicos de la política moderna con el propósito de elucidar las condiciones y posibilidades de una comunidad política democrática en el mundo contemporáneo. Los capítulos se asientan sobre el contexto empírico esbozado en la segunda parte, pero, a diferencia de aquellas secciones, presentan un discurso esencialmente teórico, motivados por la necesidad de repensar la teoría de la democracia a la luz de la naturaleza cambiante de la comunidad política –tanto dentro de las fronteras preestablecidas como en el Plano del sistema global de Estados-nación y fuerzas internacionales.

La tercera parte se propone analizar conceptos y términos teóricos que son centrales para entender las comunidades políticas democráticas modernas. Aborda un conjunto impostergable de interrogantes sobre las fuerzas y las divisiones de poderes e intereses que operan dentro de las comunidades –temas que surgen, por ejemplo, de las disputas sobre la naturaleza del poder político y los reinos público y privado y de las luchas sociales por la extensión y la dimensión de la ciudadanía que vapulearon al Estado democrático liberal desde su aparición–. Fundamentalmente, la tercera parte se interesa por las condiciones básicas de una comunidad política democrática y las limitaciones de las concepciones de la democracia existentes.

Por consiguiente, este capítulo vuelve a trabajar sobre la idea del Estado moderno –la suprema asociación política moderna–. La tensión entre las ideas de Estado moderno y de democracia, un tema de larga data, ocupará el centro del análisis. El capítulo 8 profundiza el trabajo de reflexión por medio de un examen del concepto de poder y de las diferentes dimensiones del poder que en buena medida constituyen las comunidades políticas, favoreciendo y restringiendo las posibilidades de la democracia y la autonomía. Entender estas dimensiones hace posible reconsiderar de forma certera la relación entre el poder, la autoridad, el derecho y la política. El material del capítulo 9 intenta consolidar la investigación por medio de una reconsideración de la naturaleza del bien democrático en el contexto del complejo juego entre el ideal del bien democrático y las demandas prácticas, cotidianas, de la política.

La cuarta parte evalúa luego la naturaleza del bien democrático en relación con el significado cambiante de la comunidad política, y presenta las bases de la defensa de un nuevo modelo de democracia. Hace frente a las cuestiones que quedan planteadas como resultado de las fuerzas y divisiones que, por más que se originan u obran "más allá" de sus confines, atraviesan diametralmente a las comunidades políticas; fuerzas y divisiones generadas por las agencias, las organizaciones, las instituciones y los problemas colectivos que componen (como se documentara en los capítulos 4-6) el mundo interconectado de Estados y sociedades. De esta forma, los capítulos de la cuarta parte (capítulos 10–12) exploran la aplicación y el alcance de conceptos, tales como poder político, autoridad legítima, autodeterminación, autonomía y proceso democrático, ante los cambios en el Estado-nación, la soberanía, las relaciones entre el derecho doméstico y el internacional, y así sucesivamente.

En la tercera y la cuarta partes se elaborarán tres Ideas que forman la médula del argumento constructivo de este libro: el principio de la autonomía, la noción de un Estado legal democrático y el concepto de democracia cosmopolita. El principio de la autonomía forma parte del corazón del proyecto democrático y debe ser precisado si se pretende entender la razón de ser de la democracia. La noción de un Estado legal democrático es

la clave para resolver las tensiones entre las ideas de Estado moderno y de democracia. La democracia cosmopolita es una concepción de las relaciones legales democráticas convenientemente adaptada a un mundo de naciones enmarañadas en procesos regionales y globales. Para desplegar en toda su extensión el alegato a favor de estas tres nociones –que al final del libro se presentarán amalgamadas dentro de un nuevo marco para la teoría democrática–, es preciso alinear uno por uno varios bloques conceptuales. Por este motivo la siguiente sección ahonda en las nociones de Estado moderno y democracia y, por lo tanto, en el principio de la autonomía.

7.1. El principio de la autonomía

La importancia y el atractivo de la idea del Estado moderno residen en la noción de un sistema de poder circunscrito cuyo cometido es respaldar un conjunto específico de regulaciones y controles que se impone a gobernantes y gobernados por igual. A los gobiernos se les confían las capacidades del Estado en la medida en que mantengan el imperio de la ley. La igualdad de todas las personas ante la ley, y la protección de todos los súbditos del uso arbitrario de la autoridad política y el poder coercitivo, son condiciones *sine qua non*. Si bien es la carga que los individuos deben soportar para asegurar sus propios fines, el Estado también es la base sobre la cual es posible salvaguardar sus derechos y libertades equivalentes. El atractivo del Estado se encuentra, en pocas palabras, en la promesa de una comunidad gobernada por un marco equitativo –un marco que, en principio, es igualmente restrictivo y habilitante para todos sus miembros.

La idea de la democracia deriva su poder e importancia, en contraste, de la idea de la autodeterminación; es decir, de la noción de que los miembros de una comunidad política –los ciudadanos– deben poder elegir libremente las condiciones de su propia asociación, y que sus elecciones deben constituir la legitimación básica de la forma y la dirección de la colectividad política. Un "marco equitativo" para la regulación de una comunidad es un marco libremente elegido. Si democracia significa "gobierno por el pueblo", la determinación de las decisiones públicas por los miembros igualmente libres de una comunidad política, entonces la base de su justificación se halla en la promoción y el refuerzo de la autonomía, tanto de los individuos *qua* ciudadanos como de la colectividad. En este contexto, el concepto de "autonomía" connota la capacidad de los seres humanos de razonar de forma consciente, de ser autorreflexivos y de autodeterminarse. Implica la capacidad de deliberar, juzgar, elegir y actuar (o no actuar según el caso) siguiendo alguno de los diferentes cursos de acción posibles tanto en la esfera privada como en la esfera pública, y teniendo en cuenta el bien democrático o, en palabras de Rousseau, el "bien común" (véase la sección 2.2).[1]

La relación entre "el Estado" como marco equitativo y "el pueblo" como el agente (o grupo de agentes) determinante por medio de la deliberación, exige mayores precisiones. Lo que está en juego es la relación entre el Estado y la democracia o, más precisamente, entre la idea del Estado como una corporación independiente o una estructura básica de instituciones y reglas jurídicas, y la idea de la democracia como la determinación autónoma de las condiciones de la asociación colectiva. La naturaleza de esta relación es un terreno vivamente polémico dentro del pensamiento político. De la sección dedicada al discurso de la soberanía (2.2) se puede concluir que existen buenas razones para mantenerse escéptico ante la formulación tradicional de esta relación, contenida en las principales doctrinas de la soberanía estatal y la soberanía popular. Mientras la primera tiende a reservar al Estado una posición todopoderosa con respecto a la comunidad y fracasa a la hora de ofrecer una concepción adecuada del derecho público y la naturaleza de la *accountability*, la segunda hace de la comunidad una instancia omnipotente y es incapaz de ofrecer un análisis coherente de los componentes distintivos de los poderes del Estado. Si en el primer caso la "persona artificial" carece de una base adecuada de *accountability* hacia todos los ciudadanos, en el segundo es reducida a un encargado de la voluntad del pueblo, despojado de todo foco independiente de autoridad para, por ejemplo, imponer límites efectivos sobre las decisiones de la mayoría que promuevan objetivos antiminoritarios o antidemocráticos. Las concepciones de la soberanía que no pueden demarcar los límites o el alcance legítimo de la acción política deben ser tratadas con el mayor de los cuidados.

Las pistas de una posición alternativa a las tesis de la soberanía del Estado y la soberanía del pueblo pueden rastrearse reflexionando sobre lo que antes denominé el "principio de la autonomía" (véase pág. 96) –un

[1] En el análisis que sigue dejo de lado la naturaleza de la elección "política" y la diferencia, en particular, entre la afirmación de las preferencias personales y la reflexión sobre el bien común. No obstante, retomo este importante tema más adelante (véanse las secciones 9.4 y 9.5).

principio que encuentra sus resonancias en todas aquellas tradiciones del pensamiento y la práctica democráticos preocupadas por encontrar las circunstancias bajo las cuales las personas puedan entablar relaciones "libres e iguales"–. El principio de la autonomía puede ser enunciado de la siguiente manera:

> *Las personas deben gozar de los mismos derechos y, por consiguiente, cargar con los mismos deberes, en el momento de especificar el marco político que genera y limita las oportunidades a su disposición; es decir, deben ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus propias vidas, siempre y cuando no dispongan de este marco para negar los derechos de los demás.*[2]

El principio de la autonomía expresa esencialmente dos ideas básicas: la idea de que las personas deben autodeterminarse y la idea de que el gobierno democrático debe ser un gobierno limitado –un gobierno que mantiene una estructura de poder legalmente circunscrita–. En contra de la soberanía estatal insiste en que "el pueblo" determina las condiciones de su asociación, y *en contra de* la soberanía popular señala la importancia de reconocer los límites del poder del pueblo por medio de una estructura regulatoria que es restrictiva y habilitante al mismo tiempo. Considero que estas ideas son fundamentales para todos aquellos que se han sumado a la defensa del proyecto del Estado-nación moderno, particularmente en su versión democrática liberal. Es más, creo que estas ideas están en la base de las aspiraciones de la mayoría de los pensadores de los siglos dieciocho y diecinueve que se ocuparon de dilucidar y equilibrar la relación entre el "Estado soberano" y el "pueblo soberano"; esto es, que se han preocupado por introducir la democracia dentro del marco de los procedimientos constitucionales y el imperio de la ley (véanse Held, 1987, capítulos 2–9; Elster y Slagstad, 1988). Pero antes de exponer en detalle cómo se debería entender el principio de la autonomía, es importante profundizar en su lógica y sus fundamentos.

La lógica y los fundamentos del principio de la autonomía son, tomando prestada una frase de John Rawls, "políticos, no metafísicos" (1985).[3] Al usar el término "político" Rawls quiere decir que las ideas básicas de una teoría política defendible se pueden derivar de "ideas intuitivas" que están arraigadas en la cultura política pública –en un "consenso superpuesto" en que convergen doctrinas filosóficas, morales y religiosas opuestas (véase 1993, págs. 10 y 13–15)–. Reflexionando críticamente sobre las nociones centrales de este consenso, Rawls cree que es posible reconocer los principios a los cuales se puede recurrir en busca de un criterio para juzgar tradiciones en competencia y de guías para organizar nuestras principales instituciones. Estos principios forman una "estructura profunda" o un marco de ideas del cual se puede disponer para modelar la constitución y la reconstitución de los asuntos públicos. Para Rawls la tarea de la filosofía política es explicar las intuiciones básicas y los conceptos implícitos en nuestro "estilo de vida" con el propósito de examinar las posibles "bases del acuerdo". Una teoría es política, por lo tanto, si representa una articulación de las ideas latentes en la vida política pública y, en particular, si contra el telón de fondo de la cultura democrática occidental, trabaja sobre la concepción de la persona como un ciudadano que, en principio, es "libre e igual" en un sentido que todos pueden entender. Una teoría de este tipo es una teoría anclada en, y destinada a, un ámbito específico, "la estructura básica de un régimen democrático constitucional" (véase Rawls, 1993, págs. 11-13, 29-35 y 257 y sigs.).

No me detendré aquí en las complejas ramificaciones de los argumentos de Rawls ni en las dilatadas controversias que provocaron (véanse Kukathas y Pettit, 1990; Mulhall y Swift, 1992). Más bien, lo que intentaré es simplemente argumentar que el principio de la autonomía puede ser considerado político en el sentido rawlsiano; es decir, en el sentido de que se trata de un principio arraigado en la cultura política pública de la sociedad democrática. "Arraigado" en este contexto connota que el principio se ha desarrollado como parte de, y se ha construido sobre, los recursos conceptuales e institucionales de la cultura democrática occidental (sus movimientos políticos, los textos clave y las instituciones sedimentadas); de modo que, según parece, el

---

[2] He modificado mi concepción anterior de este principio y su enunciación, como se puede comprobar en Held, 1987, págs. 270–271, y 1991a, págs. 228–230, aunque lo que sigue procura profundizar los argumentos contenidos en estas publicaciones preliminares.

[3] En sus últimos trabajos, Rawls reformula este contraste por medio de la pareja "político" y "comprensivo". Puesto que el significado de lo político es mi principal interés en este lugar, dejaré de lado la distinción de Rawls entre "metafísico" y "comprensivo". Lo que aquí importa, básicamente, es el contraste entre una doctrina política y una doctrina moral comprensiva o una concepción filosófica o religiosa que cubre "todos los valores y virtudes reconocidos" dentro de un sistema cuidadosamente articulado. Véanse Rawls (1993, págs. 8-14) y Mulhall y Swift (1992, capítulo 5).

principio podría ser comprendido y reconocido plenamente por todos los individuos (véanse la sección 8.1; Rawls, 1993, págs. 13-14 y 667). Con todo, el principio de la autonomía sólo puede ser rastreado en una de las tradiciones centrales de la democracia occidental –la tradición democrática liberal–. Ello se debe a que la democracia –como se mostró en los capítulos 1 y 3– es un terreno terriblemente disputado, y la tradición democrática liberal es sólo una de las tradiciones democráticas que han intentado imponerse a lo largo del tiempo. El principio de la autonomía no es un principio que podamos hallar en el corazón del proyecto democrático radical de Rousseau, o en la tradición marxista o, de hecho, en alguno de los modelos de democracia participativa cuyo centro está monopolizado por el ciudadano activo. Pues todos estos modelos tienden a abandonar las complejas relaciones entre la libertad individual, las cuestiones distributivas y los procesos políticos al flujo y reflujo de la decisión democrática. Al hacer de la democracia en todas las esferas de vida el principal objetivo a alcanzar, todos estos modelos descansan excesivamente en la "razón democrática" –una voluntad democrática sabia y buena– a la hora de determinar los resultados políticos justos y positivos. No indagan de forma sistemática si un *demos* esencialmente democrático puede ser confiable; si la "voluntad democrática" es sabia y buena; y si "la voluntad general de la mayoría" garantiza un gobierno no arbitrario –y, en todo caso, cuáles serían los límites legítimos del poder público (véanse las secciones 1.1 y 2.2; Held, 1987, capítulos 3, 4 y 8).

El principio de la autonomía es, no obstante, constitutivo del proyecto democrático liberal moderno –un proyecto preocupado por las capacidades de las personas para determinar y justificar sus propias acciones, por sus aptitudes para elegir entre programas políticos alternativos y por la necesidad de introducir criterios para delimitar el proceso democrático–. Esta tradición democrática ha defendido las dos ideas que componen el principio de la autonomía –autodeterminación y gobierno limitado–, ideas que se pueden rastrear directamente en los movimientos políticos y las tradiciones intelectuales que se propusieron afirmar el gobierno democrático liberal en las comunidades políticas.

La pugna por la pertenencia efectiva a la comunidad política reconstituyó el perfil de la política occidental moderna. Y lo hizo porque, como quedó claro en los capítulos 2 y 3, la lucha por los derechos de ciudadanía reformuló las concepciones anteriores de los reinos legítimos de la acción independiente. Si las primeras conquistas de estas lides fueron la autonomía respecto del lugar de nacimiento y las ocupaciones prescritas, las metas de las últimas disputas eran la libertad de expresión, creencia y asociación, la libertad de la mujer dentro y fuera del matrimonio, el derecho de votar libre y regularmente y el sufragio universal. La autonomía del ciudadano puede ser representada por ese haz de derechos del cual las personas pueden disfrutar gracias a su *status* de miembros libres e iguales de las comunidades particulares –es decir, como resultado de sus luchas por afirmar la posibilidad de la autonomía en su territorio y, por consiguiente, por reelaborar tanto la forma como los límites de sus comunidades políticas–. La transición del absolutismo al Estado-nación democrático liberal traza el terreno de esta lucha.

Si bien los teóricos políticos de la democracia liberal a menudo divergieron en varios énfasis, sus perspectivas –moderadas y radicales– siempre han tenido ciertos elementos en común. Puesto que se propusieron promover relaciones libres y equitativas entre las personas adultas, tanto en la vida pública como en la vida privada, se esforzaron por asegurar ciertos resultados. Éstos incluyen:[4]

1. La protección del uso arbitrario de la autoridad política y el poder coercitivo (lo cual supone el respeto de la privacidad en todos los asuntos que no impliquen un "daño" potencial y demostrable contra los demás).[5]
2. La participación de los ciudadanos en la determinación de las condiciones de su asociación por medio de la expresión de su consentimiento respecto del mantenimiento y la legitimidad de las instituciones regulativas (lo cual supone el respeto de la autenticidad y la razonabilidad de los juicios de los individuos).
3. La creación de las mejores circunstancias para que los ciudadanos puedan desarrollar su naturaleza y expresar sus diversas cualidades (lo cual supone el respeto de las capacidades de los individuos, su aptitud para aprender y explotar sus potencialidades).

[4] El material de los siguientes tres párrafos retoma los análisis de Held, 1987, especialmente las págs. 268-271.
[5] Algunas de las complejas connotaciones del principio del "daño" se estudian más adelante, en la sección 9.3.

4. La expansión de las oportunidades económicas con el propósito de maximizar la disponibilidad de recursos (lo cual supone que cuando los individuos se liberan de las cargas impuestas por las necesidades físicas no satisfechas son más capaces de realizar sus fines).

La idea de "autonomía" enhebra estas aspiraciones y contribuye a explicar por qué han sido tan ampliamente compartidas. "Autonomía", como se dijera anteriormente, connota la capacidad de los seres humanos de razonar de forma autoconsciente, de ser reflexivos y de autodeterminarse. Implica la capacidad de actuar, en principio, como el autor o hacedor de la propia vida, en la esfera pública y la privada. Desde Locke, el liberalismo ha promovido la desafiante idea de que los individuos son capaces de determinar y justificar sus propias acciones y de elegir las obligaciones que contraen (véanse págs. 65-66; Pateman, 1985, capítulo 8). El desarrollo de esferas autónomas de acción, en los asuntos religiosos, sociales, políticos y económicos, se convirtió en una (si no *en la*) marca central de lo que era gozar de la libertad y la igualdad. Aunque los liberales a menudo dejaron de lado la exploración de las circunstancias reales en que viven los individuos –de qué manera las personas llegan a conectarse entre sí de forma integral y por medio de complejas redes de relaciones e instituciones–, alimentaron la fuerte creencia de que un orden político defendible es aquel en que las personas pueden desarrollar su naturaleza e intereses, libres del uso arbitrario del poder político y las relaciones coercitivas. Y aunque casi todos los liberales se detuvieron mucho antes de afirmar que para ser "libres e iguales", los individuos deben cargar en sus propias manos el poder soberano, su labor se consagró a descubrir las condiciones bajo las cuales las personas pueden determinar y regular la estructura de su asociación conforme a las disposiciones constitucionales que protegen su posición e imponen límites al poder público. Vale decir que los liberales suscribieron una de las versiones del principio de la autonomía.

Inscritos en esta tradición, los demócratas liberales han sostenido que sólo por medio de las instituciones del gobierno democrático representativo el compromiso con el principio de la autonomía puede concretarse de forma plena. Una figura típica aquí es John Stuart Mill. Según este autor, el único modelo de democracia factible en el mundo moderno es la democracia representativa; sólo este modelo puede combinar la posibilidad de la participación política con el gobierno limitado y la administración eficiente. La idea clásica de la *polis* es insostenible en la sociedad moderna; la noción de autogobierno o gobierno por medio de una asamblea abierta es una simple locura para cualquier comunidad que exceda los umbrales de una ciudad pequeña (1951, págs. 217-218). Aparte de los graves problemas planteados por las poblaciones de vastas dimensiones, existen límites geográficos y físicos obvios al dónde y al cuándo las personas pueden reunirse: vencer estos límites es una ardua tarea en una comunidad pequeña; en una grande, es simplemente imposible. Los problemas de coordinación y regulación de un país densamente poblado son insuperablemente complejos para cualquier sistema de democracia clásica o directa (1951, págs. 175-176 y 179-180). Es más, cuando un gobierno es el gobierno de todos los ciudadanos acecha el constante peligro de que la minoría ilustrada sea eclipsada por la ignorancia, torpeza e inexperiencia de la mayoría. La inexperiencia puede poco a poco ser remediada por medio de la participación en los asuntos públicos (yendo a votar, formando parte de los jurados, o interviniendo en los gobiernos locales); pero, en el mejor de los casos, este remedio soluciona sólo una pequeñísima parte del problema. Por consiguiente, en las condiciones de vida modernas, la "forma ideal de gobierno político" es un sistema democrático representativo en el cual el pueblo "ejerce, por medio de delegados, ...el poder de control último" y los delegados, limitados por la división de poderes y un sistema de autoridad circunscrito, son "periódicamente elegidos por todos los ciudadanos" (1951, págs. 228, 241 y 246-247). Cuando es limitado, el gobierno puede ser popular, responsable y efectivo.

Destacar el compromiso con el principio de la autonomía no implica en absoluto promover alguna de las versiones vigentes del modelo de la democracia liberal. Una cosa es reconocer la importancia del principio de la autonomía, y otra muy distinta es afirmar que debe ser conceptualizado y materializado como lo prescriben las principales teorías de la democracia liberal. Los abogados de la democracia liberal, que se remontan a Madison y Bentham, tendieron a concentrar su atención, de forma casi exclusiva, en los principios y los procedimientos adecuados del gobierno democrático (véase la sección 1.1). Si bien es fácil comprender el proyecto de estos autores, que escribían en un momento en que la búsqueda de un gobierno independiente y responsable era un desafío urgente dentro de la agenda pública, lo cierto es que se trata de un enfoque que, al excluir consideraciones derivadas de otras esferas y factores de poder, impone altos costos a la teoría democrática en su conjunto. Pues un enfoque que se concentra en el "gobierno" tiende a dejar de lado la evaluación de la relación entre los derechos formales y los derechos reales; entre el compromiso de tratar a los ciudadanos como personas libres e iguales y las prácticas que lo quebrantan sistemáticamente; entre el concepto de Estado como una

autoridad en principio independiente y la intervención estatal en la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana; entre las nociones de liderazgo político y partido político como estructuras concebidas para transponer la brecha entre el Estado y la sociedad, y las constelaciones de centros de poder que esas estructuras no pueden penetrar. Ignorar estas cuestiones es asumir el riesgo de instalar una "democracia" en el contexto de una red de circunstancias políticas, económicas y sociales –desde los sistemas de poder de los grupos sociales más vigorosos hasta las organizaciones internacionales del sistema de Estados y los flujos globales de los mercados de capitales– que desafía el control y el alcance de cualquier modelo tradicional de gobierno ciudadano (véanse los capítulos 5-6 y el análisis del capítulo 8). Y es asumir el riesgo de crear, con la mejor de las suertes, una forma muy parcial de política democrática –una forma en que la inclusión de unos pocos está directamente relacionada con la participación limitada, o la exclusión, de los demás.

Las implicaciones de estas consideraciones son, creo, profundas. Si bien no es posible negar la necesidad de reconocer la importancia de una serie de preceptos liberales fundamentales –referidos, en principio, a la centralidad de una estructura "impersonal" de poder público, de una constitución que garantice y proteja los derechos, y de los mecanismos que promueven la competencia y el debate entre los programas políticos alternativos–, para prosperar, la democracia debe ser implantada entre y dentro de aquellas esferas de poder que han restringido innecesariamente su forma y eficacia. Este tema es la preocupación que guía el resto de la tercera parte. Pero antes de examinarlo de forma directa, el principio de la autonomía, así como las consideraciones referidas a su puesta en práctica, debe ser especificado con mayores detalles.

7.2. Los términos del principio de la autonomía

Para captar la importancia del terreno delimitado por el principio de la autonomía –la base sobre la cual puede desarrollarse una concepción coherente del Estado y la democracia– es necesario esbozar varias nociones en él incorporadas. Aunque su significado será especificado más adelante, las siguientes nociones presentan los primeros términos de referencia:

1. El principio de la autonomía procura articular la base sobre la cual pueda justificarse el poder público; debería ser concebido como un principio de la legitimidad política.
2. La noción de que las personas deben gozar de los mismos derechos y cargar con los mismos deberes en el marco político que da forma a sus vidas y oportunidades significa que deben disponer de una *estructura común de acción política* para poder promover sus proyectos –tanto individuales como colectivos– como agentes libres e iguales.[6] Una estructura común de acción política es, en principio, una base "neutral" de relaciones e instituciones que pueden ser consideradas imparciales o justas con respecto a las metas, expectativas y aspiraciones personales. Dicha estructura es incoherente con –y, si se aplica de forma sistemática, deberá filtrar– aquellos fines y bienes, sean públicos o privados, que erosionan o minan la estructura misma.[7]
3. El concepto de "derechos" connota, en primera instancia, garantías: los derechos garantizan que se podrá actuar sin sufrir interferencias arbitrarias o injustas. Como se aclarara en la sección 3.3, los derechos definen las esferas legítimas de acción (o inacción) independiente. Asimismo, los derechos se pueden redefinir como *facultades garantizadas*, pues a menos que las garantías se traduzcan en capacidad de actuar (o de no actuar según el caso), la eficacia de los derechos no puede ser identificada con su vigencia en la práctica. Es la vigencia de los derechos en la práctica lo que distingue una garantía puramente formal de una conquista práctica sustantiva.

   Si bien sus beneficios se asignan a personas (o grupos o agencias) particulares, lo cierto es que los derechos son un fenómeno público o social porque circunscriben redes de relaciones entre el individuo, el portador de derechos, y las demás personas, o la comunidad y sus representantes (véanse Dagger, 1989, págs. 304–305; Hohfeld, 1964). Los derechos son facultades garantizadas dentro de las limitaciones que impone la comunidad, que habilita la acción –pues crea los espacios en que puede desarrollarse– y la restringe –pues específica los límites de la acción independiente

[6] Véase Rawls (1985, págs. 254 y sigs.) para un análisis de la noción de la "estructura básica de la sociedad" como un marco limitante de la acción.

[7] Como Miller señaló de forma sucinta, "una institución o práctica es neutral cuando, en la medida de lo razonable, no favorece ninguna concepción particular del bien a expensas de las demás" (1989, pág. 77; y véanse págs. 72-81; Benhabib, 1992, págs. 40-46).

para que no cercene ni viole la libertad de los demás–. Forman el marco "habilitante" y "restrictivo" de la acción. De este modo, los derechos tienen una dimensión estructural, que confiere oportunidades y al mismo tiempo impone deberes. Además, por cuanto se orientan a especificar la capacidad de las personas para disfrutar de una gama de libertades no sólo en principio sino también en la práctica, los derechos deben ser formales y concretos a la vez. Esto implica la consagración de un amplio espectro de derechos, especificados con toda precisión, en las esferas del Estado y la sociedad civil. Desde esta perspectiva, se puede pensar que los derechos garantizan la igualdad de status ante las instituciones básicas de una comunidad; esto es, son una autorización a reclamar y a ser reclamado (véase Rawls, 1971, págs. 544-545; Barry, 1989, pág. 200).

4. Los derechos y deberes específicamente comprendidos por el principio son los necesarios para proteger el Interés por la autonomía que cada persona manifiesta por igual –un interés que deriva del *status* de cada persona como ciudadano con el mismo derecho a la autodeterminación que los demás–. La amalgama de derechos y obligaciones que permiten al principio de la autonomía ser efectivo –esto es, que delimitan y generan una estructura común de acción política– puede ser considerada un conglomerado de facultades "participatorias" garantizadas. En conjunto, pueden ser pensadas como un sistema estructural –un conjunto de "relaciones recursivas" por medio del cual los diferentes tipos de facultades garantizadas pueden ser conectados entre sí a través de la especificación de los medios de participación–. Este sistema designa las reglas y los recursos de los cuales las personas deben disponer para explotar la oportunidad de actuar como ciudadano (véase Sen, 1981, págs. 1-8 y 45-51). Por lo tanto, el principio de la autonomía, materializado en un sistema de relaciones habilitantes, puede ser considerado tanto el fundamento de, como la restricción sobre, la vida pública –la base constitutiva de lo que en adelante se llamará *derecho público democrático*.
5. La idea de que las personas deben ser libres e iguales en la "determinación" de las condiciones de sus propias vidas significa que deben poder participar en un proceso de deliberación, igual y libremente abierto a todos, que trate cada uno de los problemas de interés público. Una estructura común de acción política, articulada por el principio de la autonomía y la amalgama de derechos y obligaciones asociada, especifica el marco de participación dentro del cual las personas pueden ingresar y definir su posición en el ajetreo del debate público. Idealmente, el acuerdo sobre el sistema legal y las medidas políticas a adoptar debería surgir del debate público y la "fuerza del mejor argumento" –y no de la intrusión de elementos y fuerzas no discursivas (véanse Habermas, 1973; Held, 1980, capítulo 12)–. Asimismo, una decisión legítima, dentro de la arena de ese debate, no es necesariamente la que dicta la "voluntad de todos", sino más bien la que resulta de "la deliberación de todos" (Manin, 1987, pág. 352). El proceso de deliberación es, por consiguiente, compatible con la aplicación del mecanismo de la votación en las fases decisivas del proceso de elaboración de decisiones colectivas y con los procedimientos del principio de la mayoría.
6. La salvedad incluida en el principio –que los derechos de las personas requieren una protección explícita– representa la conocida exigencia del gobierno constitucional. El principio de la autonomía estipula que las personas deben ser "libres e iguales" y que las "mayorías" no deben poder imponerse sobre el resto. En todo sistema político deben existir disposiciones que protejan la posición de los individuos y las minorías, es decir, reglas y salvaguardias constitucionales. El principio de la autonomía, y el conjunto de derechos y obligaciones "habilitantes", son los mecanismos de "autosujeción" de la vida democrática, los cuales permiten su funcionamiento y reproducción a lo largo del tiempo.

Si el objetivo es que las personas sean libres e iguales en la determinación de las condiciones de su asociación, es preciso, en pocas palabras, una estructura común de acción política que defina los derechos y las obligaciones requeridos para habilitarlas como agentes autónomos. Por lo tanto, el principio de la autonomía, materializado en el derecho público democrático, debería ser considerado, no como un principio individualista de autodeterminación, según el cual el "yo" es el individuo aislado que actúa en función de sus propios intereses, sino, más bien, como un principio estructural de autodeterminación según el cual el "yo" es parte de la colectividad o "la mayoría" habilitada y restringida por las reglas y los procedimientos de la vida democrática. La autonomía, desde esta perspectiva, debe ser entendida en relación con una compleja base de reglas y recursos –los individuos son igualmente libres cuando pueden disfrutar de una estructura común de acción política–. Así, esta forma de autonomía se puede denominar "autonomía democrática" –la consagración de la autonomía dentro

de las restricciones de la comunidad–. Se puede distinguir claramente de la licencia sin limitaciones para promover los intereses individuales en los asuntos públicos (véanse los capítulos 8 y 9).

7.3. La idea del estado legal democrático

Se ha afirmado que la autonomía es un principio estructural, no individualista, de autodeterminación. Por consiguiente, si se pretende materializar la autodeterminación de forma efectiva en la política y el derecho, es necesario precisar su alcance y su forma; se deben crear ciertas opciones y excluir otras. Entre las que se deben excluir se encuentra la opción de abolir la autodeterminación; una vez aceptado el principio de la autodeterminación, su abolición constituiría una contradicción en los términos. Nadie puede elegir libremente renunciar a la propia capacidad de elegir libremente sin negar el mismo argumento o propósito que constituyó la justificación de la elección original a favor de la autodeterminación. En otras palabras, "para preservar la voluntariedad, la voluntariedad misma debe ser restringida" (Holmes, 1988, pág. 239, y véase su excelente análisis en las págs. 238-240 del mismo libro). La delimitación de la acción política, o la autosujeción de la democracia, no sólo es necesaria sino también obligatoria. Para que las democracias persistan, los poderes de los encargados de tomar las decisiones públicas, sean los ciudadanos o sus representantes, deben ser restringidos.[8]

Repensar la relación entre la democracia, el Estado y la constitucionalidad exige concebir el poder y la autoridad que conforman los rasgos definitorios de un agente regulatorio público, sea una persona o un cuerpo de personas, como atributos derivados y justificados a partir de un sistema de derechos y obligaciones habilitantes, es decir, del derecho público democrático. Los poderes y las instituciones del Estado deben ser constituidos y restringidos por las exigencias que impone el hacer efectivo este derecho si se pretende que el desarrollo de la vida democrática sea adecuadamente limitado y encuadrado. Cuando se respeta la ley pública democrática, están sentadas las bases del gobierno legítimo. El poder público, en otras palabras, puede ser considerado legítimo si las agencias públicas promueven y fortalecen la autonomía democrática. La forma y el alcance de los poderes estatales y las autoridades políticas requieren ser justificados en relación con este fin. Dentro de estos términos, se puede decir que la forma apropiada de la "persona artificial" es el *Rechtstaat* democrático, el Estado legal democrático –el Estado restringido y explicado por el derecho público democrático.[9]

Si la soberanía es la capacidad legítima y no cuestionada de tomar las decisiones políticas y de sancionar el derecho dentro de una comunidad dada, entonces debe ser empotrada en ciertas reglas e instituciones de las cuales no se puede librar (King, P., 1987, págs. 492 y 495). Las autoridades políticas deben recibir los poderes del Estado legal democrático con el propósito de proteger y promover la autonomía, y mantendrán su legitimidad mientras estos fines sean consagrados como los ideales regulativos o las guías de la vida pública. Si violaran estos fines sistemáticamente, las autoridades entrarían en conflicto, o quizás en guerra, con los segmentos de su propia ciudadanía; a la inversa, si dichos fines fueran obstruidos por los ciudadanos, sería el mismo "pueblo" el adversario de la democracia autónoma. Un Estado legal democrático es una condición de la prosperidad de la democracia, pero solo no puede garantizarla. La cultura y la "voluntad democrática" son bases de apoyo indispensables (véase la sección 9.1).

---

[8] Según Holmes "en general, sería suicida una democracia que eligiera destruir el marco en el cual se pueden manifestar los desacuerdos y resolver los conflictos por medios no violentos... la autosujeción no sólo está permitida sino que resulta obligatoria... La mayoría debe limitar sus propios poderes para garantizar que seguirá siendo una mayoría que puede aprender" (1988, págs. 239–240).

[9] Habermas escribió recientemente un libro que presenta, en varios sentidos, una concepción paralela (véase 1996). Interesantes elementos de esta concepción son anticipados en "Three models of democracy" (1994), donde argumenta que debería entenderse que la autoorganización de la comunidad legal democrática está consagrada en reglas y procedimientos que "de ninguna manera se hallan a disposición de la voluntad de los ciudadanos" (pág. 10).

BIBLIOGRAFÍA

Barry, B., 1989, *Theories of Justice*, Londres, Harvester Wheatsheaf.

Benhabib, S., 1994, *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethic*, Cambridge, Polity Press.

—, 1994, "Deliberative rationality and models of democratic legitimacy"; *Constellations*, 1,1.

Dagger, R., 1989, "Rights", en T. Ball, J. Farr y R. L. Hanson (comps.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

Elster, J. y **Slagstad R.** (comps.), 1988, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press.

Habermas, J., 1973, "Wahrheitstheorien", en H. Fahrenbach (comp.), *Wirklichkeit und Reflexion*, Pfüllinger, Neske.

—,1994, "Three models of democracy", *Constellations*, 1,1.

—, 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theorie of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Held, D., 1980, *Introduction to Critical Theorie: Horkheimer to Habermas*, Londres, Hutchinson.

—, 1987, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Hohfeld, W., 1964, *Fundamental Legal Conceptions*, New Haven, Conn., Yale University Press.

Holmes, S., 1988, "Precommitment and the paradox of democracy", en J. Elter y R. Slagstad (comps.), *Constitucionalism and Democracy*, Cambridge University Press.

King, P., 1987, "Sovereignty" en D. Miller, J. Coleman, W. Connolly y A. Ryan (comps.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, Oxford, Blackwell.

Kukathas, C. y **Pettit, P**., 1990, *Rawls: A Theorie of Justice and its Critics, Cambridge*, Polity Press.

Manin, B., 1987, "On legitimacy and political deliberation", *Political Theorie*, 15,3.

Mill, John Stuart, 1951, Considerations on Representative Government, en H. B. Acton (comp.), *Utilitarism, Liberty, and Representative Government*, Londres, Dent.

Miller, D., 1989, *Market, State and Community: Theoretical Foundations of Market Socialism*, Oxford, Clarendon Press.

Mulhall, S. y **Swift, A**., 1992, *Liberals and Communitarians*, Oxfgord, Blackwell.

Pateman, C., 1985, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theorie*, Cambridge, Polity Press.

Rawls, J., 1971, *A Theorie of Justice, Cambridge*, Mass., Harvard University Press.

—, 1985, "Justice as fairness: political not metaphysical", *Philosophy and Public Affairs*, 14, 3.

—, 1993, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.

Sen, A., 1981, *Poverty and Famine*, Oxford, Clarendon Press.