

## El problema de la democracia en Roma<sup>1</sup>

Valerio Rocco Lozano\*

El *pasado* del concepto «democracia» presenta un punto oscuro, ambiguo, que merece ser analizado con mayor rigor, no sólo por razones de exactitud histórica, sino también porque afecta de pleno al contenido de esta noción fundamental de la filosofía política: se trata del problema de la efectiva presencia de una democracia en Roma durante la época republicana. A menudo, se suele considerar que, tras la experiencia democrática ateniense, en la *res publica Romanorum* no se dieron los elementos para poder afirmar la existencia de una democracia propiamente dicha. A lo sumo, se puede reconocer, siguiendo a Polibio<sup>2</sup> y Dicearco de Mesina<sup>3</sup>, que en Roma el elemento democrático convivió con el poder aristocrático del Senado y con el monárquico de los cónsules, constituyendo por lo tanto sólo *uno* de los tres pilares sobre los que descansaba el equilibrio institucional republicano. Pero más no se suele conceder: como ha señalado recientemente Javier Peña<sup>4</sup>, la *Urbs aeterna* habría sido la cuna del *republicanismo*, elemento indispensable en la formación de la noción moderna de ciudadanía democrática, pero habría constituido una *involución* respecto a ese *paradigma* de la democraticidad antigua representado por la Atenas de Pericles. Según el profesor Peña, «Roma nunca fue una democracia»<sup>5</sup>.

---

\* Universidad Autónoma de Madrid.

1 Esta investigación ha sido realizada en el marco del proyecto de investigación «Pensar el Imperio. Filosofía de la Historia y Orden Mundial», HUM2006-13663.

2 Cfr. POLIBIO, *Historias*, Vol. V, CSIC-Tirant Lo Branch., Madrid, 2008, pág. 154 [VI, 11, 11-12].

3 Para las teorías políticas de Dicearco y sus consecuencias sobre el mundo romano, en especial Cicerón, cfr. J. CAMPOS DAROCA, «Formas de vida, política y filosofía en Dicearco de Mesina», en *Praesentia*, Universidad de los Andes, 2-3: 1998-99.

4 J. PEÑA, «La democracia en su historia», en Arteta, A., (ed.), *El saber del ciudadano*, Alianza, Madrid, 2008, p. 68: «Roma nunca fue una democracia. Pero la noción de república, tal como fue allí entendida, tiene un núcleo normativo que incluye vínculos y rasgos comunes con la democracia, sobre todo con la democracia tal como vino a ser entendida andando el tiempo».

5 En esta tesis coincide con M. I. FINLEY, *Vieja y nueva democracia*, Ariel, Barcelona, 1980, págs. 22-23, *in nota*: «también los romanos discutieron el problema de la democracia, pero

Sin embargo, en las consideraciones de algunos estudiosos se puede advertir que quizá sea precipitado descartar la existencia de una democracia en Roma. De hecho, muchos pensadores han adscrito al régimen político que va desde la expulsión de los Reyes hasta la batalla de *Actium* en el 31 a. C. las características propias de una democracia, aunque a menudo añadiendo salvedades o matices. Sin voluntad de ser exhaustivos, se pueden repasar algunos ejemplos. Ortega y Gasset, en el tercero de los ensayos *Sobre la muerte de Roma*, señala que «el Estado romano es una democracia, bien que aristocrática. El pueblo —*populus*— decide, mediante elecciones periódicas, de los destinos nacionales»<sup>6</sup>. Otro caso problemático es el de Hegel, que a pesar de reconocer en sus *Vorlesungen*<sup>7</sup> que la «república es un nombre indeterminado; entre los romanos no es más que una aristocracia», también sostiene, un poco más adelante, al hablar del fin de la *libera res publica*, que «la constitución democrática ya no podía conservarse en Roma, sino aparentemente». Por lo tanto, Hegel coincide con Ortega tanto en subrayar el carácter aristocrático de la República romana como en definirla como una democracia.

Algunos ilustres intérpretes, como por ejemplo individuos tan distantes entre sí como Maquiavelo<sup>8</sup> o «Cayo Graco» Babeuf<sup>9</sup>, también insistieron en el elemento democrático de la República romana, pero en vez de hacerlo, como parece natural, sobre la base del análisis de las asambleas populares, sobre

---

el interés de lo que tenían que decir al respecto era escaso. Era algo de segunda mano, en el peor sentido de la expresión, o sea, proveniente únicamente de la experiencia libresca, puesto que Roma nunca había sido una democracia de acuerdo con cualquiera de las definiciones de este término que demos por aceptables, aunque fuera el caso de que algunas instituciones populares se incorporaran en el sistema de gobierno oligárquico de la República romana».

6 J. ORTEGA Y GASSET, *Las Atlántidas y Del Imperio Romano*, Revista de Occidente, Madrid, 1992, p. 95.

7 G. W. F. HEGEL, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Alianza, Madrid, 1999, pp. 524 y 536.

8 Cfr. N. MAQUIAVELO, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 37: «el pueblo se sublevó contra ella [la nobleza], de manera que, para no perderlo todo, se vio obligada a conceder su parte al pueblo, aunque el Senado y los cónsules conservaron suficiente autoridad para mantener su posición en la república. Y así fueron creados los tribunos de la plebe, después de lo cual fue mucho más estable aquel Estado, participando de las tres formas de gobierno».

9 En realidad, existe una línea de pensamiento que acerca mucho a Babeuf y a Maquiavelo precisamente en lo que respecta a la concepción del tribunato de la plebe y de personajes históricos como los hermanos Graco. Esta línea ha sido reconstruida por F. FURET, «Babeuf», *Dictionnaire critique de la Révolution Française*. Acteurs, Champs-Flammarion, París, 1992, págs. 25-35. La tesis de Furet es que fue Buonarroti, el difusor de las teorías igualitaristas de Babeuf, que tanto inspiraron a Marx, quien le dio a conocer el ejemplo de Cayo Graco a través de la lectura de Maquiavelo. El conocimiento que Babeuf tenía de las gestas de su presunto antecesor romano era por lo tanto bastante indirecto, y consecuentemente inexacto.

todo los *comitia centuriata*, a través de las cuales se ejercía la participación política de los ciudadanos, lo argumentaron a partir de esa magistratura tan extraña y fascinante en sus atribuciones, como es la de *tribuno de la plebe*. Al contrario, Benjamin Constant consideró que la institución del tribunato es *la única* que puede definirse como *representativa*, en un sistema globalmente asambleario y democrático en el que «el pueblo ejercía directamente gran parte de los derechos políticos»<sup>10</sup>. Existe por lo tanto un radical desacuerdo a la hora de individualizar dónde reside el elemento democrático del sistema político romano.

Pero las discrepancias existentes entre los que afirman que hubo una forma de gobierno democrática en Roma afectan incluso a elementos más decisivos, como es la delimitación de la época histórica en la que podría individuarse una democracia en la larga y compleja historia romana. Un ejemplo de esta cuestión problemática puede verse en el controvertido libro *La democrazia a Roma*, del romanista italiano Antonio Guarino, quien sostuvo que *no sólo* la *libera res publica* satisfacía plenamente los criterios de democraticidad que se suelen admitir para el caso griego<sup>11</sup>, sino que *incluso* el *Principatus*, hasta la época de los Severos, puede considerarse, por lo menos desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, una *democracia* a todos los efectos<sup>12</sup>.

La clave consiste en entender qué entiende Guarino por democracia; las características jurídicas que un régimen político debe poseer para poder definirse como tal son, según él, la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley, la posibilidad para todos los ciudadanos de elección activa y pasiva de los principales puestos del Estado, el criterio de superioridad de las decisiones de la mayoría y a la vez el respeto y la defensa de las minorías<sup>13</sup>. Estos rasgos, con algunas variaciones (como por ejemplo la abolición de la esclavitud, la inclusión de las mujeres en la vida pública, el paso de un sistema «directo» a un sistema «representativo»), son los que hermanarían las experiencias demo-

---

10 B. CONSTANT, «De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos», en *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 259.

11 Cfr. A. GUARINO, *La democrazia a Roma*, Liguori editore, Nápoles, 1979, pág. 11: «l'afermazione corrente che Roma non conobbe mai, nel corso della sua storia più che millenaria, un vero e proprio sistema democratico di governo esprime un convincimento tanto vastamente diffuso, quanto, a mio parere, privo di fondamento giuridico».

12 Una relación de autores antiguos que defienden, con matices, esta misma opinión, se encuentra en Ch. MEIER, *Entstehung des Begriffs «Demokratie»*, Suhrkamp, Frankfurt, 1981, págs. 68-69: «Aristides nannte das römische Weltreich eine «Demokratie unter einem Kaiser». Cassius Dio behauptete, wahre Demokratie bestünde nur unter einer Monarchie, da nur dort allen das gleiche nach Würdigkeit zukomme. Insgesamt ging es dabei nur noch um den behaupteten Effekt einer Verwaltungspraxis. Die Freiheit, die man suchte, war soziale und wirtschaftliche Sicherheit. Demokratie stand nur noch für einige «rechtsstaatliche» Elemente».

13 Cfr. A. GUARINO, op. cit., pág. 35.

cráticas en Atenas, Roma y las democracias modernas. En base a esta enumeración de rasgos, el estudioso italiano realiza una distinción entre democracia y autocracia, más allá de las cuales, como sostenía Kelsen, *tertium non datur*. La primera es definida por Guarino como ese sistema jurídico en el que la voluntad que está representada en el ordenamiento jurídico del Estado es idéntica a la voluntad de los ciudadanos. En la autocracia los súbditos no tienen acceso a la legislación, por lo que su voluntad es distinta de la voluntad de la ley. Guarino habla para el primer sistema de «gobierno abierto» y para el segundo de «gobierno cerrado». Las características de «los gobiernos abiertos», entendidos desde una perspectiva puramente jurídica, siempre siguiendo a Kelsen, serían dos: en primer lugar todos los ciudadanos pueden formar parte del electorado pasivo y activo (excluyendo a algunos por unas *condiciones iuris* válidas para todos) y en segundo lugar todos los seres humanos (teniendo siempre en cuenta la limitación impuesta por algunas condiciones universalmente válidas) pueden llegar a ser ciudadanos. Pero Guarino nos advierte de que es necesario ampliar, flexibilizar estas dos características, pues de lo contrario la idea de Estado democrático abierto sería una utopía irrealizada y casi irrealizable y sobre todo, y en este caso sin duda tiene razón, sería inaplicable al mundo griego. Para tener una definición más concreta, se hace necesario añadir unas ligeras modificaciones: en primer lugar el principio de *representación* política que, lejos de quitar protagonismo al *démos* en su función de autogobierno, agiliza las operaciones de las asambleas en provecho de toda la comunidad. Además, la asignación del estatus de ciudadano a cada individuo puede llevar más de una generación, de manera que si un individuo no llega a ser ciudadano pero cumple una serie de requisitos, puede estar seguro de que su descendencia sí llegará a serlo. Con una serie de argumentos que no es el caso aquí de resumir<sup>14</sup>, Guarino llega a demostrar que la República romana se ajusta a esta definición corregida y debilitada de democracia.

La tesis fundamental de Guarino es que no se puede identificar el autoritarismo con la autocracia<sup>15</sup>. El primero es un *tipo de gobierno* posible en cualquier ordenamiento jurídico, y es por lo tanto una entidad política. La segunda es una forma de Estado, un ordenamiento constitucional, un elemento jurídico. Según Guarino es perfectamente posible compatibilizar un ordenamiento democrático o abierto con una forma de gobierno autoritaria e incluso totalitaria, siempre que no fallen los requisitos mencionados *supra*. Por ejemplo, sostiene Guarino, una dictadura no deja de ser democrática siempre que se asigne un término a los poderes de la persona que tiene la máxima autoridad del Estado. Este límite de tiempo no tiene que ser preciso, puede ser también

---

14 Cfr. A. GUARINO, op. cit., págs. 47-67.

15 Cfr. A. GUARINO, op. cit., pág. 45.

*incertus quando* (por ejemplo una dictadura vitalicia). También en este caso la naturaleza jurídica de la democracia quedaría absolutamente intacta. En base a este principio, sin insistir en el detalle de las consideraciones jurídicas e históricas del libro, resulta extremadamente fácil adscribir un carácter democrático también al ordenamiento legal vigente durante el Principado, si se admite que lo hubo en la República, dado que formalmente, desde el punto de vista de las leyes y las instituciones, el cambio fue mínimo, mientras que hubo un notable cambio en la manera concreta de ejercer el poder<sup>16</sup>.

Estas tesis de Guarino, sin duda atrevidas y chocantes, pueden y deben ser rebatidas en muchos sentidos y por muchas razones. En primer lugar, incluso si se aceptara su marco conceptual dicotómico y su definición procedimental y mínima de democracia, habría que afirmar que ni siquiera la más participativa de las épocas de la República satisfizo los requisitos exigidos por él. Por lo que respecta a la participación política activa en las asambleas, fundamentalmente en los *comitia centuriata*, no sólo en la práctica siempre se imponía la voluntad de los ciudadanos más ricos, sino que, también desde el punto de vista jurídico, el sistema de votación estaba explícitamente elaborado para que así fuera<sup>17</sup>. Sin entrar en cuestiones de índole pragmática (como

---

16 Una diferencia fundamental entre la república y el nuevo régimen inaugurado por Augusto, fue que, bajo la autoridad del *princeps*, se creó una organización paralela al Estado, paraestatal, esto es, *extra ordinem*. La creación de este inmenso cuerpo de funcionarios respondía a la exigencia de organizar y poner en práctica los numerosos poderes y prerrogativas del emperador a través de mandatarios que ejecutaban sus designios y voluntades. Pronto se creó una jerarquía dominada por los poderosísimos *praefecti pretorio*, consejeros y vicarios del príncipe en un gran número de ámbitos, los *praefecti Augusti*, que administraban Roma en su ausencia, los *legati Augusti*, que le ayudaban en la organización del ejército y en la administración de las provincias imperiales, los *procuratores Augusti*, expertos en temas económicos y administrativos, y un sin fin de *curatores* (*viarum publicarum, aquarum publicarum, aedium publicarum et operum publicorum, riparum et alvei Tiberis*). Por lo tanto, ascendiendo en la pirámide de la burocracia romana, encontramos en la cúspide al príncipe, que se configura como el máximo funcionario, el más importante representante de este sistema paraestatal. En su persona confluyen dos naturalezas: por una parte es un *magistrado* especial, extraordinario, al que se han confiado los poderes propios del *senatus populusque Romanus*; por otra representa la cúspide del sistema *extra ordinem*. Pero según Guarino no existe contradicción alguna: *extra ordinem rei publicae* no significa fuera de la república o por encima de la república, sino que se trata de un elemento paralelo en armonía con las instituciones tradicionales: «nel sistema romano, malgrado tutto, il principe era perfettamente integrato, e lo rimase almeno sino alla fine della dinastia dei Severi» (A. GUARINO, op. cit., pág. 95).

17 Todos los ciudadanos romanos entre los diecisiete y los sesenta años estaban divididos en 193 centurias, a su vez agrupadas en seis clases (más cinco centurias de *proletarii*). La primera clase estaba compuesta por 18 centurias de *equites*, compuestas en total por tan sólo 1800 ciudadanos de enorme riqueza. La segunda, compuesta por 80 centurias de *pedites* con un censo muy elevado, bastaba para asegurar la mayoría si sumada a los votos de los *equites* (18+80=98, y la mayoría era 193/2+1=97). Por lo tanto, en la mayoría de los casos en los que hubiera intereses de clase que hicieran que los poderosos votaran de manera unánime, el voto de los ciudadanos de las últimas cuatro clases era ininfluyente.

el hecho de que en la práctica la elegibilidad a las magistraturas *cum imperio* y al Senado estaba limitada sólo a los ciudadanos cuyos recursos económicos les permitieran emprender el costoso *cursus honorum*<sup>18</sup>), y permaneciendo en el ámbito puramente jurídico en el que se sitúa Guarino, hay que juzgar como simplemente inaceptable su análisis del Senado<sup>19</sup>, al que define como un elemento *exclusivamente* político que no se puede decir que modifique el carácter democrático de la *respublica* desde el punto de vista jurídico. Al contrario, hay que decir que es *precisamente* por el papel preponderante del Senado en la vida política romana que el Estado recibía la denominación legal y formal de *senatus populusque Romanus*, en el que el orden de los coyuntos no es casual, sino que describe la preponderancia de los *patres conscripti* sobre los magistrados y las asambleas que los elegían. Minimizar el peso del Senado para intentar camuflar el tinte oligárquico del régimen político republicano es una operación tan sencilla como ilegítima, y revela también una profunda incomprensión del mundo romano: es cierto que, excepto en el caso de los *senatusconsulta*, el papel del Senado no se basaba en la *potestas* o en el *imperium*, sino en una *auctoritas* de carácter más intangible, moral. Pero esta *auctoritas*, por lo menos en la época republicana, era la base no sólo del prestigio del Senado, sino que puede decirse que era fuente de legitimidad de *todo* ese ordenamiento jurídico al que Guarino se refiere abstractamente, sin tener en cuenta su génesis y su imbricación con las estructuras políticas, sociales y económicas de la Roma antigua.

Por lo tanto, cabe concluir que un planteamiento, como el de Guarino, que prescinde de la *forma imperii* efectivamente existente y se centra sólo en el análisis del ordenamiento jurídico, es sin duda *insuficiente* y lleva a paradojas y a incorrecciones de calado<sup>20</sup>. Además, como se ha podido observar en la argumentación expuesta, este modo de proceder puede ser también *peligroso*, dado que, como ocurre veladamente en este caso, puede llevar a la adjudicación del carácter de *democracia* a experiencias históricas, como dictaduras (y

---

18 Un dato significativo de la escasa posibilidad de acceder a puestos de relevancia sin tener especial linaje o fortuna son los ejemplos de Cayo Mario y de Cicerón, a los que todos los textos de la época definen repetidamente como *homines novi*. La insistencia en la mención de este dato revela implícitamente que casos como los suyos debían de ser más bien raros.

19 Cfr. A. GUARINO, op. cit., pág. 66-68.

20 Precisamente la atención al ámbito social, e incluso individual, del mundo romano, es la que lleva a T. R. GLOVER, *Democracy in the Ancient World*, Cooper Square, Nueva York, 1966, pág. 227, a adoptar una postura intermedia entre las afirmativas y las negativas que hemos analizado hasta ahora: en Roma habría habido una democracia durante un tiempo, pero se trató de un proyecto fracasado, «as it must fail wherever democrats do not realize that of all forms of government it asks most of men, and calls for the highest of all loyalties, the consecration of mind and heart, of intelligence and sympathy, the recognition of the rights of other men and the sanctity of the human soul».

de hecho Guarino, al hablar de Roma, alude constantemente de manera implícita al fascismo italiano) que de ninguna manera pueden considerarse tales.

Sin embargo, el planteamiento de Guarino también tiene virtudes, y por eso merece, casi treinta años después de la publicación de este libro, ser recuperado. En primer lugar, pone el acento de manera polémica y contundente sobre un tema que hemos visto que a menudo ha sido tratado a la ligera, el de la existencia de una democracia en Roma, y que no pocas veces ha llevado a paradojas y discrepancias como las expuestas al principio. En segundo lugar, tiene la virtud de acercar dos experiencias políticas, la romana y la ateniense, que a menudo son descritas como demasiado diferentes entre sí. No se olvide la descendencia casi directa, a través de los *decemviri ad leges scribundi*, entre muchas instituciones y leyes de Atenas y de Roma; no se olviden tampoco características de la democracia ateniense, como el hecho de que el sorteo para la elección de magistrados sólo se hiciera entre *candidatos* que se ofrecían para ello, y no entre toda la población, o la no remuneración de los cargos públicos hasta una fecha tardía, que subrayan el carácter oligárquico de ese régimen político; también es conveniente recordar las similitudes entre las agresivas políticas exteriores de la Atenas democrática y la Roma republicana. Traer a colación estos elementos, además de otros sobradamente conocidos como la exclusión de esclavos, mujeres y extranjeros de los procesos de toma de decisiones, puede ser útil para volver a plantearse en qué sentido puede hablarse de una «democracia» griega enfrentada a una república romana oligárquica y antidemocrática. Es probable que muchos de los argumentos de los críticos de Guarino *en contra* de la democraticidad de la *libera res publica Romanorum*, puedan aplicarse también a Atenas, con el consecuente problema, para las democracias modernas, de ver derrumbarse un mítico antecesor, un glorioso antepasado, que es posible que encierre muchas más sombras de lo que una cierta tradición historiográfica grecómana ha querido presentar.

Estas últimas consideraciones sobre las tesis de Guarino muestran que es fundamental, *también* para la filosofía política contemporánea, una correcta interpretación de la democraticidad en esa realidad histórica, la República romana, en la que tantas configuraciones políticas, desde las idealizadas por Dante hasta las realizadas por los revolucionarios franceses y norteamericanos, desde las soñadas por Babeuf hasta las puestas en prácticas por el fascismo, han visto un referente, un *modelo*<sup>21</sup>. Precisamente por la función *ejemplar* desempeñada por Roma en la historia de las ideas políticas, parece plausible que, si se encuentra un marco conceptual válido desde el que anali-

---

21 Sobre esta temática cfr. A. GIARDINA, A. VAUCHEZ, *Il Mito di Roma da Carlo Magno a Mussolini*, Laterza, Roma-Bari, 2000, así como E. CANTARELLA, *El peso de Roma en la cultura europea*, Akal, Madrid, 1996.

zar el desarrollo político romano, esas categorías puedan valer también para el estudio de otros regímenes, aparentemente alejados históricamente, pero con una descendencia simbólica y espiritual de Roma<sup>22</sup>. Por todo ello, la filosofía política debe enfrentarse con el mundo romano, y en concreto con el tema de su democraticidad, desde una doble perspectiva: parafraseando el título de un reciente artículo de José Abad Baena<sup>23</sup>, Roma sigue siendo, para todos nosotros, «paradigma y problema».

---

22 Este intento ha sido realizado de manera sistemática por P. DE FRANCISCI, en su imponente obra *Arcana imperii*, M. Bulzoni editore, Roma, 1970, donde se analiza la historia política de Roma a partir de las categorías, de matriz weberiana, de un *ductus* carismático y una *legalitas* legal-tradicional. La tesis principal de la obra es que la dialéctica y el eventual equilibrio entre estos dos poderes no sólo explica las transformaciones de las formas políticas a lo largo de la historia de Roma, sino que se puede aplicar también a cualquier otro régimen histórico que se haya definido a sí mismo como un «imperio».

23 J. ABAD BAENA, «Roma, paradigma y problema: ‘Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio’», en *Florentia Iliberritana*, Universidad de Granada, 19: 2008, págs. 9-18.