

La democracia de Robert A. Dahl: el viaje y su autor

MIGUEL ARTURO PÉREZ CABELLO

Una palabra que se pronuncia y se escucha sin cesar corre el riesgo de ser despojada de su significado. De boca en boca la democracia ha ido variando su sabor semántico. Pero además la democracia es un concepto dinámico de añeja evolución y sujeto a los avatares de la historia. Muchos han sido los intentos por domar conceptualmente a la democracia. Sin embargo, ésta vuelve a enredarse en el lenguaje cotidiano y pronto cede a la confusión colectiva. Recientemente Robert A. Dahl se aventuró a reflexionar sobre el tema teniendo un afortunado resultado editorial cuya mayor virtud es el tono didáctico con el que escribió *On democracy* (Yale University Press, 1998. Traducida al español como *La democracia*, Taurus/ Grupo Santillana de ediciones, 1999).

El libro es una convocatoria de Dahl a emprender un viaje intelectual. El puerto de partida es una breve historia de lo que ha sido la discusión sobre la democracia en los últimos veinticinco siglos. La primera escala es "la democracia ideal" donde la igualdad política se convierte en el primer protagonista del sueño teórico. Más adelante el lector despierta en "la democracia real", una geografía ya explorada por el autor en *La poliarquía* (Yale, 1971; Rei, 1993). Ahí se describe el paisaje institucional con el que cuentan las viejas democracias y se prepara al lector para reconocer cuáles son las condiciones que favorecen la construcción de la democracia y cuáles la impiden. En el último trayecto aparecen al desnudo las virtudes y perversidades del mercado en el Estado democrático. El libro termina, pero el viaje queda inconcluso dejándonos en libertad para desembarcar o continuar a bordo de *La democracia*.

Para iniciar al lector en esta odisea ofrezco una entrevista sostenida con Robert A. Dahl el pasado 23 de marzo en las instalaciones del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Yale.

MAPC. En el libro se percibe una visión optimista de la democracia a nivel global, ¿existe el riesgo de una regresión a sistemas autoritarios?

RAD. En el plano global sólo una enorme catástrofe podría evitar que en el siglo xxi la democracia siga siendo la alternativa más atractiva. En menor escala tenemos alrededor de 80 países que pueden ser catalogados como democráticos por el aparato institucional con el que cuentan, pero cuya cultura política es débil o inapropiada. En estos países existe el riesgo de que una crisis coyuntural, como la puede sufrir cualquier país, derive en la ruptura del régimen democrático y la reinstalación de uno autoritario.

Globalmente me parece que el problema más serio es el futuro de China, un país que en sus 3000 años de historia hatenido muy poca experiencia con prácticas e instituciones democráticas. Ciertamente hay una tendencia social que apoya a una potencial transición hacia la democracia. Sin embargo, no creo que se pueda predecir cuál será el futuro de China. Obviamente el destino de esta nación tendrá consecuencias a nivel mundial y por ello, como abogado de la democracia, deseo que se avance hacia la transición de manera pacífica.

MAPC. En lo referente a la democratización de las organizaciones internacionales su visión se torna pesimista; incluso me parece que evita tocar el caso de la Organización de las Naciones Unidas.

PAD. Sobre este tema yo difiero con varios de mis colegas al tener una visión pesimista o escéptica sobre las posibilidades de democratizar a las organizaciones internacionales. Hay quienes piensan que la democratización del Estado-nación es un proceso que puede contagiar a las organizaciones internacionales.

Creo que las condiciones en que se desenvuelven las organizaciones internacionales distan de ser aquellas que varios países han desarrollado para una relativa participación y representación políticas. Incluso, en el caso de la Unión Europea, que abordo en el libro, no se cuenta con un contexto favorable para la democratización. En estas organizaciones las decisiones son tomadas por una élite burocrática y política dentro de un sistema de regateo.

¿Puede democratizarse la ONU? Lo dudo mucho. Hay una enorme diferencia entre el Consejo de Seguridad que concreta un enorme poder y la Asamblea General cuyo poder es mínimo. Pero un problema aún más profundo es la distancia psicológica y política que existe entre estas organizaciones internacionales y los ciudadanos. Esta situación implica un reto más que un dilema, ya que si estas organizaciones no pueden ser democráticas en el sentido en que nosotros entendemos ese concepto ¿cómo podemos asegurarnos de que funcionen a partir de un tipo de valores reconocidos por los países democráticos y a través de qué medios les podemos exigir que rindan cuentas institucionalmente? Me parece que aún desconocemos cuáles serán las

formas y las características institucionales que requerirá el nuevo sistema de organizaciones internacionales. Probablemente el esquema no será democrático pero el menos deberá satisfacer a los países miembros de estas organizaciones por lo que hace a la rendición de cuentas (*accountability*).

MAPC. ¿Qué piensa sobre el hecho de que la globalización y la fragmentación cuestionen la vigencia del Estado-nación?

RAD. Hay dos lecturas sobre este fenómeno. Una posibilidad es que ubica al Estado-nación rebasado por las organizaciones internacionales y otros actores de la globalización en detrimento de su soberanía. Es muy difícil determinar qué tan se lejos irá en este proceso, pero vuelvo a reaccionar con escepticismo y considero exagerada la visión que condena al Estado-nación a desaparecer en el siguiente medio siglo. Creo que el Estado seguirá siendo un actor muy importante en el esquema global ya sea México, Estados Unidos, China, Rusia o cualquier otro.

En cuanto a la fragmentación, creo que un caso paradigmático es el de la Unión Europea que vive este proceso intra e interestatalmente. Por ejemplo, es muy factible que Escocia obtenga su independencia en el curso del siguiente cuarto de siglo. Pero esto no significaría que Gran Bretaña, conformada por Inglaterra y Gales, dejase de ser un Estado importante. Por otro lado, un país como Dinamarca no ha perdido el control sobre su destino político y económico por pertenecer a la Unión Europea.

Otras fragmentaciones, como bien apuntan Juan J. Linz y Alfred Span, se han resuelto por la vía de acuerdos conferederados en los que se garantiza la autonomía de los miembros manteniendo cierto grado de coherencia con el gobierno central. Esto me parece una opción adecuada tomando en cuenta que los Estados pequeños en muchas ocasiones son extremadamente efectivos, prósperos y altamente democráticos.

MAPC. En los últimos años el Estado ha perdido terreno frente al mercado, ¿cuál sería la proporción deseable entre Estado y mercado y cómo podemos resolver el dilema de la desigualdad generada por el mercado en un Estado democrático?

RAD. Este es un problema extraordinariamente importante. La desaparición de una ideología alternativa al sistema económico capitalista nos deja obligados a combinar, inevitablemente, instituciones liberales democráticas con un capitalismo de mercado mientras no surja un análisis que produzca una nueva alternativa ideológico intelectual.

Ahora, las fronteras entre mercado y Estado cambian constantemente, así lo han hecho por ciento cincuenta años. La balanza se ha cargado de un lado u otro dependiendo de la dirección hacia la que ha apuntado cada generación. Esta situación parece repetirse cíclicamente sin lograrse un equilibrio. Me parece que actualmente la ideología del mercado, que ha predominado en los últimos veinte años, comienza a declinar ante las indeseables consecuencias que genera. El FMI y el BIRF (Banco Mundial) se van dando cuenta lentamente de que no se puede imponer la ideología del libre mercado sin causar enormes daños y desigualdad. Percibo que el "triumfo" de la ideología del mercado ha alcanzado consecuencias extremas que se traducirán, creo, en un viraje generacional histórico. Las soluciones y propuestas todavía no son claras y se tendrán que implementar sobre la marcha cometiendo algunos errores para crear una justicia distributiva. ¿Cómo hacerlo? Nadie tiene la respuesta aún pero se está reflexionando. Por ejemplo, en la Escuela de Derecho de Yale se está pensando sobre un nuevo esquema que proporcione a todo individuo al nacer un bono para educación por una cantidad que va de veinte a ochenta mil dólares. Por supuesto que una medida de este tipo tendría que acompañarse del impuesto apropiado. MAPC. Se ha dicho en varios foros que los partidos atraviesan por un periodo de crisis y que esto ha llevado a la emergencia de nuevos actores, ¿cuál es su opinión y su diagnóstico?

RAD. Como no creo poder responder con inteligencia sobre la situación global, me limitaré al sistema de partidos políticos en los Estados Unidos. En los últimos veinte años los partidos han seguido dos caminos contradictorios. Primero, la organización partidista nacional se ha fragmentado en organizaciones individuales. Así, en la Cámara de representantes encontramos que existen tantos miembros como organizaciones políticas. Los partidos han dejado de funcionar como espacios de encuentro entre distintos grupos y posiciones. Este hecho le dificulta al votante la acción de articular una decisión racional.

Los partidos políticos son importantes porque tienen un pasado, un presente y un futuro probable. Esta información es conocida más o menos por los votantes y sirve para orientar la dirección de su voto. Esto significa que es más sencillo votar por un candidato y su partido que votar por un individuo al que no puede asociarse con la historia de un partido. En este sentido creo que la crisis de los partidos es una desventaja para el sistema electoral.

Segundo, en contradicción abierta con lo descrito, la disciplina partidista se ha incrementado en los últimos diez o quince años. No estoy muy seguro de que esta paradoja sea benéfica para el sistema, ya que hay una ausencia de acuerdos entre partidos (*cross party accomodation*). Este hecho se reveló en el proceso de juicio al

presidente Clinton (*impeachment trial*) que se tornó altamente partidista. En mi opinión ambas tendencias arrojan resultados negativos.

Finalmente, la población estadounidense ha venido perdiendo confianza en el gobierno y los partidos desde la guerra de Vietnam y el Watergate; esta situación se agudizó con el *sexgate*. Como consecuencia de este clima de desconfianza han surgido actores apartidistas. Ejemplos concretos son la elección de gobernadores independientes en los estados de Maine y Minnesota.

MAPC. En el marco de la "tercera ola" algunos países no han logrado que sus sistemas electorales funcionen como lo dictan la tinta y el papel de sus constituciones. ¿Cómo superar esta etapa y consolidar un sistema electoral justo y eficiente?

RAD. Creo que este punto representa un problema muy serio y no podrá solucionarse sin antes desarrollar una cultura política en combinación y concordancia con un marco jurídico adecuado. El sistema electoral debe ser entendido y concebido como una institución imparcial y justa que evita cualquier manipulación. El desarrollo de una cultura política democrática no es tarea fácil: se requiere de una actitud convencida de la élite política así como de la emergencia de una clase política intermedia. Uno de mis colegas ha catalogado este segundo grupo como una "élite atenta" (*attentive elite* / opinión pública atenta o élite vigilante) al referirse a un sector social que sigue de cerca el acontecer político y reacciona influyendo en éste, sin ocupar necesariamente posiciones de liderazgo.

El caso de los Estados Unidos es muy interesante ya que no existe un acuerdo constitucional a pesar de que la práctica electoral es ya una tradición bicentenaria. En otros países sucede todo lo contrario y nos topamos con marcos jurídicos electorales que no se respetan.

MAPC. En el libro se ubican los riesgos de las elecciones exageradamente frecuentes, los periodos cortos y la reelección perpetua, ¿cómo regularlos?

RAD. Primero hay que limitar constitucionalmente la reelección a un número razonable de periodos si se quiere contar con esta figura juridicopolítica. Además, hay que cuidar que los límites impuestos no sean fácilmente reformables.

En cuanto a los periodos cortos y las elecciones frecuentes el caso de los representantes en los Estados Unidos es paradigmático. El periodo dura dos años, de manera que inmediatamente después de la elección se comienza a preparar la campaña para la reelección. Sería más razonable tener periodos de cuatro años con opción a una reelección o bien de seis años sin reelección. A mi juicio éstos son tiempos razonables que evitan el encadenamiento de una campaña tras otra y la frustración popular de no poder cambiar el gobierno a través de elecciones relativamente frecuentes.

MAPC. Usted afirma en su texto que la ausencia de intervención extranjera es un requisito para consolidar la democracia. En esta línea, ¿cómo podemos interpretar la intervención abierta que han protagonizado los Estados Unidos con la bandera de la democracia en países como Haití, Somalia, Cuba y actualmente Kosovo?

RAD. Una pregunta complicada ciertamente. Creo que intervenir en Haití fue un error. Creo que aislar Cuba es un error. Creo que entrar en Kosovo será un terrible error a menos que sea por un periodo de largo tiempo, entre veinte y veinticinco años. ¿Por qué? Creo que con frecuencia confundimos la construcción de instituciones democráticas con la construcción de edificios. Es incorrecto pensar que invadir Haití, aislar a Cuba, o bombardear Somalia transformará a estos países en democracias de la noche a la mañana. Se requiere mucha paciencia para construir la democracia. En Occidente hemos olvidado cuánto tiempo tomó transitar de las monarquías absolutas a la democracia, o cuánto dilató la expansión del sufragio. Tampoco creo que debamos esperar siglos; pero es necesario tener en cuenta que estamos hablando de procesos lentos.

En casos como Haití o Kosovo la ausencia de experiencia, instituciones y cultura democráticas obliga a que la ocupación se prolongue por no menos de veinte años si se pretende construir una democracia. En el caso cubano la política de los Estados Unidos debería cambiar y ayudar a la isla caribeña a abrirse al mundo. A fin de cuentas sólo los cubanos pueden decidir qué tipo de país desean construir. Apoyar la apertura de Cuba generaría una clase media, una estructura social capaz de tomar las riendas de la transición cuando la dictadura termine. Actualmente estamos haciendo todo lo contrario, estamos contribuyendo al desastre.

En relación con la pregunta me gustaría mencionar otras situaciones en las que se restableció la democracia en condiciones óptimas. Por ejemplo, después de la segunda guerra mundial no tuvo mayor complicación reinstaurar la democracia en Dinamarca y Noruega, ya que existía una cultura democrática consolidada. Alemania fue un reto mayor que requirió una ocupación militar de aproximadamente ocho años: pero existían condiciones favorables: respeto por la ley, un sistema legal, una economía potencialmente próspera, y una amplia clase media educada. El escenario era bastante propicio para construir una democracia.

MAPC. En la búsqueda de métodos que permitan una representación y participación efectivas, ¿qué papel juega la figura del referéndum?

RAD. La pregunta es muy interesante. Responderé citando ejemplos extremos. Suiza es el país que utiliza el referéndum con mayor frecuencia debido a que cualquier reforma constitucional requiere ser sometida a la consulta nacional. Hasta ahora el sistema ha funcionado bastante bien y no parece que vaya a sufrir algún cambio. En el otro extremo, en los Estados Unidos no tenemos referendums nacionales, pero sí estatales como los que se practican en California. Este último extremo no debería emularse ya que normalmente se compone de preguntas técnicas y es objeto de campañas de persuasión para manipular el resultado final. Además el debate previo no siempre es el adecuado y generalmente termina por confundir a la población. De manera que no se trata de descalificar la figura del referéndum, pero tampoco de promover su abuso.

Creo que es importante realizar referendums de manera ocasional siempre y cuando el contenido de los temas por consultar sea vital y se lleve a cabo una discusión pública que permita a la población informarse y votar inteligentemente. En algunas ocasiones es más recomendable realizar sondeos de opinión pública.

MAPC. Para finalizar, la referencia a los términos de igualdad e inclusividad es constante en el libro, ¿cómo podríamos aplicar estos conceptos a los inmigrantes que llegan a los países desarrollados en busca de oportunidades y terminan por ser discriminados, marginados, rechazados y maltratados?

RAD. La inmigración legal e ilegal es un grave problema en los países desarrollados. En Estados Unidos se resolvió en el pasado por la vía de la "asimilación". Sin embargo, es poco probable que esta fórmula funcione en otros países; por ejemplo, en Noruega, donde existe una larga tradición de igualdad, democracia y respeto a los derechos humanos es prácticamente imposible que un inmigrante paquistaní, por citar un ejemplo, pueda ser asimilado. Aunque en este caso surge la posibilidad de doble ciudadanía.

El problema tiene varios niveles. Primero, el respeto a los derechos humanos básicos de cualquier individuo debe estar fuera de toda duda sin importar la procedencia, nacionalidad, legalidad, ilegalidad o estatus migratorio. Después tenemos la necesidad de que los inmigrantes legales cuenten con derechos políticos que les permitan participar. Quizá esta participación tenga que limitarse al entorno local para la primera generación: pero a partir de la segunda generación la ciudadanía plena debe adquirirse automáticamente. Finalmente, el Estado debe responsabilizarse de informar y educar a los nuevos ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones para que éstos los puedan ejercer y cumplir cabalmente.