

El surgimiento de la democracia iliberal

Fareed Zakaria¹

***E**l excelente análisis del escritor norteamericano que aquí reproducimos, nos pone de presente graves peligros y desviaciones a que está sometida la democracia occidental.*

* * *

La siguiente ola

EN VÍSPERAS DE LAS ELECCIONES DE SEPTIEMBRE DE 1996 EN BOSNIA, cuyo objetivo era restaurar la vida civil en ese país devastado por la guerra, el diplomático norteamericano Richard Holbrooke hizo la siguiente reflexión: "Supongamos que las elecciones se declaren libres e imparciales" y que quienes resulten elegidos sean "separatistas racistas y fascistas que se oponen abiertamente a [la paz y la reintegración]. Ese es el dilema". Sin duda lo es, no sólo en la antigua Yugoslavia sino, con frecuencia cada vez mayor, en

diversas regiones del mundo. Los regímenes democráticamente elegidos, que muchas veces son gobiernos reelegidos o ratificados mediante referendos, están ignorando los límites constitucionales de su poder y privando a los ciudadanos de derechos y libertades básicos. Desde Perú hasta la Autoridad Palestina, desde Sierra Leona hasta Eslovaquia, desde Pakistán hasta Filipinas, asistimos al surgimiento de un fenómeno perturbador en el panorama internacional: la democracia iliberal.

No ha sido fácil reconocer este

III-IV TRIMESTRES 1998

problema porque en Occidente, desde hace casi un siglo, el término "democracia" ha significado democracia liberal, es decir, un sistema político caracterizado no sólo por la celebración de elecciones libres e imparciales, sino también por la existencia de un Estado de derecho, la separación de poderes y la protección de libertades básicas de expresión, reunión, religión y propiedad. De hecho, esta serie de libertades —lo que podría denominarse liberalismo constitucional— es teóricamente diferente e históricamente distinta de la democracia como tal. Como señaló el politólogo Philippe Schmitter, "el liberalismo, ya sea como concepción de la libertad política o como una doctrina sobre política económica, puede haber coincidido con el surgimiento de la democracia. Sin embargo, nunca ha sido inmutable ni se ha vinculado claramente con su práctica". En la actualidad, las dos ramas de la democracia liberal, que en la estructura política occidental se encuentran entrelazadas, están tomando rumbos diferentes en el resto del mundo. La democracia ha prosperado, pero no así el liberalismo constitucional.

Hoy en día, 118 de los 193 países del mundo son democráticos, lo que cubre a la mayor parte de la población (54,8 por ciento, para ser exactos); esto representa un notorio incremento, inclusive si

se compara con las cifras de hace apenas un decenio. En esta época triunfalista, era de esperarse que los estadistas e intelectuales de Occidente rebasaran a E. M. Forster y dieran tres votos por la democracia. Sin embargo, lo que se percibe es una inquietud creciente ante la veloz propagación de elecciones multipartidistas en Europa del sur y central, Asia, África y Latinoamérica, quizás debido a lo que suele suceder después de dichas elecciones. Líderes populares, como Boris Yeltsin en Rusia y Carlos Menem en Argentina, hacen caso omiso de sus parlamentos y gobiernan por decreto presidencial, erosionando con ello prácticas constitucionales básicas. El Parlamento iraní —elegido más libremente que la mayor parte de los congresos en el Medio Oriente— impone severas restricciones a la expresión, el derecho de reunión e incluso el modo de vestir, reduciendo con ello la dosis de libertad, de suyo escasa, de dicho país. El gobierno elegido de Etiopía lanza sus fuerzas de seguridad contra periodistas y opositores políticos, causando un daño permanente a los derechos humanos (además de a los seres humanos).

Desde luego, la democracia liberal abarca un amplio espectro, que incluye desde ofensores modestos como Argentina hasta cuasi tiranías como Kazajistán y

Belarús, con países como Rumania y Bangladesh en el medio. En gran parte del espectro las elecciones casi nunca son tan libres e imparciales como las que hoy por hoy se celebran en Occidente, pero sí reflejan la realidad de la participación popular en la política y el respaldo a los elegidos. Los ejemplos no son aislados ni atípicos. La encuesta de Freedom House para 1996-97, *Freedom in the World*, tiene clasificaciones independientes para libertades políticas y libertades civiles, que más o menos corresponden a la democracia y el liberalismo constitucional, respectivamente. De los países que clasifican entre dictaduras confirmadas y democracia consolidada, el 50 por ciento obtiene mejores puntajes en libertades políticas que en libertades civiles. En otras palabras, la mitad de los países "en proceso de democratización" del mundo son hoy en día democracias liberales^{1A}.

La democracia liberal es una industria en crecimiento. Hace siete

años sólo el 22 por ciento de los países en proceso de democratización habrían podido clasificarse en esa categoría; hace cinco años, dicha cifra ascendió al 35 por ciento². Hasta la fecha, pocas democracias liberales han madurado hasta convertirse en democracias liberales; más bien, lo que ocurre es que están avanzando hacia un mayor liberalismo. Lejos de ser ésta una etapa temporal o transitoria, todo parece indicar que muchos países se están consolidando en una forma de gobierno que combina un grado sustancial de democracia con un grado sustancial de liberalismo. Así como las naciones en el mundo se han adaptado a múltiples variaciones del capitalismo, también podrían adoptar y sostener diversas modalidades de democracia. La democracia liberal occidental podría resultar no siendo el destino final del sendero democrático, sino simplemente una de sus múltiples variedades.

1/ Foreign Affairs, Dec./97

1A/ Roger Kaplan, ed., *Freedom Around the World, 1997*. Nueva York: Freedom House, 1997, pp. 21-22. La encuesta clasifica a los países en dos escalas de siete puntos, correspondientes a derechos políticos y libertades civiles (mientras más bajo el puntaje, mejor). He considerado que todos los países con un puntaje combinado de entre 5 y 10 están en proceso de democratización. Las cifras porcentuales se basan en las cifras de Freedom House, pero en el caso de países individuales no he adherido estrictamente a su clasificación. Si bien la encuesta es una faena extraordinaria —amplia e inteligente—, su metodología mezcla ciertos derechos constitucionales con procedimientos democráticos, lo cual confunde el asunto. Además, utilizo como ejemplos (aunque no como parte de la serie de datos) países como Irán, Kazajistán y Belarús, que incluso en términos procedimentales son, en el mejor de los casos, semidemocracias. Sin embargo, vale la pena señalarlos como casos problemáticos interesantes, puesto que casi todos sus dirigentes fueron elegidos, reelegidos y siguen siendo populares.

2/ *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1992-1993*, pp. 620-26; *Freedom in the World, 1989-1990*, pp. 312-19.

Democracia y libertad

DESDE TIEMPOS DE HERÓDOTO, LA DEMOCRACIA HA SIGNIFICADO, ante todo, el gobierno del pueblo. Esta visión de la democracia como un proceso de elegir gobiernos, expresada por académicos desde Alexis de Tocqueville hasta Joseph Schumpeter y Robert Dahl, está siendo ampliamente utilizada por los científicos sociales. En *The Third Wave*, Samuel P. Huntington explica el porqué:

“Las elecciones abiertas, libres e imparciales son la quintaesencia de la democracia, el *sine qua non* ineluctable. Los gobiernos que resultan de elecciones pueden ser ineficientes, corruptos, miopes, irresponsables, dominados por intereses específicos e incapaces de adoptar las políticas que exige el bien común. Estas características hacen que dichos gobiernos sean indeseables, pero no los hacen no democráticos. La democracia es una de las virtudes públicas, no la única, y la relación de la democracia con otras virtudes y otros vicios públicos sólo puede entenderse si se diferencia claramente la democracia de las demás características de los sistemas políticos”.

Esta definición también coincide con la idea que se tiene del término si se utiliza el sentido común. Si un país celebra

elecciones competitivas y multipartidistas, se le llama democrático. Cuando aumenta la participación de la población en la política, por ejemplo cuando se conceden derechos a las mujeres, se le considera más democrático. Desde luego, las elecciones deben ser abiertas e imparciales, y esto exige cierta protección a los derechos de expresión y reunión. Pero trascender esta definición minimalista y calificar a un país de democrático sólo si garantiza un catálogo amplio de derechos sociales, políticos, económicos y religiosos convierte el término democracia en un escudo de honor en vez de en una categoría descriptiva. Al fin y al cabo, Suecia tiene un sistema económico que, según muchas personas, coarta los derechos de propiedad individuales. Francia ejerció hasta hace poco un monopolio estatal sobre la televisión e Inglaterra tiene una religión estatal. Sin embargo, todos estos países se pueden identificar claramente como democracias. Desde el punto de vista analítico, equiparar subjetivamente la democracia con “un buen gobierno” la convierte en una herramienta inútil.

Por el contrario, el liberalismo constitucional no se refiere a los procedimientos para escoger un gobierno, sino a los objetivos del gobierno. Se refiere a la tradición, profundamente arraigada en la historia occidental, que busca

proteger la autonomía y la dignidad de un individuo contra la coerción, independientemente de su origen: Estado, Iglesia o sociedad. El término se relaciona con dos ideas muy cercanas. Es *liberal* porque se nutre del concepto filosófico, formulado inicialmente por los griegos, que hace énfasis en la libertad individual^{3/}. Es *constitucional* porque reposa en la tradición, practicada inicialmente por los romanos, del Estado de derecho. El liberalismo constitucional se desarrolló en Europa occidental y Estados Unidos como una defensa del derecho de los individuos a la vida y la propiedad, y a la libertad de religión y expresión. Para garantizar estos derechos, hizo énfasis en el control del poder de cada rama del gobierno, en la igualdad ante la ley, en cortes y tribunales imparciales, y en la separación de la Iglesia y el Estado. Sus exponentes principales incluyen al poeta John Milton, el jurista William Blackstone, estadistas como Thomas Jefferson

y James Madison y filósofos como Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith, el barón de Montesquieu, John Stuart Mill e Isaiah Berlin. En casi todas sus variantes, el liberalismo constitucional argumenta que los seres humanos poseen ciertos derechos naturales (o “inalienables”) y que, para garantizarlos, los gobiernos deben acogerse a una ley básica que limita sus poderes. Así, en 1215 en Runnymede, los barones de Inglaterra forzaron al rey a cumplir la ley establecida y consuetudinaria de la tierra. En las colonias norteamericanas estas leyes se hicieron explícitas, y en 1638 la ciudad de Hartford adoptó la primera Constitución escrita de la historia moderna. En los años setenta de este siglo, las naciones occidentales codificaron normas de comportamiento para los regímenes de todo el mundo. La Carta Magna, las Ordenes Fundamentales de Connecticut, la Constitución de Estados Unidos y el Acta Final de Helsinki son todas expresiones del liberalismo constitucional.

El camino hacia la democracia liberal

DESDE 1945, EN SU MAYOR PARTE LOS GOBIERNOS OCCIDENTALES han encarnado tanto la democracia como el

liberalismo constitucional. Por consiguiente, es difícil imaginar a los dos por aparte, en la modalidad ya sea de democracia iliberal o

^{3/} El término “liberal” se utiliza aquí en su sentido europeo antiguo, que hoy en día se conoce con frecuencia como liberalismo clásico. En Estados Unidos la palabra significa en la actualidad algo muy diferente, en especial políticas que defienden el Estado benefactor moderno.

autocracia liberal. Sin embargo, ambas modalidades existieron en el pasado y persisten en la actualidad. Hasta el siglo XX, casi todos los países de Europa occidental eran autocracias liberales o, en el mejor de los casos, semidemocracias. Los derechos estaban severamente restringidos, y las legislaturas elegidas tenían muy poco poder. En 1830, Gran Bretaña, que en ciertos aspectos era la nación más democrática de Europa, apenas permitía que el 2 por ciento de su población votara por una de las cámaras del Parlamento; dicha cifra ascendió al 7 por ciento después de 1867, y al 40 por ciento en los años ochenta del siglo pasado. Sólo a fines de los años cuarenta de este siglo casi todos los países se convirtieron en democracias plenas, con sufragio adulto universal. No obstante, cien años antes, hacia fines de la década de 1840, la mayor parte ya había adoptado importantes elementos del liberalismo constitucional: el Estado de derecho, derecho a la propiedad privada y, cada vez más, separación de poderes y libertad de expresión y de reunión. Durante gran parte de la historia moderna, lo que caracterizó a los gobiernos de Europa y Norteamérica y los diferenció de los del resto del mundo no fue la democracia sino el

liberalismo constitucional. El "modelo occidental" no se caracteriza tanto por los plebiscitos de masas cuanto por el juez imparcial.

La historia reciente de Asia del este sigue el itinerario occidental. Después de breves coqueteos con la democracia después de la Segunda Guerra Mundial, casi todos los regímenes del este de Asia se volvieron autoritarios. Con el tiempo, pasaron de la autocracia a la autocracia liberalizadora y, en algunos casos, a la semidemocracia liberalizadora⁴. En su mayor parte, los regímenes de Asia del este siguen siendo sólo semidemocráticos, con patriarcas de sistemas unipartidistas que convierten las elecciones en ratificaciones de poder, en vez de en competencias genuinas. Sin embargo, estos regímenes han ido otorgando a sus ciudadanos una gama cada vez más amplia de derechos económicos, civiles, religiosos y hasta cierto punto políticos. Como en Occidente, la liberalización en Asia del este ha incluido la liberalización económica, que resulta crucial para promover tanto el crecimiento como la democracia liberal. Desde el punto de vista histórico, los factores que más se asocian con las democracias liberales plenas son el

capitalismo, la presencia de una burguesía y un PNB per cápita elevado. En la actualidad, los gobiernos de los países del este de Asia son una combinación de democracia, liberalismo, capitalismo, oligarquía y corrupción, una situación que se asemeja bastante a los gobiernos occidentales de comienzos de este siglo.

El liberalismo constitucional ha conducido a la democracia, pero la democracia no parece conducir al liberalismo constitucional. En contraste con los caminos tomados por Occidente y Asia del este, durante los últimos dos decenios, en América Latina, África y partes de Asia, dictaduras con pocos antecedentes en materia de liberalismo constitucional han dado paso a la democracia. Los resultados no son alentadores. En el hemisferio occidental, en donde todos los países salvo Cuba han celebrado elecciones, un estudio realizado en 1993 por el académico Larry Diamond reveló que 10 de los principales 22 países de América Latina "tienen niveles de abuso contra los derechos humanos que son incompatibles con la consolidación de la democracia [liberal]"⁵. En África, el proceso de democratización ha sido extraordinariamente rápido. En el término de seis meses en 1990, gran parte del África francófona levantó su

veto a la política multipartidista. Sin embargo, aunque se han celebrado elecciones en casi todos los 45 estados al sur del Sahara desde 1991 (18 sólo en 1996), muchos países han sufrido reveses en términos de libertad. Uno de los principales estudiosos de África, Michael Chege, analizó la oleada de democratización y concluyó que el continente había "hecho énfasis excesivo en elecciones multipartidistas... y había descuidado los principios básicos del gobierno liberal". En Asia central, las elecciones, aunque razonablemente libres como en Kirguizistán y Kazajistán, han resultado en un poder ejecutivo fuerte, legislaturas y sistemas judiciales débiles y pocas libertades civiles y económicas. En el mundo islámico, desde la Autoridad Palestina hasta Irán y Pakistán, la democratización le ha otorgado un papel cada vez más importante a la política teocrática, acabando con tradiciones arraigadas de secularismo y tolerancia. En muchas partes del mundo islámico, como Túnez, Marruecos, Egipto y algunos de los estados del Golfo, si se celebraran elecciones mañana, lo más seguro es que los regímenes resultantes serían más iliberales que los que gobiernan en la actualidad.

Por otro lado, muchos de los países de Europa central han

4/ Indonesia, Singapur y Malasia son ejemplos de autocracias liberalizadoras, mientras que Corea del Sur, Taiwán y Tailandia son semidemocracias liberales. Sin embargo, ambos grupos son más liberales que democráticos. Lo cual también se puede decir de la única democracia liberal de la región, que es Japón; Papua Nueva Guinea, y en menor grado Filipinas, son los únicos ejemplos de democracia iliberal en Asia del este.

5/ Larry Diamond, "Democracy in Latin America", en Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 73.

avanzado exitosamente del comunismo a la democracia liberal, habiendo atravesado la misma fase de liberalización sin democracia por la que pasaron otros países europeos en el siglo XIX. De hecho, el imperio austrohúngaro, al cual pertenecían casi todos, era una autocracia liberal clásica. Incluso por fuera de Europa, el politólogo Myron Weiner detectó una conexión sorprendente entre un pasado constitucional y un presente democrático liberal. Señaló que, desde 1983, “todos los países del tercer mundo que emergieron del sistema colonial después de la Segunda Guerra Mundial con una población de por lo menos un millón de habitantes (y también la mayor parte de las colonias más pequeñas) y con una experiencia democrática continuada son antiguas colonias británicas”⁶. El gobierno británico no representaba democracia —el colonialismo es antidemocrático por definición—, sino liberalismo consitucional. El legado de derecho y administración de Gran Bretaña ha demostrado ser más beneficioso que la política francesa de concesión de derechos a partes de sus poblaciones coloniales.

Aunque en el pasado hubo autocracias liberales, ¿puede uno imaginarlas en la actualidad? Hasta

hace poco, un pequeño pero poderoso ejemplo floreció en una isla cercana al continente asiático: Hong Kong. Durante 156 años, hasta el 1 de julio de 1997, Hong Kong fue regido por la Corona británica a través de un gobernador general designado. Hasta 1991 nunca había celebrado unas elecciones significativas, pero su gobierno representaba el liberalismo constitucional, pues protegía los derechos básicos de sus ciudadanos y administraba un sistema judicial y una burocracia eficientes. El 8 de septiembre de 1997, *The Washington Post* publicó un editorial sobre el futuro de la isla con un título ominoso: “Deshaciendo la democracia en Hong Kong”. De hecho, Hong Kong tiene muy poca democracia por deshacer; lo que tiene es un marco de derechos y leyes. Es posible que las islas pequeñas no revistan mucha importancia práctica en el mundo actual, pero sí permiten sopesar el valor relativo de la democracia y el liberalismo constitucional. Pregúntese, por ejemplo, dónde preferiría vivir, si en Haití, una democracia iliberal, o en Antigua, una semidemocracia liberal. Lo más probable es que su decisión no tendría que ver con el clima, que es agradable en ambos lugares, sino con la atmósfera política, que no lo es.

Soberanía absoluta

John Stuart Mill comenzó su ensayo clásico *Sobre la libertad* observando que a medida que los países se volvían democráticos, las personas tendían a creer que “se había otorgado demasiada importancia a la limitación del poder en sí. Eso... era una respuesta contra gobernantes cuyos intereses eran opuestos a los del pueblo”. Una vez el pueblo estuviera a cargo, la cautela era innecesaria. “La nación no necesitaba ser protegida contra sus propios deseos”. Como si estuviera confirmando los resquemores de Mill, considérese la respuesta de Alexandr Lukashenko después de haber sido elegido presidente de Belarús por una mayoría abrumadora en unos comicios libres celebrados en 1994, cuando le preguntaron sobre la limitación de sus poderes: “No habrá dictadura. Soy del pueblo, y voy a gobernar para el pueblo”.

La tensión entre el liberalismo constitucional y la democracia se concentra en el alcance de la autoridad gubernamental. El liberalismo constitucional se refiere a la limitación del poder, en tanto que la democracia se refiere a su acumulación y su uso. Por esta razón, muchos liberales de los siglos XVIII y XIX vieron en la democracia una fuerza que podía menoscabar la libertad. James Madison explicó en *The Federalist* que “el peligro de la opresión” en una democracia provenía de “la

mayoría de la comunidad”. Tocqueville advirtió sobre la “tiranía” al escribir: “La esencia misma del gobierno democrático consiste en la soberanía absoluta de la mayoría”.

La tendencia de un gobierno democrático a creer que tiene soberanía absoluta (es decir, poder) puede redundar en la centralización de la autoridad, muchas veces por medios extraconstitucionales y con resultados lúgubres. En el último decenio, gobiernos elegidos que dicen representar al pueblo han ido usurpando los poderes y derechos de otros elementos de la sociedad, una usurpación que es tanto horizontal (de otras ramas del gobierno nacional) como vertical (de autoridades regionales y locales, así como de empresas privadas y otros grupos no gubernamentales). Luskashenko y Alberto Fujimori, de Perú, son tan sólo los peores ejemplos de esta práctica. (Aunque las acciones de Fujimori —cerrar el Congreso y suspender la Constitución, entre otras cosas— hacen difícil calificar su régimen de democrático, vale la pena mencionar que ganó dos elecciones y hasta hace poco era extremadamente popular.) Incluso un reformador de buena fe como Carlos Menem ha promulgado cerca de 300 decretos presidenciales en sus ocho años de gobierno, unas tres veces más que todos los demás presidentes argentinos juntos, desde 1853. Askar Akayev,

⁶ Myron Weiner, “Empirical Democratic Theory”, en Myron Weiner y Ergun Ozbudun, eds., *Competitive Elections in Developing Countries*, Durham: Duke University Press, 1987, p. 20. En la actualidad existen democracias funcionales en el tercer mundo que no son antiguas colonias británicas, pero la mayor parte de las primeras son estas últimas.

de Kirguizistán, elegido por un 60 por ciento de la votación, propuso incrementar sus poderes en un referendo que se aprobó con facilidad en 1996. Sus nuevos poderes incluyen nombrar a todos los altos funcionarios salvo al primer ministro, aunque tiene la facultad de disolver el Parlamento si rechaza a tres de sus candidatos para dicho cargo.

La usurpación horizontal, por lo general realizada por los presidentes, es más obvia, pero la usurpación vertical es más común. En los últimos tres decenios, el gobierno de la India ha clausurado rutinariamente los congresos estatales aduciendo razones débiles, con lo cual ha colocado regiones enteras bajo el gobierno directo de Nueva Delhi. En una acción menos drástica pero más típica, el gobierno elegido de la República Centroafricana acabó hace poco con la independencia tradicional de su sistema universitario, convirtiéndolo en parte del aparato central del Estado.

La usurpación se practica ampliamente en América Latina y en los estados de la antigua Unión Soviética, quizás porque ambas regiones tienen en su mayor parte regímenes presidenciales. Estos sistemas tienden a producir líderes fuertes que creen hablar en representación del pueblo, incluso cuando han sido elegidos por una pluralidad. (Como señala Juan Linz, Salvador Allende fue elegido presidente de Chile en 1970 por apenas un 36 por ciento de la

votación. En circunstancias similares, un primer ministro habría tendido que compartir el poder en un gobierno de coalición.) Los presidentes nombran gabinetes de amigos, en vez de figuras sobresalientes del partido, y esto limita el control interno de su poder. Y cuando sus puntos de vista se oponen a los del Congreso, o incluso a los de las cortes, los presidentes tienden a "apelar a la nación", eludiendo la compleja tarea de negociar y forjar coaliciones. Aunque los académicos debaten los méritos del gobierno presidencial en comparación con el sistema parlamentario, la usurpación puede ocurrir en ambos casos, si no existen centros alternativos de poder bien estructurados como legislaturas, cortes, partidos políticos y gobiernos regionales fuertes, así como universidades y medios de comunicación independientes. De hecho, América Latina combina los sistemas presidenciales con la representación proporcional, produciendo líderes populistas y multipartidismo, lo que constituye una combinación inestable.

Muchos gobiernos y académicos occidentales han propugnado la creación de estados fuertes y centralizados en el tercer mundo. Por su parte, los líderes de estos países sostienen que necesitan autoridad para acabar con el feudalismo, las coaliciones arraigadas y los intereses creados, y poder llevar el orden a sociedades caóticas. Sin embargo, esto

confunde la necesidad de un gobierno legítimo con la de un gobierno poderoso. Los gobiernos que son vistos como legítimos por lo general pueden mantener el orden y emprender políticas severas, así sea lentamente, mediante la construcción de coaliciones. Al fin y al cabo, pocas personas afirman que los gobiernos en los países en desarrollo no deben tener una autoridad adecuada; el problema proviene de todos los demás poderes políticos, sociales y económicos que acumulan. En crisis como guerras civiles, es posible que los gobiernos democráticos no puedan gobernar con efectividad, pero la alternativa —estados con grandes aparatos de seguridad que suspenden los derechos constitucionales— por lo general no ha producido ni orden ni un buen gobierno. Con más frecuencia, estos estados se han vuelto depredadores, manteniendo el orden social pero también arrestando a los opositores, acallando la disidencia, nacionalizando industrias y confiscando propiedades. Si bien la anarquía entraña sus peligros, las principales amenazas contra la libertad y la felicidad en este siglo han sido causadas no por desorden sino por estados centralizados brutales, como la Alemania nazi, la Rusia soviética y la China maoísta. El tercer mundo está lleno de las consecuencias sangrientas de

estados fuertes.

Desde una perspectiva histórica, la centralización sin frenos ha sido enemiga de la democracia liberal. A medida que la participación política aumentaba en Europa en el siglo XIX, se fue acomodando suavemente en países como Inglaterra y Suecia, en donde las asambleas, los gobiernos locales y los consejos regionales de la época medieval habían permanecido fuertes. Por otra parte, países como Francia y Prusia, en donde la monarquía había centralizado efectivamente el poder (tanto horizontal como verticalmente), los gobiernos muchas veces terminaron siendo iliberales y no democráticos. No es coincidencia que en la España del siglo XX la punta de lanza del liberalismo estuviera en Cataluña, que durante siglos fue una región obstinadamente independiente y autónoma. En Norteamérica, la presencia de una amplia variedad de instituciones —estatales, locales y privadas— facilitó la acomodación de las rápidas y significativas extensiones en el sufragio que se realizaron a comienzos del siglo XIX. Arthur Schlesinger Sr. ha documentado cómo, durante los primeros cincuenta años de existencia de los Estados Unidos, prácticamente todos los estados, grupos de interés y facciones trataron de debilitar e incluso destruir el gobierno federal⁷. Más

7/ Arthur Schlesinger, Sr., *New Viewpoints in American History*, Macmillan, 1922, pp. 220-40.

recientemente, la democracia semiliberal de la India ha sobrevivido debido a, y no a pesar de, sus fuertes regiones y lenguas, culturas e incluso castas variadas. El argumento es lógico, y hasta tautológico: el pluralismo en el pasado ayuda a asegurar el pluralismo político en el presente.

Hace cincuenta años, los políticos del mundo en desarrollo querían poderes extraordinarios para poner en práctica las doctrinas económicas que entonces estaban en boga, como la nacionalización de las industrias. Hoy en día, sus sucesores quieren poderes similares para privatizar esas mismas industrias. Menem justifica sus métodos aduciendo que los necesita desesperadamente para poder emprender reformas económicas difíciles. Abdalá Bucaram, en Ecuador, y Fujimori, en Perú, adujeron razones similares. Las instituciones crediticias, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han mirado con simpatía estas explicaciones, y el mercado de bonos ha tenido un repunte exuberante. Sin embargo, salvo en emergencias como las guerras, los medios iliberales son, a largo plazo, incompatibles con los fines liberales. La clave para una política de reforma económica exitosa es, de hecho, un gobierno constitucional. La experiencia de Asia del este y de Europa central hace pensar que cuando los regímenes —ya sean autoritarios, como en el este de Asia, o democráticos liberales, como en

Polonia, Hungría y la República Checa— protegen los derechos individuales, incluidos los de propiedad y contratación, y crean un marco de derecho y administración, vendrán luego el capitalismo y el crecimiento. En un discurso reciente pronunciado en el Woodrow Wilson International Center en Washington, Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal, concluyó, al explicar qué se necesitaba para que floreciera el capitalismo, que “el mecanismo rector de una economía de libre mercado... es una declaración de derechos, que un sistema judicial imparcial obliga a cumplir”.

Finalmente, y quizás lo más importante, el poder acumulado para hacer el bien puede luego utilizarse para hacer el mal. Cuando Fujimori cerró el Congreso, su acogida popular fue más alta que nunca. Sin embargo, encuestas de opinión más recientes sugieren que la mayor parte de las personas que antes aprobaban sus acciones ahora desean que tuviera más limitaciones. En 1993, Boris Yeltsin lanzó su famoso (y literal) ataque contra el Parlamento ruso, instado por los actos inconstitucionales del propio Parlamento. Luego suspendió la corte constitucional, desmanteló el sistema de gobiernos locales y destituyó a varios gobernadores provinciales. Desde la guerra en Chechenia hasta sus programas económicos, Yeltsin ha hecho gala de un desacato rutinario de los

procedimientos y límites constitucionales. Es posible que sea un demócrata liberal de corazón, pero sus acciones han creado una superpresidencia en Rusia. Sólo nos resta esperar que su sucesor no abuse de ella.

Durante siglos, los intelectuales occidentales han tendido a percibir el liberalismo constitucional como un simpático ejercicio de formulación de reglas, una mera formalidad que debería ocupar un lugar secundario en la lucha por combatir males más serios en la sociedad. El contrapunto más elocuente de este punto de vista sigue siendo un diálogo en la obra

A Man For All Seasons, de Robert Bolt. El fogoso William Roper, que ansía combatir el mal, se siente exasperado por la devoción de sir Thomas More a la ley. More se defiende con mucha calma:

MORE: ¿Usted qué haría? ¿Abrir una gran trocha a través de la ley para perseguir al Diablo?

ROPER: ¿Acabaría con todas las leyes de Inglaterra para hacer eso!

MORE: Y cuando ya no existiera ni una sola ley y el Diablo se volviera contra usted, ¿en dónde se escondería, Roper, si ya no hubiera leyes?

Conflicto étnico y guerra

EL 8 DE DICIEMBRE DE 1996, JACK LANG VIAJÓ APRESURADAMENTE A BELGRADO. El famoso político francés, ex ministro de Cultura, se sintió inspirado por las manifestaciones de decenas de miles de estudiantes contra Slobodan Milosevic, un hombre que Lang y muchos intelectuales de Occidente responsabilizaban por la guerra en los Balcanes. Lang quería ofrecer su apoyo moral a la oposición yugoslava. Los líderes del movimiento lo recibieron en sus oficinas —el departamento de filosofía— solo para luego expulsarlo de allí, declararlo “enemigo de los serbios” y ordenarle que abandonara el país. Resultó que los estudiantes se oponían a Milosevic no por iniciar a guerra, sino por no ganarla.

El desconcierto de Lang pone de relieve dos supuestos corrientes y con frecuencia equivocados: que las fuerzas de la democracia son las fuerzas de la armonía étnica y de la paz. No necesariamente son ni lo uno ni lo otro. Por lo general, las democracias liberales maduras pueden acomodar las divisiones étnicas sin violencia o terror, y convivir en paz con otras democracias liberales. Sin embargo, sin antecedentes de liberalismo constitucional, la introducción de la democracia en sociedades escindidas ha fomentado el nacionalismo, el conflicto étnico e incluso la guerra. En la racha de elecciones celebradas inmediatamente después del colapso del comunismo, en la

Unión Soviética y en Yugoslavia triunfaron los separatistas nacionalistas y el resultado fue el desmembramiento de dichos países. Esto no era malo en sí, puesto que los países habían sido unidos a la fuerza. Sin embargo, las rápidas secesiones, sin garantías, instituciones o poder político para las numerosas minorías que vivían en los nuevos países, han causado espirales de rebelión, represión y, en lugares como Bosnia, Azerbaiyán y Georgia, guerra.

Las elecciones requieren que los políticos compitan por los votos de la gente. En sociedades sin tradiciones arraigadas de grupos multiétnicos o asimilación, es más fácil obtener apoyo con base en cuestiones raciales, étnicas o religiosas. Una vez un grupo étnico accede al poder, tiende a excluir a otros grupos étnicos. Parece imposible llegar a un compromiso: se puede negociar en cuestiones materiales como vivienda, hospitales y repartición de presupuesto, pero ¿cómo se divide la diferencia en una religión nacional? La competencia política, que tiende a dividir, puede degenerar rápidamente en violencia. Los movimientos de oposición, las rebeliones armadas y los golpes de Estado en Africa muchas veces se han dirigido contra regímenes con base étnica,

muchos de los cuales accedieron al poder a través de elecciones. Al analizar la quiebra de las democracias africanas y asiáticas en los años sesenta, dos académicos concluyeron que la democracia "simplemente no es viable en un entorno de preferencias étnicas intensas". Estudios recientes, sobre todo referentes a Africa y Asia central, han confirmado este pesimismo. Un connotado experto en conflictos étnicos, Donald Horowitz, concluyó: "A la luz de este recuento bastante lúgubre... de fracasos concretos de la democracia en sociedades escindidas... uno se siente tentado a darse por vencido. ¿Qué sentido tiene celebrar elecciones si lo único que hacen en último término es sustituir el régimen dominado por Bemba por un régimen de Nyanka en Zambia, los dos igualmente cerrados, o un régimen sureño por uno norteño en Benin, ninguno de los cuales incorpora a la otra mitad del Estado?"⁸

En el último decenio, uno de los debates más agitados entre los estudiosos de las relaciones internacionales ha girado en torno a la "paz democrática", es decir, la aseveración de que dos democracias modernas nunca han librado guerras una con otra. El debate plantea interrogantes de fondo

bastante interesantes (¿se incluye en esta afirmación la Guerra Civil de Estados Unidos? ¿las armas nucleares explican mejor la paz?) e incluso los hallazgos estadísticos han producido algunas disensiones. (Como señala el académico David Spiro, en vista de la pequeña cantidad de democracias y guerras en los últimos doscientos años, el simple azar podría explicar la ausencia de guerra entre democracias. Ningún miembro de su familia se ha ganado nunca la lotería, y sin embargo pocos ofrecen explicaciones para esta correlación impresionante.) Sin embargo, incluso si las estadísticas son correctas, ¿cuál es su explicación? Kant, el primer proponente de la paz democrática, sostenía que en las democracias, los que pagan por las guerras —es decir, la población— toman las decisiones, por lo cual son comprensiblemente cautelosos. Sin embargo, esa afirmación sugiere que las democracias son más pacíficas que otros estados. No obstante, lo cierto es que tienden a ser más beligerantes, pues libran guerras con más frecuencia y mayor intensidad que la mayor parte de los estados. Es sólo con otras democracias que mantienen la paz.

Al reflexionar sobre la causa de esta correlación, una cosa queda en claro: la paz democrática es en realidad la paz liberal. Escribiendo en el siglo XVIII, Kant creía que las democracias eran tiránicas y las excluyó específicamente de su

concepción de gobiernos "repúblicanos", que vivían en una zona de paz. Para Kant, el republicanism significaba una separación de poderes, frenos y equilibrios, un Estado de derecho, protección a los derechos individuales y algún nivel de representación en el gobierno (aunque nada parecido al sufragio universal). Las otras explicaciones de Kant para la "paz perpetua" entre las repúblicas están todas estrechamente relacionadas con su carácter constitucional y liberal: un respeto mutuo por los derechos de los ciudadanos, un sistema de frenos y equilibrios que asegurara que ningún líder individual pudiera arrastrar a su país hacia una guerra, y políticas económicas liberales clásicas —lo más importante era el libre comercio— que crearan una interdependencia que hiciera costosa la guerra y útil la cooperación. Michael Doyle, el más destacado estudioso de este tema, confirma en su libro de 1997, *Ways of War and Peace*, que sin el liberalismo constitucional, la democracia por sí sola no tiene cualidades que induzcan a la paz:

"Kant desconfiaba del mayoritarismo democrático sin trabas, y su argumentación no apoya la idea de que todas las sociedades políticas participantes —las democracias— debían ser pacíficas, ya sea en general o frente a otras democracias. Muchas sociedades políticas participantes no han sido liberales.

8/ Alvin Rabushka y Kenneth Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability* (Columbus: Charles E. Merrill, pp. 62-92; Donald Horowitz, "Democracy in Divided Societies", en Larry Diamond y Mark F. Plattner, eds., *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 35-55.

Durante dos mil años antes de la era moderna, el gobierno popular fue ampliamente asociado con la agresividad (por Tucídides) o el éxito imperial (por Maquiavelo)... La preferencia decisiva del votante medio bien podría incluir 'limpieza étnica' contra otras sociedades políticas democráticas".

La distinción entre democracias liberales e iliberales arroja luz sobre otra correlación estadística sorprendente. Los politólogos Jack Snyder y Edward Mansfield argumentan, con base en una impresionante recopilación de datos, que en los últimos doscientos años los estados en proceso de democratización libraron guerras con bastante más frecuencia que las autocracias estables o las democracias liberales. En países que no se sustentan en un liberalismo constitucional, el surgimiento de la

democracia con frecuencia produce hipernacionalismo y actitudes guerrilleras. Cuando el sistema político se abre, diversos grupos con intereses incompatibles acceden al poder y hacen presión para que les cumplan sus demandas. Los líderes políticos y militares, que con frecuencia son remanentes del antiguo orden autoritario, se dan cuenta de que para tener éxito tienen que reunir a las masas detrás de una causa nacional. El resultado es invariablemente una retórica y unas políticas agresivas, que con frecuencia arrastran a los países a la confrontación y la guerra. Hay ejemplos notorios de esto, que van desde la Francia de Napoleón III, la Alemania de Wilhelmine y el Japón de Tashio hasta los casos que ocupan titulares en la prensa actual, como Armenia y Azerbaiyán y la Serbia de Milosevic. Según resulta, la paz democrática tiene poco que ver con la democracia.

La vía norteamericana

UN ACADÉMICO NORTEAMERICANO VIAJÓ HACER POCO a Kazajistán en una misión patrocinada por el gobierno de Estados Unidos con el propósito de ayudarlo al nuevo Parlamento a redactar sus leyes electorales. Su contraparte, un alto miembro del Parlamento nacional, desestimó las numerosas opciones que esbozaba el experto estadounidense, diciendo enfáticamente: "Queremos que

nuestro Parlamento sea idéntico a su Congreso". El estadounidense estaba horrorizado y recuerda, "traté de decir algo distinto de las palabras que acudieron de inmediato a mi mente: '¡no pueden querer eso!'" Esta idea no es inusual. Los estadounidenses que manejan asuntos de democracia tienden a percibir su propio sistema como un artilugio difícil de manejar, que ningún otro país

debería tener que soportar. Sin embargo, la adopción de algunos aspectos del marco constitucional de Estados Unidos podría resolver muchos de los problemas que se asocian con la democracia iliberal. La filosofía que inspiró la Constitución de Estados Unidos —el temor ante la acumulación del poder— es tan vigente hoy en día como lo fue en 1789. A Kazajistán, según sucede, le convendría mucho un Parlamento fuerte —como el Congreso de Estados Unidos— para que frene el apetito insaciable de su presidente.

Es curioso que Estados Unidos sea el que muchas veces insista en la celebración de elecciones y en una democracia plebiscitaria en otros países. Lo distintivo del sistema estadounidense no es lo democrático que es, sino más bien lo poco democrático que es, pues impone numerosas restricciones a las mayorías electorales. De sus tres ramas de gobierno, una de ellas —según algunos la más importante— está encabezada por nueve hombres y mujeres no elegidos, con cargos vitalicios. Su Senado es la cámara alta menos representativa del mundo, con la única excepción de la Cámara de los Lores, que carece de poder. (Todos los estados envían a dos senadores a Washington, independientemente de su población —los 30 millones de habitantes de California tienen la misma cantidad de votos en el Senado que los 3,7 millones de Arizona—, lo que significa que

senadores que representan a cerca del 16 por ciento del país pueden bloquear cualquier ley propuesta). De modo similar, en las distintas legislaturas de Estados Unidos lo que sorprende no es el poder de las mayorías sino el de las minorías. Para controlar aún más el poder nacional, los gobiernos estatales y locales son fuertes e impugnan intensamente cualquier intrusión federal en su territorio. Las empresas privadas y otros grupos no gubernamentales, lo que Tocqueville llamó las asociaciones intermedias, son otro estrato dentro de la sociedad.

El sistema estadounidense se basa en una concepción abiertamente pesimista de la naturaleza humana, que presume que a la gente no se le puede confiar el poder. "Si los hombres fueran ángeles, no habría necesidad de gobierno", escribió Madison en una frase famosa. El otro modelo de gobierno democrático en la historia occidental se basa en la Revolución Francesa. El modelo francés tiene fe en la bondad de los seres humanos. Una vez el pueblo sea la fuente del poder, éste debe ser ilimitado para permitirle crear una sociedad justa. (La Revolución Francesa, como observó lord Acton, no se refiere a la limitación del poder soberano sino a la abrogación de todos los poderes intermedios que se interponen en su camino.) Casi todos los países no occidentales han acogido el modelo francés —en gran parte porque a las élites políticas

les atrae la perspectiva de conceder poder al Estado, puesto que eso significa obtener ellas mismas poder— y la mayor parte ha experimentado rachas de caos, tiranía o ambos. Esto no debe sorprender. Al fin y al cabo, desde su revolución Francia misma ha pasado por dos monarquías, dos imperios, una dictadura profascista y cinco repúblicas⁹¹.

Desde luego, las culturas varían, y sociedades diferentes requerirán marcos de gobierno diferentes. Esto no es un clamor por la adopción mayoritaria del sistema político estadounidense, sino más bien por una concepción más diversa de la democracia liberal, que haga énfasis en las dos

partes del término. Antes de que se puedan adoptar nuevas políticas, urge emprender la tarea intelectual de recuperar la tradición liberal constitucional, esencial para la experiencia occidental y para el desarrollo de buenos gobiernos en el mundo. El progreso político en la historia occidental ha sido el resultado de un reconocimiento creciente a lo largo de los siglos de que, como afirma la Declaración de Independencia, los seres humanos tienen “ciertos derechos inalienables” y “es para garantizar estos derechos que se instituyen los gobiernos”. Si una democracia no preserva la libertad y la ley, de poco sirve el hecho de que sea una democracia.

Política exterior liberalizante

LA APRECIACIÓN ADECUADA DEL LIBERALISMO constitucional tiene diversas implicaciones para la política exterior de Estados Unidos. En primer lugar, exige cierta humildad. Si bien es fácil imponer elecciones a un país, no lo es tanto imponer el liberalismo constitucional a una sociedad. El proceso de liberalización y democratización genuinas es gradual y a largo plazo, y las elecciones son sólo un paso. Sin una preparación adecuada, incluso podría ser un paso en falso. Al reconocer esto, los gobiernos y las organizaciones no guberna-

mentales están promoviendo cada vez más una amplia gama de medidas diseñadas para fomentar el liberalismo constitucional en los países en desarrollo. El National Endowment for Democracy promueve mercados libres, movimientos sindicales independientes y partidos políticos. La U. S. Agency for International Development financia sistemas judiciales independientes. En último término, sin embargo, las elecciones triunfan sobre todo lo demás. Si un país celebra elecciones, Washington y el mundo

le tolerarán muchos atropellos al gobierno resultante, como han hecho con Yeltsin, Akayev y Menem. En una era de imágenes y símbolos, es fácil captar las elecciones en película. (¿Cómo se filma para televisión el Estado de derecho?) Sin embargo, existe una vida después de las elecciones, sobre todo para los habitantes del país.

Por el contrario, la ausencia de elecciones libres y justas debe percibirse como una falla, y no como la definición de tiranía. Las elecciones son una virtud importante en términos de gobernabilidad, pero no son la única virtud. Los gobiernos también deben ser juzgados con raseros de liberalismo constitucional. Las libertades económicas, civiles y religiosas ocupan el centro de la autonomía y la dignidad humanas. Si un gobierno con una democracia limitada expande constantemente estas libertades, no se le debe calificar de dictadura. Pese a las opciones políticas limitadas que ofrecen, países como Singapur, Malasia y Tailandia proveen un mejor entorno para la vida, la libertad y la felicidad de sus ciudadanos de lo que hacen dictaduras como las de Irak y Libia, o democracias iliberales como Eslovaquia o Ghana. Además, las presiones del capitalismo global pueden hacer avanzar el proceso de liberalización. Los mercados y la moral pueden funcionar conjuntamente. Incluso China, que sigue siendo un

régimen profundamente represivo, les ha otorgado a sus ciudadanos más autonomía y libertad económica de la que han tenido por espacio de generaciones enteras. Se requieren muchos más cambios antes de que China pueda ser siquiera calificada de autocracia liberalizante, pero eso no debe oscurecer el hecho de que se han realizado grandes transformaciones

Finalmente, necesitamos revivir el constitucionalismo. Uno de los efectos del énfasis excesivo que se coloca en la democracia pura es que se hace muy poco esfuerzo por crear constituciones imaginativas para países en transición. El constitucionalismo, como lo entendieron sus principales exponentes del siglo XVIII, como Montesquieu y Madison, es un complejo sistema de controles y equilibrios diseñado para impedir la acumulación de poder y el abuso en los cargos. Esto se hace no simplemente elaborando una lista de derechos, sino construyendo un sistema en el que el gobierno no viole esos derechos. Es preciso incluir diversos grupos y otorgarles poder porque, como explicó Madison, “la ambición tiene que contrarrestar la ambición”. Las constituciones también tenían como propósito mitigar las pasiones de la población, creando un gobierno no simplemente democrático, sino también deliberativo. Infortunadamente, la amplia variedad de cuerpos no elegidos, la votación indirecta, los arreglos federales y

⁹¹ Bernard Lewis, “Why Turkey Is the Only Muslim Democracy”, *Middle East Quarterly*, marzo

los frenos y equilibrios que caracterizaron a tantas constituciones formales e informales de Europa ahora se percibe con suspicacia. Lo que podría denominarse el síndrome Weimar —cuyo nombre se deriva de la constitución meticulosamente redactada de la Alemania de entreguerras, que no pudo evitar el fascismo— ha hecho que la gente perciba las constituciones como simple letra sobre papel que no representa mucha diferencia. (Como si cualquier sistema político en Alemania hubiera podido capotear fácilmente

la derrota militar, la revolución social, la Gran Depresión y la hiperinflación.) Todo lo que inhibe la democracia directa se considera inauténtico y obstructor de la voz del pueblo. En la actualidad, en distintas regiones del mundo observamos variaciones de este mismo tema de las mayorías. Sin embargo, el problema con estos sistemas es que el ganador se queda con todo es que, en la mayor parte de los países en proceso de democratización, el ganador, en efecto, se queda con todo.

eran inicialmente populares e incluso fueron elegidos. En la actualidad, a la luz del virus cada vez más difundido del iliberalismo, el papel más útil que podría desempeñar la comunidad internacional y, más importante aún, Estados Unidos, es —en vez de buscar nuevas tierras para democratizar y nuevos lugares en dónde celebrar elecciones— consolidar la democracia en los sitios en donde ha echado raíces y fomentar el desarrollo gradual del liberalismo constitucional en todo

el planeta. La democracia sin liberalismo constitucional no es simplemente inadecuada sino peligrosa, pues entraña la erosión de la libertad, el abuso de poder, divisiones étnicas e incluso guerra. Hace ochenta años, Woodrow Wilson impulsó a Estados Unidos hacia el siglo XX con un desafío, el de hacer del mundo un lugar seguro para la democracia. A medida que nos acercamos al siguiente siglo, nuestra tarea consiste en hacer que la democracia sea segura para el mundo. ☺

Las insatisfacciones frente a la democracia

VIVIMOS EN UNA ERA DEMOCRÁTICA. A lo largo de gran parte de la historia de la humanidad, el peligro contra la vida, la libertad y la felicidad de un individuo provino del absolutismo de las monarquías, el dogma de las iglesias, el terror de las dictaduras y la mano de hierro del totalitarismo. Todavía existen dictadores y algunos regímenes totalitarios, pero resultan cada vez más anacrónicos en un mundo de mercados, información y medios de comunicación globales. Ya no constituyen alternativas respetables a la democracia; es parte de la moda de la modernidad. Así pues, los problemas de gobernabilidad en el siglo XXI probablemente sean problemas *dentro* de la democracia. Esto dificulta su manejo, puesto que están cobijados por un manto

de legitimidad.

Las democracias liberales adquieren legitimidad, y por consiguiente fuerza, por el hecho de ser razonablemente democráticas. Por el contrario, el principal peligro que plantea la democracia iliberal —además del peligro que representa para su propio pueblo— es el descrédito que significa para la democracia liberal misma, pues arroja una sombra sobre el gobierno democrático. Esto tiene precedentes. Cada oleada de democracia ha sido seguida por reveses en los que el sistema fue visto como inadecuado y líderes ambiciosos y masas inquietas buscaron nuevas alternativas. El último período de desencanto, en Europa durante los años de entreguerra, fue aprovechado por demagogos, muchos de los cuales

“Las grandes democracias no son libres porque sean fuertes y prósperas, sino que son fuertes y prósperas porque son libres”

Jimmy Carter