

IAN SHAPIRO

LA TEORÍA
DE LA DEMOCRACIA
EN EL MUNDO REAL

Traducción de
Jorge Urdániz y Santiago Gallego

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ÍNDICE

	Pág.
PREFACIO	13
INTRODUCCIÓN. <i>DEMOCRACY'S PLACE</i> : UNA REVISIÓN	15
1. LA DEMOCRACIA EN 1996	15
2. ¿VICTORIA PÍRRICA?	18
3. EL ASALTO ACADÉMICO A LA DEMOCRACIA	25
4. DESPUÉS DE 1996: EL NEOLIBERALISMO CONTRA LA DEMOCRACIA.....	27
5. UNA REVISIÓN DE <i>DEMOCRACY'S PLACE</i>	30
6. ¿DEMOCRACIA VERSUS JUSTICIA?.....	39
CAPÍTULO I. LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA DE JOHN LOCKE	51
1. INTRODUCCIÓN	51
2. LA IGUALDAD MORAL DE LOS SERES HUMANOS.....	54
3. LA TOLERANCIA Y EL DESACUERDO	63
4. LOS FUNDAMENTOS DEMOCRÁTICOS	68
5. LA REGLA DE LA MAYORÍA	71
CAPÍTULO II. TIRANÍA Y DEMOCRACIA: REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES	81
CAPÍTULO III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS SOLUCIONES DEMOCRÁTICAS: ¿PUEDE SUDÁFRICA SER UN MODELO	

	Pág.
PARA ORIENTE MEDIO E IRLANDA DEL NORTE? (<i>Courtney Jung, Ellen Lust-Okar y Ian Shapiro</i>).....	93
1. COMPARABILIDAD DE LAS NEGOCIACIONES SUOMIN.....	98
2. LOS RASGOS DE LAS NEGOCIACIONES SUOMIN	102
3. LOS INICIOS DE LAS NEGOCIACIONES SUOMIN	105
3.1. Como en Sudáfrica se pudo concebir lo inconcebible.....	106
3.2. Oriente Medio: <i>Limitaciones y posibilidades variables</i>	108
3.3. Oportunidades de acabar con el punto muerto en Irlanda del Norte	111
4. TEORÍA Y PRÁCTICA DEL COMPROMISO	113
4.1. El éxito en Sudáfrica	115
4.2. La oportunidad perdida en Oriente Medio	120
4.3. La vulnerabilidad de Irlanda a múltiples vetos.....	126
5. IMPLICACIONES.....	136
5.1. Lecciones aprendidas	136
5.2. Perspectivas de futuro	139
5.3. Repensar los estudios de conflictos	143
6. EPÍLOGO: CINCO AÑOS DESPUÉS.....	144
APÉNDICE AL CAPÍTULO III. ESTUDIOS SOBRE LAS ÉLITES EMPRESARIALES ISRAELÍES	154
CAPÍTULO IV. ACTORES, PRECONDICIONES Y PAZ: POR QUÉ FRACASAN LAS CONVERSACIONES Y CÓMO FACILITAR SU ÉXITO (<i>Ellen Lust y Ian Shapiro</i>)	157
1. ACTORES.....	158
2. PRECONDICIONES	165
3. ¿UNA RAZÓN PARA LA ESPERANZA?	169
CAPÍTULO V. CONTENCIÓN Y COSMOPOLITISMO DEMOCRÁTICO	171
1. COSMOPOLITISMO Y GOBIERNO MUNDIAL.....	174
2. EL FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA CONTENCIÓN	180
3. CONTENCIÓN Y «CAMBIO DE RÉGIMEN»	185
4. CONTENCIÓN GLOBAL	189
5. CONTENCIÓN Y LEGITIMACIÓN DEL <i>STATU QUO</i>	192
6. EL COSMOPOLITISMO RECONSIDERADO	193

CAPÍTULO VI. LOS USOS POLÍTICOS DE LA OPINIÓN PÚBLICA: LECCIONES DE LA DEROGACIÓN DEL IMPUESTO DE SUCESIONES (<i>Mayling Birney, Ian Shapiro y Michael Graetz</i>).....	195
1. INTERPRETAR LA OPINIÓN PÚBLICA: ¿PRINCIPIO O PRIORIDAD? ...	199
1.1. El interés propio y sus percepciones	201
1.2. Principios de Justicia	203
1.3. Una cuestión de prioridad.....	208
1.4. Perspectivas teóricas sobre la interpretación de la opinión pública	209
2. INFLUIR EN LA OPINIÓN PÚBLICA DE ACUERDO A OBJETIVOS POLÍTICOS	213
2.1. De lo extremo a lo establecido	214
2.2. El espacio de maniobra de la opinión pública	221
2.3. Todo o nada	224
2.4. Perspectivas sobre el papel de la opinión pública en los debates políticos.....	226
APÉNDICE AL CAPÍTULO VI. ENCUESTAS SOBRE LA ACEPTACIÓN O LA DEROGACIÓN DEL IMPUESTO DE SUCESIONES	232
CAPÍTULO VII. LA POLÍTICA CONSTITUCIONAL DEL ABORTO EN LOS ESTADOS UNIDOS	235
1. HISTORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL AL ABORTO	238
2. LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL ABORTO.....	253
3. LA «CARGA INDEBIDA» Y SUS IMPLICACIONES	258
4. LA POLÉMICA EN TORNO AL «NACIMIENTO PARCIAL»	263
5. LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL ABORTO Y LA DEMOCRACIA	266
CAPÍTULO VIII. <i>DEMOCRATIC JUSTICE</i>: UNA RESPUESTA A LOS CRÍTICOS	269
1. DERECHOS E INTERESES BÁSICOS	272
2. DESIGUALDAD ECONÓMICA.....	283
3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	286
4. INSTITUCIONES PÚBLICAS	291
ÍNDICE ANALÍTICO	295

PREFACIO

Este libro está concebido como una secuela de una obra anterior, *Democracy's Place*, publicada por primera vez en 1996. Como en aquel volumen, los capítulos fueron escritos originalmente como ensayos independientes a lo largo de la década anterior, y van desde las discusiones teóricas hasta las aplicaciones prácticas. He añadido una extensa introducción en la que los ensayos se enmarcan en el cambiante, por no decir tumultuoso, clima político posterior a 1996, en el que hemos visto que el rumbo de las democracias fluctuaba de modo radicalmente imprevisible. Describo también las conexiones entre los diferentes ensayos y su relación con mi propósito global de desarrollar una perspectiva democrática de la justicia que resulte atractiva. El volumen quiere formar un conjunto integrado, pero es también, a la vez, un informe provisional de lo que Isaiah Berlin podría haber descrito como el viaje de un aspirante a erizo.

Si el lector concluye que ando persiguiendo mi propia sombra, o que por las razones que fuere el viaje carece de esperanza o se encuentra mal concebido, tal dictamen no debería ensombrecer a quienes han intentado ayudarme a lo largo del camino. Destacan especialmente mis coautores en los capítulos III, IV y VI: Courtney Jung, Ellen Lust, Mayling Birney y Michael Graetz. Fueron muy generosos con su tiempo al revisar las contribuciones conjuntas. No es necesario señalar que ninguno de ellos está implicado ni en los capítulos de los que no son coautores ni en mi más amplia empresa, que puede que no compartan.

No intentaré hacer un listado aquí de todas las personas que han comentado de modo muy fructífero cuestiones sobre estos ensayos a lo largo de muchos foros. Cada uno de vosotros sois conscientes de ello. Debo, sin embargo, mencionar a quienes han leído partes del manuscrito, o su totalidad, y ofrecido excelentes consejos, algunos de los cuales he seguido. Son Lisa Ellis, David Mayhew, Nicolí Natrass, Andrzej Rapaczynski, Frances Rosenbluth, David Runciman y Sue Stokes. Reconozco agradecido toda su ayuda. También debo

dar las gracias a Ian Malcolm, que sigue dando lo mejor de sí para que el erizo continúe su camino. Tengo una enorme deuda de gratitud con Ana Arjona, que es el arquetipo platónico de una asistente de investigación. Ha trabajado sin descanso en este proyecto con increíble eficacia, dedicación y buen humor, y todo ello mientras enseñaba, escribía su tesis y cuidaba de sus gemelos. Y además haciendo por mí unas cuantas tareas de investigación. Los fondos para contratarla provienen de la Universidad de Yale, cuyo apoyo aprecio enormemente. Estos agradecimientos quedarían incompletos si no mencionara debidamente la habilidad de Lauren Lepow, la mejor correctora de manuscritos con la que he trabajado nunca.

Los capítulos que siguen llegaron a ser parte de este volumen por varios caminos. Los capítulos IV y V no se habían publicado previamente en inglés, aunque una versión del capítulo V apareció en español con el título «Contención y cosmopolitismo democrático», en *Foro Internacional* 193, vol. 48, núm. 3 (2008). El resto de capítulos se ha publicado en inglés de uno u otro modo, aunque todos han sido revisados sustancialmente para su inclusión aquí. El capítulo I apareció originalmente en una edición de *Two Treatises of Government y A Letter Concerning Toleration* de Locke, una edición a mi cargo en Yale University Press en 2003. El capítulo II se basa en una recensión de la literatura reciente sobre la teoría democrática que apareció en *Government and Opposition* 43, núm. 3 (verano de 2008). Una versión anterior del capítulo III vio la luz en *Politics and Society* 33, núm. 2 (junio de 2005). Se ha revisado y actualizado, y los cambios incluyen un epílogo que versa sobre los acontecimientos de los últimos cinco años en Sudáfrica, Oriente Medio e Irlanda del Norte. Una versión algo más corta del capítulo VI apareció en *National Tax Journal* 59, núm. 3 (septiembre de 2006), y se alargó algo, en una versión cercana a la presente, en *Divide and Deal: The Politics of Distribution in Democracies*, editado por Ian Shapiro, Peter Swenson y Daniela Donno (New York: New York University Press, 2008). El capítulo VII está adaptado y actualizado a partir de mi introducción a *Abortion: The Supreme Court Decisions*, 3.^a ed. (Indianapolis: Hackett, 2007). En su forma actual no ha aparecido en inglés, si bien se publicó un texto muy parecido en español: «El derecho constitucional del aborto en los Estados Unidos», en *Doxa* 31 (2008). El capítulo VIII se construye a partir de las críticas y comentarios que recibieron mis obras *Democratic Justice y The State of Democratic Theory*, que aparecieron respectivamente en *The Good Society* 11, núm. 2 (junio de 2006) y *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8, núm. 1 (marzo de 2005). El material con copyright se imprime de nuevo con el pertinente permiso.

INTRODUCCIÓN

DEMOCRACY'S PLACE: UNA REVISIÓN

1. LA DEMOCRACIA EN 1996

Democracy's Place apareció en 1996, un momento embriagador para los partidarios de la democracia en muchas partes del mundo¹. Habían pasado ya cinco años desde el colapso de la Unión Soviética, tiempo suficiente para que la gente comenzara a creer que aquello era real. La desilusión rusa con el Oeste que seguiría al bombardeo de Kosovo y la posterior expansión quedaba aún en el futuro, al igual que el sigiloso renacer del autoritarismo ruso que hemos contemplado en los últimos años. Aún no estaba claro que la mayor parte de las repúblicas asiáticas de la antigua Unión Soviética dejarían de imitar las comparativamente sencillas transiciones a la democracia del Este de Europa. Rusia todavía estaba aturdida tras la dramática transición de Gorbachov a Yeltsin, y buena parte de su población se vio atrapada en el campo magnético del consumismo occidental. Si bien China no daba aún señales de transición política, allí también la planificación central estaba dando paso al capitalismo de mercado —alimentando muchas especulaciones sobre la cercanía de la democratización—. En el antiguo mundo comunista la democracia parecía ponerse en marcha.

No menos sorprendentes que las transiciones del antiguo bloque soviético, en su mayor parte incruentas, eran los desarrollos que se producían en el sur de África. Contra todo vaticinio, en 1990 el gobierno de apartheid de F. W. de Klerk había liberado a todos los prisioneros políticos, legalizado el Congreso

¹ Ian SHAPIRO, *Democracy's Place* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

Nacional Africano y acordado la celebración de unas elecciones que llevaron a Nelson Mandela a la presidencia en abril de 1994. Los observadores más cercanos a la espiral de declive político y económico en Sudáfrica durante los años ochenta difícilmente habrían apostado por semejante desenlace. Para diciembre de 1996 la constitución provisional había sido reemplazada por una permanente que fue ampliamente reconocida como una de las más progresistas del mundo, a pesar de que no mucho antes el nuevo Tribunal Constitucional la había devuelto al Parlamento para que se le realizaran una serie de cambios. Esta probidad procedimental sugería que la nueva democracia sudafricana sería respetuosa con el estado de derecho. Al norte, el devastador genocidio ruandés que había acabado con la vida de más de 800.000 personas estaba amainando. Robert Mugabe, por entonces recientemente reelegido Presidente de Zimbabwe, aún no había comenzado a dar muestras del corrupto dictador que llegaría a ser. Thabo Mbeki, vicepresidente del parlamento sudafricano, afirmó que estaba dando sus primeros pasos un renacimiento africano².

Aunque la democracia y el estado de derecho comenzaban a afirmar sus posiciones en los antiguos países soviéticos y en Sudáfrica, en otros lugares el balance resultaba más desigual. En Oriente Próximo, las prometedoras negociaciones entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina que habían generado los Acuerdos de Oslo y su solución de dos Estados en agosto de 1993 habían sido desmanteladas por el asesinato de Isaac Rabin a manos de un derechista insatisfecho en noviembre de 1995. En 1996 aún no se percibían con claridad las dimensiones de la oportunidad perdida, ni tampoco que el conflicto llegaría a deteriorarse cinco años después hasta degenerar en la Segunda Intifada y una masiva escalada de la violencia con Hezbolá en el Líbano y Hamás en Cisjordania y Gaza posteriormente. Aún estaba por llegar la enorme pérdida de prestigio de los Estados Unidos en toda la región que siguió a la invasión de Irak ordenada por George W. Bush en marzo de 2003, y todavía era posible que con un poco de buena fortuna los Estados Unidos negociaran una solución.

En el mismo 1996 América Latina presentaba también un balance variopinto para los defensores de la democracia. Al avance democrático de los años sesenta y setenta le había seguido una época de redemocratización, a pesar de la década perdida por las crisis económicas en los años ochenta. Se habían producido transiciones democráticas en varios países del Cono Sur y en El Salvador, pero la herencia autoritaria no había sido erradicada por completo. Augusto Pinochet, el arquitecto del golpe de 1973 en Chile y dictador autoritario desde entonces, aún era el mando supremo de las fuerzas armadas, posición que retuvo hasta su retiro al Senado en 1998. En 1992 el Presidente peruano Alberto Fujimori había clausurado el Congreso, suspendido la constitución y

² Thabo MBEKI, «I Am an African», discurso sobre la promulgación de la Constitución de Sudáfrica, 8 de mayo de 1996, <http://www.polity.org.za/article/mbeki-i-am-an-african-adoption-of-sa-constitution-bill-1996-08051996-2004-01-01> (última consulta el 22 de julio de 2009).

purgado el cuerpo judicial. Sin embargo, Fujimori obtuvo una confortable reelección con casi dos tercios de los votos en 1995, algo poco atractivo para quienes consideran que la fidelidad al estado de derecho es parte sustancial de la salud democrática a largo plazo. Había motivos para un cauto optimismo en Venezuela. El golpe de Hugo Chávez de 1992 había fracasado, y su elección como Presidente aún quedaba en el futuro. En México, las frágiles instituciones democráticas habían sobrevivido en 1994 a la crisis del peso, dejando entrever que la democracia mexicana tenía raíces más profundas que lo que muchos habían pensado. Algo que se confirmó tras las elecciones del año 2000. El Presidente saliente Ernesto Zedillo admitió la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional, liderando el PRI en la primera cesión del poder tras más de siete décadas.

En muchas democracias veteranas la competición política democrática parecía disfrutar de plena salud en 1996. Poco tiempo atrás Italia y Japón habían realizado importantes reformas electorales, sustituyendo unos sistemas que muchos habían llegado a considerar que fomentaban la corrupción por otros en los que un sistema mixto combinaba la representación proporcional con los distritos de representante único. Nueva Zelanda había adoptado un sistema similar, con un ojo puesto en la producción de gobiernos que reflejaran mejor las preferencias de los votantes³. Dos años antes en los Estados Unidos los demócratas habían perdido el control de las dos cámaras por primera vez en una generación, y sin embargo Bill Clinton derrotó con comodidad a Bob Dole en 1996 y regresó a la casa Blanca. En Inglaterra, el corrupto y desanimado partido conservador que John Major había heredado de Margaret Thatcher estaba dando las últimas boqueadas y el carismático nuevo líder de un reinventado partido laborista esperaba su turno entre bastidores. En India y Japón los monolíticos partidos que habían dominado la escena política durante largo tiempo habían perdido sus monopolios políticos. Parecía que los politólogos podrían prescindir por fin de una categoría tan extraña como «democracias de un solo partido dominante», especialmente inventada para ellos. Para quienes la competencia y la alternancia en el poder son ingredientes vitales de la política democrática, este hecho venía a reflejar una obvia vitalidad democrática.

Un análisis más sistemático de las estadísticas también daba resultados alentadores. Para 1996 había 81 democracias en el mundo, cifra en ascenso desde las 59 del comienzo de la década, que a su vez habían supuesto un sustancial incremento. Desde 1960 hasta mediados de los años ochenta el número de democracias en el mundo había rondado la treintena. Aunque se acercaba al doble de las 19 que existían al final de la Segunda Guerra Mundial, el número de democracias en el planeta parecía haberse estancado. En 1984 Samuel HUNTINGTON expresó el sentir común afirmando que era improbable que llegaran a

³ Véase Takayuki SAKAMOTO, «Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand», *Party Politics*, 5, núm. 4 (1999): 419-438.

establecerse muchas más democracias⁴. Para 1996 los hechos habían desmentido a HUNTINGTON con rotundidad. No sólo se había doblado el número de democracias sino que por vez primera la cifra total de gobiernos democráticos en el mundo superaba a la de los no democráticos. En 1974, cuando existían 36 democracias, 100 países eran no democráticos, cifra que había descendido a 85 para 1990, mientras que la de los gobiernos democráticos ascendía a 59. La balanza se movió en 1996 del lado de las democracias, que alcanzaron los 81 países, por 79 de las no democracias. La mayor parte de la población mundial siguió viviendo bajo regímenes no democráticos, pero por primera vez la mayor parte de los sistemas políticos eran democracias⁵.

2. ¿VICTORIA PÍRRICA?

A pesar de los recientes triunfos de la democracia y de lo que parecían ser tendencias positivas, los partidarios de la democracia también tenían motivos para preocuparse en 1996. Aún estaba lejos de quedar claro cuál era la diferencia real y efectiva que suponía la democracia en la vida cotidiana de las personas. Mucha más influencia que la democracia parecía tener la creciente presión que recibían los gobiernos de cualquier franja política para que abrazaran una ortodoxia económica emergente conocida como neoliberalismo. El desarrollo y la aplicación de las políticas neoliberales implicaban conceder una autoridad sin precedentes a unas élites económicas excelentemente formadas que prometían liberar a sus economías de los reguladores sin imaginación ni iniciativa y abrirlas a los ampliamente pregonados beneficios del libre comercio. Una vez expulsado el comunismo de la cancha de juego, salvo en enclaves testimoniales como Cuba o Corea del Norte (y ambiguamente en China), estaba llegando a ser casi imposible para los gobiernos resistirse a la implantación de esas políticas favorables a los intereses del mercado y opuestas a la regulación y la redistribución que viajaban bajo la bandera del neoliberalismo. Según este credo, la pobreza, la desigualdad y las injusticias heredadas que con tanta frecuencia motivan a la gente a exigir avances democráticos se solucionarían mejor gracias a las medidas neoliberales, y las mejoras en pobreza, desigualdad e injusticia serían productos secundarios del crecimiento económico que dichas políticas prometían.

La fe tecnocrática en la sabiduría del mercado iba en ascenso. Economistas políticos y vaticinadores de todos los colores políticos hablaban maravillas sobre las virtudes de la «terapia de shock» en la transición del comunismo al ca-

⁴ Samuel HUNTINGTON «Will More Countries Become Democratic?», *Political Science Quarterly*, 99, núm. 2 (1984): 193-218.

⁵ Estos datos están tomados de «Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007», <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (última consulta el 2 de junio de 2009). Siguiendo aquí la práctica general, consideramos que un país es una democracia si tiene una puntuación de 6 o más en la escala del propio Polity IV Project.

pitalismo, a pesar de sus evidentes costes en términos humanos⁶. De hecho, un influyente comentarista de la izquierda política había defendido que las remodelaciones del mercado deberían acometerse antes de los procesos de democratización, para evitar así que los damnificados por las reformas emplearan su nueva fuerza política para bloquearlas⁷. Esto sucedía en un momento en que los pregonados «Milagros del Este de Asia» se habían registrado en países autoritarios como Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia y Taiwán, en la democracia parcial de Malasia o en la dudosa democracia del Japón, gobernado sin solución de continuidad por el Partido Liberal Democrático desde su fundación en 1955. Ciertamente es que estas economías habían practicado políticas proteccionistas con frecuencia, y que estaban controladas por estados intervencionistas cuyas decisiones producían importantes distorsiones del mercado. Pero la auténtica dimensión del coste de esas decisiones no se haría evidente hasta la explosión de la burbuja asiática a finales de los años noventa⁸. En 1996 todo el mundo pensaba en términos de crecimiento económico, objetivo para el cual la democracia se consideraba un factor en el mejor de los casos irrelevante, y con bastante probabilidad irritante.

Los gobiernos de los países en desarrollo, en su deseo de eludir la oposición nacional a las políticas que pudieran atraer inversores internacionales, llegaron incluso a solicitar del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que les maniataran con draconianos paquetes de medidas que dichas instituciones juzgaban necesarias⁹. El nuevo gobierno del Congreso Nacional Africano en Sudáfrica comenzó a distanciarse de su claramente redistributivo RPD (Programa de Reconstrucción y Redesarrollo) tan pronto como llegó al poder en 1994. Para 1996 el RPD había sido desechado sin mayor ceremonia y reemplazado por el GEAR. El orden de las palabras en el título dejaba bien claras las prioridades del GEAR: *Growth, Employment, and Redistribution* (*Crecimiento, Empleo y Redistribución*) significan una inversión total de la lógica del RPD, que había sido redactado en un pastiche de retóricas posmarxistas y keynesianas,

⁶ Jeffrey SACHS y Wing Thye WOO, «Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union», *Economic Policy*, 9, núm. 18 (abril de 1994): 102-145; Jeffrey SACHS, «Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe», *American Economic Review*, 82, núm. 2 (1992): 43-48; David LIPTON y Jeffrey SACHS, «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (1990): 75-133; Juan Antonio MORALES y Jeffrey SACHS, «Bolivia's Economic Crisis», en *Developing Country Debt and Economic Performance*, ed. Jeffrey SACHS, vol. 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1990), pp. 159-266; y Janos KORNAI, *The Road to a Free Economy* (New York: W. W. Norton, 1990). Para un debate sobre otros economistas neoliberales del periodo, véase Ganez VENELIN, «The "Triumph of Neoliberalism" Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism», *East European Politics and Societies*, 19, núm. 3 (2005): 343-378.

⁷ Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the Market* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

⁸ Por ejemplo, resultaron completamente opacos en su momento para Joseph STIGLITZ. Véase su «Some Lessons from the East Asian Miracle», *World Bank Research Observer*, 11, núm. 2 (agosto de 1996): 151-177, <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/11/2/151> (última consulta el 9 de junio de 2009).

⁹ Véase James R. VREELAND, *The IMF and Economic Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

favoreciendo ahora los incentivos que fomentaran el crecimiento e impulsaran a los agentes del mercado, factores que a su vez generarían empleo y redistribución de los beneficios, según aseguraban ¹⁰.

Para mediados de los años noventa una dinámica similar se había ido registrando en un país tras otro de América Latina. Los gobiernos populistas que a finales de los ochenta habían llegado al poder con el respaldo de las clases trabajadoras en Argentina, México y Venezuela rápidamente invirtieron sus políticas proteccionistas e intervencionistas, abrieron sus economías a los mercados internacionales y redujeron las actuaciones económicas de la administración ¹¹. No puede olvidarse que se había producido cierta resistencia a la ola de políticas neoliberales. En Venezuela, el gobierno de Carlos Andrés Pérez hubo de afrontar dos golpes de Estado en 1992 antes de ser destituido por el Tribunal Supremo al año siguiente. En Ecuador, las medidas de austeridad del Presidente Abdalá Bucaram provocaron revueltas callejeras que terminaron por hacerle abandonar el gobierno en 1996. En ciertas regiones de Argentina se registraba una considerable inquietud social. Pero en general los cambios fueron aceptados como algo necesario. De hecho, muchos de los gobiernos de izquierdas que se habían embarcado en radicales cambios de rumbo político fueron a continuación reelegidos ¹².

La fe en el neoliberalismo tampoco se limitaba a los países poscomunistas o en desarrollo. En Inglaterra y los Estados Unidos, el «nuevo» laborismo y el Democratic Leadership Council (DLC) reinventaron sus respectivos partidos hasta extremos que habrían resultado inimaginables una década antes. El debate en el partido laborista había girado en torno a la posible abolición de la Cláusula IV de su constitución que reclamaba la nacionalización de los medios de producción. Dicha cláusula había sido redactada por Sidney Webb en 1917 y adoptada por el partido al año siguiente. Pero a los ojos de los Nuevos Laboristas, la Cláusula IV era un monstruo antediluviano y la consideraban un símbolo de todas las vulnerabilidades que habían conducido a la derrota del gobierno de James Callaghan ante Margaret Thatcher en 1979 y que había mantenido al laborismo en los márgenes de la lucha política desde entonces, primero bajo el liderazgo izquierdista de Michael Foot y más tarde entre los tímidos remiendos de Neil Kinnock y John Smith. Cuando Tony Blair llegó al liderazgo de los laboristas en 1994, estaba claro que la Cláusula IV, a la que se había opuesto desde mucho tiempo atrás, tenía los días contados.

¹⁰ Asghar ADELZADEH, «From RDP to GEAR: The Gradual Embracing of Neo-Liberalism in Economic Policy», *Transformation*, 31 (1996): 66-95. Como me señaló Nicoli NATTRASS, el GEAR nunca se llegó a llevar a la práctica por completo.

¹¹ Véase Victoria MURILLO, *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

¹² Véase Susan C. STOKES, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

Al otro lado del Atlántico, la histórica paliza recibida por los demócratas en las elecciones al Congreso de 1994 llevaron al poder al DLC, que Bill Clinton había liderado ya desde dos años antes de su elección como Presidente en 1992. Cualquier duda que pudiera quedar sobre la nueva dirección ideológica de los demócratas quedó disipada con su mayoritario apoyo a la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act de 1996, que había sido diseñada, según afirmó el propio Presidente Clinton en su campaña para la reelección de 1996, para «terminar con el estado de bienestar tal como lo conocemos»¹³. La Aid to Families with Dependent Children, una ley esencial del New Deal promulgada en 1935, fue abolida. La idea del estado de bienestar como un derecho fue reemplazada por programas con plazos delimitados, vinculados al trabajo y con un tiempo de vida de dos años. El mercado era el dueño de la palestra; y en esta situación la gente estaba obligada a nadar en él o hundirse. La sorda cólera que surgió en la izquierda del Partido Demócrata confirmó a los Nuevos Demócratas que estaban en la senda correcta¹⁴.

Pocas cosas importan más en política que el éxito, o al menos la apariencia de éxito. No estaba ni remotamente claro en 1996 qué resultados tangibles podían derivar de los intentos del Nuevo Laborismo y los Nuevos Demócratas por reinventarse a sí mismos. El ascenso electoral de Tony Blair era aún cosa del futuro, y los demócratas todavía serían mantenidos a raya en la colina del Capitolio durante los doce años siguientes. Pero el hecho de que Clinton y Blair hubieran apostado por ella era una señal de la percepción del éxito de la emergente ortodoxia neoliberal. Al llegar al poder, el Presidente Clinton creó un nuevo Consejo Nacional Económico para poder dirigir la política económica desde fuera de la Casa Blanca y bajo la supervisión de Robert Rubin, un hombre que había pasado los anteriores 36 años escalando los niveles jerárquicos de Goldman Sachs. Primero en el CNE y luego como secretario del Tesoro, Rubin trabajó junto a Alan Greenspan, director de la Reserva Federal al que Clinton había heredado de Ronald Reagan y mantenido en el puesto, en la reducción de déficits, de regulaciones y de barreras al comercio. Las tácticas de Rubin y Greenspan ganaron credibilidad a medida que los déficits, que a principios de los noventa habían sugerido escenarios apocalípticos a grupos como la Concord Coalition, comenzaron a evolucionar a la baja —desde cifras superiores al 4,5 por 100 del PIB en 1992 a inferiores al 1,5 por 100 en 1996, e incluso un proyectado superávit para dos años más tarde, que efectivamente llegó

¹³ Los demócratas del Congreso votaron la redacción final de la ley por una mayoría de 98 a 97, salvo dos de ellos que se abstuvieron. En el Senado los demócratas se dividieron en 25 a favor y 21 en contra, con una abstención. Al votar a favor todos los republicanos del Senado y todos los del Congreso salvo cinco, la ley fue aprobada por abrumadora mayoría. Véase «Vote Tallies: 1996 Welfare Amendments», <http://www.ssa.gov/history/tally1996.html> (última consulta el 8 de junio de 2009).

¹⁴ Véase Barbara VOBEDA y Dan BALZ, «President Seeks Balm for Anger over Welfare Bill», *Washington Post*, 22 de agosto de 1996, p. A1, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/welfare/stories/wf082296.htm> (última consulta el 8 de junio de 2009).

a producirse—¹⁵. La desregulación de los mercados era un lema generalizado de la actividad legislativa durante los años de la administración Clinton. El NAFTA, o *North American Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) fue aprobado por mayorías de demócratas en las dos cámaras del Congreso¹⁶. La desregulación de las telecomunicaciones le siguió tres años más tarde¹⁷ y a su vez la desregulación de la banca otros tres años después, ambas con apoyo de los dos partidos¹⁸.

Para 1996 la administración Clinton estaba ya haciendo grandes avances de cara a promover las políticas neoliberales en la esfera internacional. En 1995, su fuerte respaldo a la sustitución del GATT, o General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) por la Organización Mundial del Comercio, dedicada a promover el crecimiento económico mediante el libre comercio, dejó claro que la agenda de los Estados Unidos para liberalizar el comercio mundial iba mucho más allá que meros acuerdos regionales como el NAFTA. El modo en que la administración condujo la crisis de la divisa mexicana confirmó su reputación de hábiles gestores de la macroeconomía global. Por ejemplo, cuando los Estados Unidos ofrecieron 20.000 millones de dólares en efectivo y avales de crédito como parte de los 50.000 millones del plan internacional de prevención de un contagioso hundimiento del peso, los republicanos lanzaron apocalípticas profecías sobre el destino de semejante suma, y sin embargo el gobierno de Ernesto Zedillo devolvió todo lo prestado cinco años antes del plazo presupuestado¹⁹. El prestigio de los neoliberales al mando del timón estaba en todo lo alto, a la par del índice Dow Jones, que había más que duplicado su valor durante el primer mandato de Clinton²⁰.

¹⁵ Véase [usgovernmentspending.com](http://www.usgovernmentspending.com/federal_deficit_chart.html), http://www.usgovernmentspending.com/federal_deficit_chart.html (última consulta el 8 de junio de 2009).

¹⁶ La Cámara de Representantes aprobó el NAFTA el 17 de noviembre de 1993, por 234 votos a 200. Los demócratas emitieron 156 votos a favor y 102 en contra, <http://clerk.house.gov/evs/1993/roll575.xml> (última consulta el 22 de diciembre de 2009). El Senado aprobó la ley pocos días más tarde, por 61 votos contra 38. Los demócratas emitieron 28 votos en contra y 27 a favor http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=103&session=1&vote=00395 (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

¹⁷ La Telecommunications Act fue aprobada en 1996 en la Cámara de Representantes con un resultado de 414 contra 16 y en el Senado por 91 contra 5. «The Fallout from the Telecommunications Act of 1996: Unintended Consequences and Lessons Learned», *Common Cause Education Fund Report*, 9 de mayo de 2005, http://www.commoncause.org/atf/cf/_por_1007B8A2D1D15-C65A-46D4-8CBB-2073440751B5_por_1007D/FALLOUT_FROM_THE_TELECOMM_ACT_5-9-05.PDF (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

¹⁸ El Senado aprobó la ley por 90 votos frente a 8. David LEONHART, «Washington's Invisible Hand», *New York Times*, 26 de septiembre de 2008, <http://www.nytimes.com/2008/09/28/magazine/28wwln-reconsider.html> (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

¹⁹ David SANGER, «Mexico Repays Bailout by U.S. Ahead of Time», *New York Times*, 16 de enero de 1997, <http://www.nytimes.com/1997/01/16/business/mexico-repays-bailout-by-us-ahead-of-time.html?pagewanted=all> (última consulta el 8 de junio de 2009).

²⁰ «Dow Jones Industrial Average (DJIA) History», <http://www.nyse.tv/dow-jones-indus-trial-average-history-djia.htm> (última consulta el 9 de junio de 2009).

Los Estados Unidos y el mundo estaban en el apogeo y bajo el embrujo del mayor boom económico de la historia. Los partidos, e incluso las instituciones políticas, parecían perder relevancia de cara a las políticas que debían adoptarse para asegurar crecimiento estable y pleno empleo. Siempre y cuando unas manos inteligentes y pragmáticas controlaran el timón, las crisis podrían ser gestionadas, si no evitadas, y la prosperidad estaría garantizada. En su campaña electoral de 1992 el candidato Bill Clinton había arremetido contra el entonces Presidente Bush por «mimar a envejecidos gobernantes con indisimulado desprecio por la democracia». El primer elemento de prueba fue China: Clinton había insistido en que a este país le serían retirados todos los privilegios comerciales si él llegara a ser elegido en tanto no se registraran significativas mejoras en su expediente de derechos humanos²¹. Y, sin embargo, en los cuatro primeros meses tras su llegada al cargo, el Presidente Clinton se desdijo a sí mismo unilateralmente. La administración renovó a China el codiciado estatus comercial de NMF (Nación Más Favorecida), declarando que «esperamos que el proceso de desarrollo y reforma económica de China se vea acompañado por una mayor libertad política». Pero Clinton no dejó lugar a dudas con respecto a que el tamaño y la importancia de China para la economía mundial habían hecho obligatorio este movimiento sin importar la existencia o no de cambios internos en el país²². Casi era como si, después de todo, Frederick ENGELS hubiera acertado al predecir que llegaría un tiempo en que la política sería desplazada por la administración; sólo que se equivocó con el sistema de producción: confundió el socialismo con el capitalismo²³.

Si muchos de los que habían esperado que la democracia podría impulsar una significativa competencia política se sentían desengañados en 1996, lo mismo les ocurría a aquellos que habían pensado que la democracia sería una herramienta definitiva para reducir la desigualdad y promover la justicia social. La idea de que el gobierno de la mayoría conduciría a una redistribución igualitaria tiene una historia venerable. Las élites del siglo XIX se resistieron a la universalización del derecho a voto por su temor a que una democracia extensiva produjera exactamente ese resultado. Los socialistas que respaldaban la «vía parlamentaria al socialismo» (incluyendo al propio Karl MARX al final de sus días) coincidían en esa idea, esperando que los trabajadores llegarían a obtener mediante urnas y votos lo que no habían conseguido en las barricadas. La intuición que compartían ambos grupos era que si el gobierno de la mayoría

²¹ Jacob WEISBERG, «Republicans, Democrats, and China: On Human Rights, Both Parties Talk the Talk but Don't Wok the Wok», *Slate*, 13 de junio de 1998, <http://www.slate.com/id/2318/> (última consulta el 9 de junio de 2009).

²² *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 29, núm. 21 (lunes, 31 de mayo de 1993): 981-982, U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1993-05-31/html/WCPD-1993-05-31-Pg981.htm> (última consulta el 9 de mayo de 2009).

²³ Es célebre la descripción que hace ENGELS del socialismo como una condición en la que «el Gobierno de las personas es reemplazado por la administración de las cosas», en *Socialism: Utopian and Scientific* (Broadway, NSW, Australia: Resistance Marxist Library, 1999), p. 92.

se aplica sobre un *statu quo* masivamente desigual, es de esperar que la mayor parte de los votantes prefieran opciones que incluyan una mayor carga fiscal sobre los ricos y la transferencia de los recursos obtenidos hacia los menos favorecidos. Una vez resuelto su problema de acción colectiva, los pobres desplumarían a los ricos. Esto se formalizó en la ciencia política a través del teorema del votante mediano, que, dado un *statu quo* como el existente en las democracias capitalistas de los países avanzados, pronostica el apoyo de la mayoría a la redistribución igualitaria.

Pero uno de los grandes quebraderos de cabeza de la democracia moderna ha sido la ausencia de cualquier relación sistemática entre la expansión del derecho a voto y la redistribución igualitaria. Las democracias con frecuencia redistribuyen sus ingresos y riqueza, pero lo hacen en una desconcertante variedad de formas. La generalización, si es que alguna es posible, parece ser que aunque las democracias, no importa en qué manera, lleguen a dedicar más recursos a los pobres que los países no democráticos, tales recursos tienen poco o ningún efecto reductor de la desigualdad, y mantienen a significativas partes de sus poblaciones en la pobreza²⁴. Este fue el dramático caso del abrupto crecimiento de la desigualdad en los Estados Unidos entre los primeros años setenta y mediados de los noventa, incluso a pesar de la aprobación de la ley de los Derechos del Voto (Voting Rights Act) en 1965 y de la reducción de la edad del voto a 18 años en 1971. Los ingresos reales de muchos de los que ya estaban en la parte inferior de la distribución de rentas menguaron durante este periodo (o se mantuvieron sólo gracias a la sustitución de familias de un solo ingreso por las de dos ingresos) y la distancia entre los pobres y los adinerados aumentó sustancialmente²⁵. Para 1996 estaba claro que los Estados Unidos habían entrado en una segunda Edad Dorada. Tendencias de distribución similares, si bien menos extremas, podían observarse en otras democracias industriales avanzadas. En buena parte del mundo desarrollado, como ya he destacado, los gobiernos de izquierdas, una vez llegados al poder, fueron muy ágiles para deshacerse de las políticas redistributivas bajo la presión combinada de los veleidosos mercados de capitales y de la ortodoxia neoliberal. En 1996, la expansión de la democracia era impresionante, pero su impacto real cuestionable.

²⁴ Véase David NICKERSON, «Do Autocracies Obey Wagner's Law?» (mimeo, Yale University, 2000).

²⁵ Andrew WINNICK, *Toward Two Societies: The Changing Distribution of Income and Wealth in the United States since 1960* (New York: Praeger, 1989); Carole SHAMMAS, «A New Look at Long-Term Trends in Wealth Inequality in the United States», *American Historical Review*, 98, núm. 2 (1993): 412-431; y Edward WOLFF, «Trends in Household Wealth in the United States», *Review of Income and Wealth*, 40, núm. 2 (1994): 143-174. Para estadísticas sobre las cambiantes cuotas absolutas y relativas de ingresos y riqueza del quintil inferior de la población de los Estados Unidos durante el último medio siglo véase Lawrence MISHEL, Jared BERNSTEIN, y John SCHMITT, *The State of Working America 1998-1999* (Ithaca: Economic Policy Institute/Cornell University Press, 2000), pp. 48-51, 261-264.

3. EL ASALTO ACADÉMICO A LA DEMOCRACIA

Aunque resulte sorprendente para muchos ciudadanos y activistas, la ausencia de redistribución igualitaria no hizo que se levantaran muchas cejas en el mundo académico. Estudiosos de diferentes tendencias ideológicas habían estado cuestionando durante décadas no sólo la capacidad de la democracia para producir decisiones racionales —o incluso coherentes— sino también su valor para promover la justicia social. John ROEMER expresó el punto de vista predominante en el mundillo académico al prevenir contra la idealización de la democracia precisando que esta «consiste en todas las cosas buenas» del mismo modo que durante los años sesenta muchos habían idealizado el socialismo²⁶. Más provechoso que animar a la gente a cobijar expectativas irrealizables sobre los beneficios de la democracia sería conseguir que alteraran sus expectativas. De igual modo, Giuseppe DI PALMA hizo hincapié en que el ideal democrático debería separarse «de la idea de progreso social» si se desea que dicho ideal perdure, y HUNTINGTON aconsejó a los líderes políticos que evitaran vincular sus intentos por consolidar la democracia con las demandas de justicia social de aquellos a quienes representan²⁷.

Ya expresé mi desacuerdo con este consenso en *Democracy's Place*, defendiendo en cambio que la legitimidad democrática depende de la posibilidad que la democracia reduzca la dominación. Si las personas que sufrieron opresión bajo el apartheid o el comunismo no experimentan que los posteriores regímenes democráticos aportan mejoras a sus vidas, no debería sorprendernos que su fidelidad a la democracia se resienta. Y si los grupos desfavorecidos de las democracias establecidas comprueban que ningún gobierno alivia su opresión, también ellos van a encontrar estímulos crecientes para abandonar la causa. El mejor procedimiento para los demócratas, defendí, es diseñar y promover variantes de la democracia capaces de reducir la dominación. Es seguro que no todas las formas de democracia posibles van a poder conseguirlo, pero algunas se manejarán mejor que otras. El reto creativo es descubrir cuáles son y cómo orientar las cosas en su dirección. Esa fue la hoja de ruta que esboqué en el último capítulo de *Democracy's Place* y desarrollé de modo más completo en *Democratic Justice*, publicado en 1999.

Al escribir *Democratic Justice* me centré en las instituciones civiles; las instituciones políticas se trataban sólo de manera incidental. El presente volu-

²⁶ John ROEMER, «Does Democracy Engender Justice?» in *Democracy's Value*, ed. de Ian SHAPIRO y Casiano HACKER-CORDÓN (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 56. Véase también John Mueller, *Capitalism, Democracy, and Ralph's Pretty Good Grocery Store* (Princeton: Princeton University Press, 2001), donde se defiende que a pesar de las virtudes de la democracia no se debería esperar que dominara a los mercados privados o redujera la desigualdad.

²⁷ Giuseppe DI PALMA, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1990), p. 23, y Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 165-169.

men las aborda directamente, y sus capítulos detallan los elementos de una explicación global y democrática de las instituciones públicas; examinan sus fundamentos filosóficos; sus implicaciones para las teorías rivales; cómo las democracias pueden crearse, sostenerse y defenderse de la mejor manera posible en el mundo posterior a la Guerra Fría; la naturaleza de la opinión pública y su función en la política democrática; y las relaciones entre las instituciones que siguen la regla de la mayoría y las que no lo hacen en el seno de los sistemas democráticos. Como preludeo a una descripción más detallada de sus contenidos, voy a repasar los ataques a la democracia lanzados por los partidarios de la razón y la justicia. Podría parecer que los ataques han sido cada vez más discutibles, lo mismo que la democracia en sí misma, durante los años del ascenso del neoliberalismo. Pero el brutal colapso financiero de 2008-2009 ha puesto en duda al neoliberalismo de un modo más radical de lo que muchos podrían haber imaginado antes de que sucediera. La democracia —y posteriormente los críticos de la democracia— vuelven así al centro de la escena.

Los amigos de la razón organizaron un doble ataque sobre la democracia. Fundamentalmente, negaron que los procedimientos democráticos reflejen las preferencias de los votantes, insistiendo en que las aparentes mayorías son con frecuencia artefactos quiméricos de las normas de decisión. Señalaron que un hábil organizador de los acontecimientos puede manipular los resultados aprovechando ciertos aspectos de la regla de la mayoría ya advertidos a fines del siglo XVIII por CONDORCET. Incluso en los casos en que los resultados no son manipulados conscientemente, son muchas veces arbitrarios, pues si desde un principio las opciones se disponen en un orden diferente, un resultado diferente puede imponerse como el vencedor según la regla de la mayoría. Y desde el momento en que esto es posible, ¿por qué conceder legitimidad a unos resultados generados en realidad por la regla de la mayoría?²⁸

La supuesta ausencia de legitimidad de las decisiones democráticas fue reforzada con un segundo ataque en nombre de la razón, a saber, que la democracia subvierte, socava y distorsiona los resultados normales que se darían de no ser por la impertinente interferencia de la democracia. Culpables de ello serían las coaliciones arbitrarias disfrazadas de voluntad general, pero no solo ellas. También influyen aquí los poderosos grupos de presión que llevan a cabo sus fines a través de los procesos políticos, los millonarios que financian sus propias campañas políticas disfrutando así de una desproporcionada influencia política, donantes de campaña electoral que compran influencias mediante talonarios de cheques y amenazas creíbles de financiar al político rival en caso de que sus agendas no se lleven a cabo, pagos que los políticos venales obtienen

²⁸ Para una exposición clásica de esta idea, William H. RIKER, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W. H. Freeman, 1982) y William H. RIKER y BARRY R. WEINGAST, «Constitutional Regulation of Legislative Choice: The Political Consequences of Judicial Deference to Legislatures», *Virginia Law Review*, 74 (1988): 373-401.

de donantes y activistas políticos, burócratas fuera de control con agenda propia... la lista de estos presuntos responsables podría ser más larga.

La hipótesis «normal» —el modo en que las cosas se desarrollarían de no ser por esta odiosa interferencia política— con frecuencia se especificaba de manera implícita. Normalmente era algún tipo de entorpecimiento de los mecanismos del mercado: lo que los mercados habrían indicado si se les hubiera dejado funcionar por sí mismos. Esta idea llevó lógicamente a pensar que la regla de la mayoría debiera ser acotada, bien por tribunales constitucionales, bien por instituciones independientes u otras agencias que pudieran ser aisladas de las insidiosas influencias de la política electoral. De esta manera la agenda académica orientada a limitar la regla de la mayoría en nombre de la racionalidad proporcionó un bagaje ideológico al neoliberalismo del mundo real. Tras el poderoso crecimiento que había registrado esta ortodoxia en 1996, aún le quedaba espacio para desarrollarse.

4. DESPUÉS DE 1996: EL NEOLIBERALISMO CONTRA LA DEMOCRACIA

El gobierno del Nuevo Laborismo de Tony Blair el año siguiente supuso toda una señal del impulso del neoliberalismo. Cinco días después de su arrolladora victoria, Blair garantizó que el Banco de Inglaterra tendría autoridad para decidir sobre los tipos de interés con independencia. Fue un movimiento drástico incluso para un partido laborista posterior a la Cláusula IV, un temprano indicador de que Blair y su canciller Gordon Brown seguirían la orientación favorable al mercado propia de Margaret Thatcher en los ochenta. No menos ilustrativo resultó ver la facilidad con la que el Parlamento aceptó esa pérdida de su autoridad institucional. Una cosa era asumir que los países en desarrollo tenían que aceptar la medicina tecnocrática impuesta por el FMI para recibir sus préstamos. Otra muy diferente que la madre de todos los parlamentos cediera incluso la autoridad operativa sobre los tipos de interés. Los lores jugaron con la idea de defender una revocación de la decisión laborista²⁹, pero nunca la propusieron en ninguno de sus vanos intentos de 2001 y 2005 de censurar el gobierno de Blair.

La razón era evidente. El modelo americano, que combinaba una desregulación agresiva con la apertura de los mercados y el control tecnocrático de la política monetaria, parecía imbatible. Animadas con esta perspectiva, casi indiscutible en 1996, las grandes economías despegaron como cohetes durante los 12 años siguientes. Había inconvenientes, claro, en especial el pinchazo de

²⁹ Véase, por ejemplo, Andrew GRICE y Philip THORNTON, «Tory Heading for U-turn on Bank», *The Independent*, 27 de julio de 1999, <http://www.independent.co.uk/news/tory-head-ing-for-uturn-on-bank-1108930.html> (última consulta el 24 de junio de 2009).

la burbuja tecnológica en 2000 y las deslocalizaciones que siguieron al 11-S. Pero la tendencia económica mundial los ignoró. En 2003 el mercado de valores de Estados Unidos inició lo que sería el mayor salto hacia delante de su historia. El Dow Jones superó cómodamente los 14.000 en octubre de 2007, y los valores mundiales seguían ese ritmo³⁰. Para casi todas las economías las tasas de crecimiento económico eran más modestas (lo que quizás debiera haber puesto sobre aviso de que la burbuja estaba manufacturada), pero sólidas³¹. Algunos países no marchaban tan bien, pero se achacaba a que no seguían la receta neoliberal. Así, por ejemplo, muchos países de Europa del Este se protegieron de las presiones a la baja provocadas por la creciente movilidad del capital, y tuvieron que pagar un alto desempleo por ello. Pero en general las tendencias eran impresionantes desde cualquier punto de vista. Se remarcaban con casos paradigmáticos como Irlanda e Islandia, que representaban los beneficios de encabezar el consenso neoliberal³².

El éxito económico no se limitaba a las democracias industriales avanzadas. Los últimos años de la década de los noventa habían sido difíciles para Latinoamérica. Tras la crisis mexicana las había habido en Colombia y Brasil, y una crisis financiera y política había sacudido Argentina entre 2001 y 2002. Pero en su mayoría las economías se beneficiaron del crecimiento y la estabilidad mundiales. Jugaban con las reglas de la nueva ortodoxia global, abriendo sus mercados y ahogando sus sectores públicos. Un renacimiento de los partidos de izquierda (que controlarían las presidencias de once de los dieciocho países de la región en 2008) supuso un crecimiento modesto del sector público, pero sin rechazar la economía mundial³³.

La predicción de Thabo Mbeki sobre el Renacimiento Africano entró en el terreno de lo concebible. Las tasas de crecimiento llegaron al 6 por 100 anual entre 2004 y 2008, poniendo a África a la altura de Latinoamérica. El comercio exterior africano y la inversión en el continente se incrementaron drásticamente. Los mercados de valores empezaron a proliferar a lo largo del África Subs-

³⁰ Índices del Dow Jones, <http://www.djindexes.com/DJIA110/learning-center/> (última consulta el 4 de julio de 2009).

³¹ En los Estados Unidos, el crecimiento del PIB estuvo por encima del 3 por 100 en seis de los doce años posteriores a 1996 y por encima del 4 por 100 en tres de ellos. Cayó por debajo del 2 por 100 solo en la recesión de 2001-2002 y en 2008. La mayoría de las democracias avanzadas tienen unas estadísticas similares. (Estadísticas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, que combina datos del Banco Mundial de Desarrollo, el FMI, Global Insight, Oxford Economic Forecasting y el Economic Research Service.) <http://www.ers.usda.gov/Data/Macroeconomics/#HistoricalMacroTables> (última consulta el 28 de julio de 2009).

³² Véanse «Lessons from the Irish Miracle», *Economist*, 14 de octubre de 2004, http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=E1_PNRGVPG (última consulta el 3 de julio de 2009); «Tiger, Tiger, Burning Bright», *Economist*, 14 de octubre de 2004, http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=E1_PNGTDQS (última consulta el 3 de julio de 2009); y Hannes GISSURARSON, «Miracle on Iceland», *Wall Street Journal*, 29 de enero de 2004, <http://courses.wcupa.edu/rbove/eco343/040Compecon/Scand/Iceland/040129prosper.htm> (última consulta el 3 de julio de 2009).

³³ Véase Susan STOKES, «Globalization and the Rise of the Left in Latin America» (mimeo, Yale University 2008).

ahariana, subiendo su capitalización de virtualmente nada en 1990 a 245.000 millones de dólares en 2009 (excluida Sudáfrica, que había desarrollado hace tiempo su mercado de valores)³⁴. La recuperación fue también rápida en la mayor parte de Asia del Este, con Japón como excepción a la regla. Una década después del colapso, el Banco Mundial predecía allí un renacimiento regional³⁵. Asia del Este se convirtió en la preferida a la hora de invertir en el extranjero y logró tasas de crecimiento del 9 por 100, sacando de la pobreza a millones de personas. Y todo esto por no decir nada de los avances económicos en India, que vinieron a proporcionar un aliado adicional, si es que era necesario, al nuevo modelo económico³⁶.

No es sorprendente que en los años posteriores a 1996 los escépticos con respecto al asalto racionalista a la democracia destacáramos poco fuera de la academia. Lo nuestro era un brindis al sol. A la vista de la evidencia creciente sobre el hecho de que sus beneficios económicos no justificaban sus costes sociales, gente como Adam PRZEWORSKI y Jeffrey SACHS podían haberse desdicho de sus flirteos anteriores con la terapia de shock. Pero la corriente principal en economía y en política consistía en apoyar lo que parecía ser el Único Modelo Verdadero de la Única Economía Viable. No había en el mundo ningún competidor plausible, ni se adivinaba ninguno en el horizonte.

La nueva preocupación con respecto al islam militante tras el 11-S no cambió en nada las cosas. Samuel HUNTINGTON y los críticos de su «choque de civilizaciones» tan sólo discutían sobre la medida en que el Islam militante había reemplazado al comunismo como la nueva amenaza de Occidente³⁷. Pero era algo

³⁴ Ethan B. KAPSTEIN, «Africa's Capitalist Revolution», *Foreign Affairs*, 88, núm. 4 (julio/agosto 2009): 119-120.

³⁵ Indermit SINGH GILL y Deepak BHATTASALI, *An East Asian Renaissance* (Washington, DC: The World Bank, 2007), http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=yLPfJx5PEZ4C&oi=fnd&pg=PA43&dq=east+asia+recovery+financial+crisis&ots=Rt3UV_93A&sig=SU7Kv1bNzqE3APSEPgho3ZLbtcE (última consulta el 23 de julio de 2009).

³⁶ De acuerdo con el Banco Mundial, «China e India han surgido en años recientes como pilotos del crecimiento económico mundial, representando un 2,9 por 100 del crecimiento global total en 2007». «India, China Drivers of Global Economic Growth: World Bank», *Times of India*, 23 de abril de 2009, <http://timesofindia.indiatimes.com/NEWS/Business/International-Business/India-China-drivers-of-global-economic-growth-World-Bank/articleshow/4437799.cms> (última consulta el 28 de julio de 2009).

³⁷ El artículo de HUNTINGTON apareció en *Foreign Affairs* en 1993, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, 72, núm. 3 (verano de 1993): 22-49, y el libro en 1998, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1998). El debate se potenció tras el 11-S y especialmente tras la invasión de Irak. Una medida indirecta de su impacto en la academia es que en 1996 el trabajo de HUNTINGTON tenía en total 8 citas en el ISI Web of Science citation index. En 1997 eran 37, en 1998, 75; 84 en 1999; 111 en 2000; 86 en 2001; 124 en 2002; 138 en 2003; 142 en 2004; 130 en 2005; 127 en 2006; 121 en 2007; y 142 en 2008. http://apps.isiknowledge.com/WOS_GeneralSearch_input.do?highlighted_tab=WOS&product=WOS&last_prod=WOS&SID=1E6B6eKefGPL8PaH24L&searchmode=GeneralSearch (última consulta el 26 de junio de 2009). Google Scholar, que (a diferencia del índice del ISI) captura también muchas citas no académicas, mostraba una acumulación de 3.468 para el artículo y 4.995 para el libro en julio de 2009. http://scholar.google.com/scholar?hl=en&q=huntington+por+10020clash+por+10020of+por+10020civilizations&rlz=1R2SKPB_enUS332&um=1&ie=UTF-8&sa=N&tab=ws (última consulta el 26 de junio de 2009). Véase, en respuesta a Huntington, la defensa del diálogo de civilizaciones del Presidente Mohammed Khatami en su discurso a la ONU en septiembre de 2000. <http://www.unesco>.

evidente que, como el comunismo, el fundamentalismo islámico carecía de una alternativa económica viable. Allá donde habían llegado al poder, como en Afganistán e Irán, el resultado había sido desastroso. Si tenía algún modelo económico, era del siglo XIV, no del XXI. A todos los efectos prácticos, el capitalismo democrático había ganado la batalla, y quienes lo dirigían lo tenían todo de cara.

Y, cada vez más, el énfasis estaba en el capitalismo, no en la democracia. Las conferencias magistrales que se impartían en Occidente lo eran sobre China y su tasa de crecimiento de dos dígitos, especialmente si se la comparaba con Rusia y su manifiestamente corrupta transformación³⁸. A pesar de las protestas de los demócratas del Congreso, las renovaciones anuales del MFN se habían obviado a favor de la aprobación de unas Relaciones Comerciales Normalizadas con China³⁹. La democracia podía llegar despacio y de modo precario, pero el dinamismo del orden mundial capitalista en expansión estaba más allá de toda duda. La crisis fiscal de comienzos del nuevo siglo había sido manejada sin que el sistema se viniera abajo. Esto alimentó la idea de que quienes habían actuado juntos en la economía global se encontraban en un ascensor sin fin y que, para quedarse en él, lo único que tendrían que hacer los países era obedecer la nueva ortodoxia. No importaba mucho cómo manejaran las consecuencias políticas de aplicar la tríada compuesta por la apertura de mercados, la desregulación y el control tecnocrático de la política económica. Lo importante era solo tenerla a punto.

5. UNA REVISIÓN DE *DEMOCRACY'S PLACE*

No es que la democracia estuviera en pleno retroceso en los años posteriores a 1996. Sin duda, las maneras autoritarias de Rusia y la escasez de democracia en buena parte de Asia preocupaban a muchos demócratas. La democracia sufrió enormes retrocesos en Pakistán y Zimbabue, y las elecciones de 2006 en el Congo no ayudaron a mejorar la gobernabilidad del país ni a mejorar los conflictos en Iturí y Kivu. Las monarquías árabes que durante tanto tiempo habían sido impermeables al empuje de la democracia no lo eran menos tras el desastroso intento de Estados Unidos de imponer la democracia en Irak. La teoría neoconservadora del dominó —según la cual la democracia florecería

[org/dialogue/en/khatami.htm](http://dialogue/en/khatami.htm) (última consulta el 28 de julio de 2009). Véase también Edward Said, «The Clash of Ignorance», *Nation*, 4 de octubre de 2001, <http://www.thenation.com/doc/20011022/said> (última consulta el 28 de julio de 2009); «The Myth of “The Clash of Civilizations”», <http://video.google.com/videoplay?docid=-6705627964658699201&hl=en> (última consulta el 28 de julio de 2009).

³⁸ Las tasas de crecimiento del PIB en China fueron, según su Instituto nacional de Estadística, las siguientes: 10 por 100 en 2003, 10,1 en 2004, 10,4 en 2005, 11,6 en 2006 y 11,9 en 2007. «China Profile», Economist Intelligence Unit (2009).

³⁹ El 20 de septiembre de 2000 el Senado votó por 83 votos contra 15 continuar la relación comercial normal con China. 37 demócratas y 46 republicanos votaron a favor. Siete demócratas y ocho republicanos votaron en contra. <http://www.international.ucla.edu/eas/documents/senatevote.htm> (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

allí y se extendería por toda la región— resultó ser tan inexacta como la anterior teoría del dominó según la cual el comunismo avanzaría imparable si el Vietcong se hacía con Vietnam del Sur⁴⁰. La debacle que rodeó a las elecciones de 2009 en Irán, en las que Mahmoud Ahmadinejad y la Guardia Republicana incrementaron su presencia, demostró que las fuerzas democráticas y constitucionalistas habían perdido buena parte del apoyo logrado a principios de la década⁴¹. En Tailandia la democracia se enfrentó a una pendiente resbaladiza, con alegaciones de fraude electoral y una crisis que incluyó un golpe militar en 2006⁴². También en ciertas partes de Sudamérica la democracia parecía menos segura, con líderes populistas de izquierda y de derecha modificando la constitución en Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. El plan del Presidente Zelaya, que buscaba algo similar, condujo al país a una crisis a finales de 2009⁴³. Los primeros años del nuevo siglo vieron cómo la democracia se resquebrajaba en Argentina, con un gobierno cada vez más arrogante que tiraba más y más de su poder sobre el legislativo para aprobar leyes sin que pasaran por el debate público, comprando a menudo de modo ostensible con dinero y favores a la oposición⁴⁴. La democracia turca, recientemente reestablecida, se vio cada vez más amenazada por el islamismo y a finales de 2007 amenazó con desaparecer⁴⁵.

Pero, a pesar de esos retrocesos, se mantuvo la tendencia global favorable a la democracia. En 2007 las democracias vencían por 95 a 67 a las no democracias, otro gran salto con respecto a la década anterior⁴⁶. Algo evidenciado

⁴⁰ El miedo al efecto dominó en Asia del Sur, que normalmente se asocia a Henry Kissinger, fue idea de William Bullitt, antiguo embajador en Moscú. Véase Gearóid Ó TUATHAIL, SIMON DALBY y PAUL ROUTLEDGE, *The Geopolitics Reader* (London: Routledge: 1998), p. 69. Sobre su aplicación a Oriente Medio durante el mandato de George W. Bush, véase Greg MILLER, «Democracy Domino Theory “Not Credible”», *Los Angeles Times*, 14 de marzo de 2003, <http://articles.latimes.com/2003/mar/14/world/fg-dominio14> (última consulta el 28 de julio de 2009).

⁴¹ Véase Ali ALFONEH, «Ahmadinejad versus the Technocrats», *Middle Eastern Outlook*, núm. 4 (mayo de 2008). Se estima que en su segundo mandato los antiguos miembros de la Guardia o comandantes Basij ocupaban ocho cargos en el gobierno y un tercio del parlamento. Véase Kambiz FOROOHAR y Henry MEYER, «Iran Revolutionary Guards Amass Power While Backing Ahmadinejad», *Bloomberg*, 29 de junio de 2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=a6btiOq7DxNY> (última consulta el 22 de diciembre de 2009).

⁴² Véase «Explainer: Thailand’s Ongoing Political Crisis», *CNN International*, 13 de abril de 2009, <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/04/13/thailand.backgrounder/index.html> (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

⁴³ Sara MILLER Llana y Tim ROGERS, «Nicaragua Is Latest in Latin America to Reject Term Limits», *Christian Science Monitor*, 19 de noviembre de 2009, [http://www.csmonitor.com/World/Americas/2009/1119/p10s01-woam.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed+por+100253A+WhatsNewInPd+\(Whats+New+in+Public+Diplomacy\)](http://www.csmonitor.com/World/Americas/2009/1119/p10s01-woam.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed+por+100253A+WhatsNewInPd+(Whats+New+in+Public+Diplomacy)) (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

⁴⁴ Véase Roberto GARGARELLA, «Democracia de elites», *La Nación*, 21 de diciembre de 2009, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1208405 (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

⁴⁵ Véase Ayaan HIRSI ALI, «Can Secular Turkey Survive Democracy?», *Los Angeles Times*, 9 de mayo de 2007, y «Slipping in Turkey: An Islamist Government’s Commitment to Democratic Principles Is Looking Shaky» (editorial), *Washington Post*, 23 de noviembre de 2009.

⁴⁶ Datos de «Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2007», <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (última consulta el 2 de junio de 2009). Véase nota 5 de este capítulo.

por mucho material. El pacífico nombramiento en enero de 2006 del opositor John Atta Mills como Presidente de Ghana, tras una ajustadísima victoria sobre Nana Akufo-Addo en las elecciones de 2008, puso de manifiesto que los africanos son tan capaces como los mexicanos o los americanos de lidiar con las transiciones que siguen a elecciones ajustadas⁴⁷. Que Sudáfrica sobreviviera a la crisis de liderazgo que hizo que Mbeki fuera sustituido ordenadamente por Kgamela Motlanthe y después por Jacob Zuma fue otro posible choque de trenes evitado por una democracia en ciernes⁴⁸. La enorme, pero frágil, democracia brasileña permaneció estable, si bien siguió siendo en cierta medida una «democracia racial», estando su población negra —aproximadamente la mitad de sus 160 millones de habitantes— sustancialmente excluida de los aparatos gubernamental, judicial, militar y funcionarial⁴⁹. Lula da Silva fue elegido Presidente en 2002 y reelegido en 2006, pero se resistió a la tentación de modificar la constitución para poder presentarse a un tercer mandato⁵⁰. Tras las protestas populares que en 1998 derrocaron a Suharto tras tres décadas en el poder, el año 1999 presenció un remarcable éxito para la democracia en el país musulmán más poblado del mundo, Indonesia⁵¹. Las elecciones de 2004 y 2009 tuvieron lugar sin mayores problemas⁵². En resumen, la democracia siguió siendo una fuerza importante y creciente en el mundo, si bien por detrás de las demandas económicas de la globalización.

Una gran verdad que el más grave colapso financiero desde la Gran Depresión ha venido a subrayar es que los expertos a menudo saben menos de lo que ellos reconocen, incluso menos de lo que ellos se reconocen a sí mismos. La complejidad de la crisis financiera ha hecho que los gobiernos tengan que seguir trabajando con muchos de los arquitectos del sistema fracasado y, en parte por esa razón, ha aumentado la presión para que se sometan a una mayor transparencia. Conforme los gobiernos se apresuran a recomponer los daños, se ponen de relieve las cuestiones relativas a cuál es la autoridad con la que actúan

⁴⁷ Mills venció en la segunda vuelta 50,23 a 49,77 por 100. Michelle SIEFF, «Ghana's Democracy Continues to Mature», *World Politics Review*, 13 de febrero de 2009, <http://www.worldpoliticsreview.com/Article.aspx?id=3156> (última consulta el 11 de julio de 2009).

⁴⁸ Véase Ian SHAPIRO y Kahreen TEBEAU (eds.), *After apartheid: The Second Decade* (Charlottesville: University of Virginia Press, 2010).

⁴⁹ Jan ROCHA, «Analysis: Brazil's Racial Democracy», *BBC News*, 19 de abril de 2000, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/719134.stm> (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

⁵⁰ «Lula Rejects Proposed Law to Allow Him to Seek a Third Term», *Bloomberg*, 15 de mayo de 2009, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=aUg3DG3AHZsc&refer=latin_america (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

⁵¹ Eric THOMPSON, «Indonesia in Transition: The 1999 Presidential Elections», *NBR Briefing, Policy Report*, núm. 9 (9 de diciembre de 1999).

⁵² Véase Hannah BEECH, «Indonesia Elections: A Win for Democracy», *Time*, 8 de Julio de 2009, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1909198,00.html> (última consulta el 21 de diciembre de 2009). Véase también «Advancing Democracy in Indonesia: The Second Democratic Legislative Elections since the Transition», National Democratic Institute for International Affairs (junio de 2004), http://www.ndi.org/files/1728_id_legelections_063004.pdf (última consulta el 21 de diciembre de 2009).

y qué objetivos persiguen. Si los tecnócratas han de sujetarse, de nuevo, al control democrático, hemos de saber qué significa tal cosa, cómo se justifica, se establece y se mantiene y cómo funciona frente a los desafíos actuales. Con los tecnócratas a la defensiva, tendrán que ser los demócratas los que den un paso al frente. Por ello es inaplazable repensar la democracia desde la raíz. Es lo que me propongo aquí.

El capítulo I se ocupa de la justificación básica de la regla de la mayoría, la regla de decisión que, a mi juicio, ha de adoptarse en las políticas de amplio calado. La mayoría de las discusiones contemporáneas sobre la democracia comienzan con el enfoque de ROUSSEAU, pero yo defiendo que, para sociedades pluralistas, LOCKE ofrece un utillaje intelectual más apropiado. Los estadounidenses han asociado a LOCKE durante mucho tiempo con la firme defensa de los derechos individuales. Pero suelen pasar por alto el hecho de que su enfoque de los derechos políticos se halla enraizado en —y depende de— la regla de la mayoría, concebida como el frontispicio de la legitimidad política. La perspectiva de LOCKE tiene además la ventaja añadida de que no requiere de nada parecido a la voluntad general de ROUSSEAU ni de lo que los actuales teóricos de la Elección Racional denominan, siguiendo a Kenneth ARROW, una función de bienestar social. El razonamiento de LOCKE coloca bajo una luz diferente a la presunta irracionalidad de la regla de la mayoría. Descansa en unos presupuestos políticos más razonables que los de la literatura neo-rousso-niana, apelando a algo cercano a lo que John RAWLS ha descrito como una perspectiva política, no metafísica, de cara a proporcionar una justificación última a la política⁵³.

Si, tal y como LOCKE estimaba, los derechos individuales dependen de la regla de la mayoría para ser reconocidos y reforzados, esto todavía deja en el aire la cuestión de si la política mayoritaria es la más deseable antes de que una sociedad cruce ese límite que marca lo que él describió como «la larga cadena de abusos» que el soberano puede cometer contra el pueblo. De ello me ocupo en el capítulo II. LOCKE, quien fue a mi juicio un teórico de la legitimidad democrática pero no de los procedimientos democráticos, tenía poco que decir en la organización cotidiana de la política⁵⁴. Aquí las discusiones actuales siguen más bien el trazo marcado por los padres fundadores de Estados Unidos. El anhelo de estos fue crear lo que James MADISON describió como una «república no tiránica», y no tanto una democracia pura, debido a su miedo a que una «facción mayoritaria» pudiera invadir los derechos de la minoría. MADISON estaba convencido de que las facciones, cuyas causas están «inscritas en la natu-

⁵³ John RAWLS, «Justice as Fairness: Political, not Metaphysical», *Philosophy and Public Affairs* 14, núm. 3 (verano de 1985): 223-251.

⁵⁴ LOCKE mantuvo la perspectiva convencional según la cual diferentes tipos de instituciones se corresponden a diferentes tipos de política, pero nunca profundizó en ninguno de ellos. Véase John LOCKE, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration* (1681), ed. Ian SHAPIRO (New Haven: Yale University Press, 2003), pp. 157-158.

raleza del hombre», no pueden eliminarse. Su respuesta consistió en multiplicarlas extendiendo la república⁵⁵.

Al igual que LOCKE, pero de un modo diferente, MADISON penetró en la democracia más profundamente que nuestros actuales amigos de la razón que atacan su supuesta irracionalidad. Mientras ellos consideran que los ciclos en las votaciones suponen una ausencia de racionalidad en la ordenación de las preferencias de los votantes, MADISON vio el potencial de las mayorías cíclicas y cambiantes a la hora de impedir que un grupo llegara a tiranizar a otros. Algo que con el tiempo se conocería como la teoría pluralista de la democracia, para la cual son necesarias divisiones transversales y resultados impredecibles. Si las divisiones de raza, religión y etnicidad se refuerzan mutuamente, entonces las minorías saben que perderán siempre. Y siempre pueden ir a la guerra si creen poder ganar, o si no dedicarse al crimen. Pero si, al contrario, las divisiones son transversales, entonces las mayorías serán diferentes en cada cuestión dependiendo de las coaliciones que se formen, y los perdedores de hoy podrán ser los ganadores de mañana. A mi juicio MADISON estaba en lo cierto al sostener que, motivada por la incertidumbre institucionalizada sobre el resultado, la competición política, es la mejor garantía contra la dominación de unos grupos por otros. Como destaca la recensión de la literatura reciente sobre democracia y dominación que elaboro en el capítulo II, ha sido la idea que mejor ha resultado frente a cualquier alternativa.

En el capítulo III me ocupo de otra cuestión: si una democracia nacional puede o no imponerse desde arriba, y en su caso en qué medida. A menudo se señala que la democracia no puede proporcionar bienes públicos, una perspectiva que yo incluí en *Democracy's Place*⁵⁶. Al menos desde Jeremy BENTHAM, los economistas políticos saben que es imposible evitar que alguien que disfruta de beneficios públicos tenga incentivos perversos para no pagar por ellos. Por ello normalmente se asume que, para proporcionar bienes públicos, la coerción es inevitable⁵⁷. La coerción no es nada atractiva, pero es especialmente espínosa si resulta que el bien público en cuestión es el orden constitucional. En parte porque quienes la usan pueden tener motivos cuestionables y en parte porque el consentimiento de los gobernados es el ideal legitimador de la democracia.

En el capítulo 7 de *Democracy's Place* Courtney JUNG y yo argumentábamos que no era de extrañar que durante la transición en Sudáfrica muchos de los intentos de encontrar un camino hacia la mesa de negociaciones en 1991 y

⁵⁵ «Amplía el abanico y tendrás una mayor variedad de partes e intereses; harás más improbable que una mayoría del conjunto tenga un motivo para invadir los derechos de otros ciudadanos; y si tal motivo existe, será más difícil para los que lo alberguen descubrir su propia fuerza y actuar al unísono uno junto al otro». James MADISON, *Federalist*, núm. 10, en Alexander HAMILTON, James MADISON y John JAY, *The Federalist Papers*, ed. Ian SHAPIRO (New Haven: Yale University Press, 2009), pp. 47-58.

⁵⁶ Véase *Democracy's Place*, pp. 251-254.

⁵⁷ Véase mi tratamiento en *The Moral Foundations of Politics* (New Haven: Yale University Press, 2003), pp. 22-23.

1992 fracasaran. Dar a todos los interesados un lugar en la mesa implicaba incluir grupos que —como los blancos de extrema derecha o el partido zulú Inkatha Freedom Party— no deseaban una transición a la regla de la mayoría. Así que torpedearon los acuerdos, y al final fueron excluidos de las conversaciones secretas entre el gobierno del Partido Nacional (PN) y el Congreso Nacional Africano (CNA) que condujeron a un acuerdo que, a todos los efectos, fue impuesto a la sociedad. El intento de la extrema derecha de acabar con el acuerdo iniciando una insurrección en Bophuthatswana en marzo de 1994 fue atajado por la fuerza, y el Inkatha al final abandonó su boicot dos semanas antes de las primeras elecciones democráticas, cuando quedó claro que el acuerdo seguiría adelante. Buena parte del mundo brindó por ello porque pocos dudaban de que se estaba proporcionando un bien público.

Visto en perspectiva, nuestro tratamiento de la imposición democrática fue demasiado simple. Un examen más detenido de la exitosa transición sudafricana, del fracaso de Oriente Medio y de los ambiguos resultados de Irlanda del Norte revela la importancia de combinar un liderazgo decisivo desde arriba con la generación de un apoyo vital desde abajo. Escribiendo de nuevo con Ellen LUST, JUNG y yo exploramos en el capítulo III las dinámicas de esos casos. Defendemos que la combinación de conflicto y democracia implica ciertas oportunidades para alcanzar acuerdos que a menudo han sido pasadas por alto. Demostramos que, al igual que los federalistas estadounidenses, Mandela y F. W. de Klerk comprendieron la importancia de generar apoyos populares para la nueva situación que aspiraban a crear, y solo entonces se aprovecharon de ese apoyo para resolver los problemas que son esenciales en todo compromiso para la creación de un nuevo orden democrático. Es cierto que el liderazgo, entendido aquí como la capacidad y la voluntad de asumir personalmente un gran riesgo político para alcanzar acuerdos políticos, es vital a la hora de dar pasos decisivos. Si falla cuando se necesita, las negociaciones fracasan, como demostró el asesinato de Rabin en noviembre de 1995.

Pero, aunque necesario, el liderazgo no es suficiente. La incapacidad de la administración Clinton para entender esa verdad fue lo que les impidió entender por qué no pudo ser la solución de los dos Estados en Camp David en verano de 2000. Cinco años antes las cosas hubieran sido muy diferentes. La misma solución rechazada en Camp David había sido alcanzada en los Acuerdos de Oslo en agosto de 1993, tras el eficaz trabajo de Rabin y Arafat construyendo el apoyo de sus bases. Pero para el verano de 2000, Arafat, humillado por los gobiernos israelíes durante años, carecía ya del apoyo popular suficiente para alcanzar un acuerdo. Su manifiestamente corrupta OLP había perdido terreno frente a Hamás, y el apoyo de esta era ya esencial para cualquier acuerdo. Desde entonces Israel y Estados Unidos no han querido negociar con Hamás, a pesar de sus clarísimas victorias en Gaza y Cisjordania en 2006. Mientras eso sea así y Hamás conserve su apoyo, ningún acuerdo será posible.