

# *Robert A. Dahl*

## ¿ES DEMOCRÁTICA LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS?

### Problemas fundamentales

No es mi intención proponer en este breve libro cambios en la Constitución de los Estados Unidos sino sugerir cambios en el modo de *pensar* la Constitución. Con ese horizonte, comenzaré formulando una simple pregunta: *¿Por qué debemos los estadounidenses defender nuestra Constitución?*

Un ciudadano estadounidense podría responder: ha sido nuestra Constitución desde que un grupo de hombres extraordinariamente sensatos y sabios la escribió en 1787 y fue luego ratificada por convenciones en todos los estados.<sup>1</sup> Pero esa respuesta nos conduce a otra pregunta.

Para comprender acabadamente lo que se encuentra detrás de esa siguiente pregunta, quiero recordar cómo se formó la Convención Constituyente que se reunió en Filadelfia durante el verano de 1787. Si bien tendemos a suponer que los trece estados enviaron delegados, en realidad Rhode Island se negó a asistir, y los delegados de New Hampshire no arribaron sino varias semanas después del comienzo de la Convención. En consecuencia, diversas votaciones cruciales en junio y julio se resolvieron solamente con las delegaciones de los estados presentes. Además, los votos se contaron por estados y, aunque la mayoría de las veces las delegaciones acordaban una posición única, en ciertas ocasiones estuvieron internamente divididas en el momento de emitir el voto.

La pregunta que planteo es, entonces, la siguiente: ¿por qué tendríamos que sentirnos hoy ligados por un documento producido hace más de dos siglos por un grupo de cincuenta y cinco mortales, firmado únicamente por treinta y nueve, de los cuales un número importante eran dueños de esclavos, y adoptado sólo en trece estados por los

---

<sup>1</sup> Aunque en tres estados –Delaware, Nueva Jersey y Georgia– el voto fue unánime, en el resto estuvo dividido, a veces después de intensas discusiones. En Massachusetts, por ejemplo, los delegados se repartieron 187 a 168; en New Hampshire, 57 a 46; y en Virginia, el estado del cual procedían varios de los principales autores, los defensores de la Constitución ganaron por un solo voto: 80 a 79.

votos de menos de dos mil hombres, todos muertos hace muchísimo tiempo y casi totalmente olvidados?<sup>2</sup>

Nuestro ciudadano podría responder que, después de todo, los estadounidenses somos libres de modificar nuestra Constitución mediante enmiendas, y que así lo hemos hecho en varias oportunidades. Por lo tanto, nuestra actual Constitución se funda finalmente en el consentimiento de quienes vivimos en el presente.

Pero antes de que aceptemos esta réplica, permítaseme formular otra pregunta: ¿hemos tenido alguna vez los estadounidenses la ocasión de expresar nuestra voluntad acerca del sistema constitucional? Por ejemplo: ¿cuántos lectores de estas líneas participaron alguna vez en un referéndum que preguntara si deseaban seguir siendo gobernados por la constitución existente? Naturalmente, la respuesta es: ninguno.

Nuestro ciudadano podría recurrir ahora a otra línea argumentativa: ¿por qué deberíamos cambiar una constitución que funcionó, y sigue funcionando tan bien?

Aunque se trata sin duda de un argumento razonable, sugiere todavía otra pregunta: ¿según qué *estándares* funciona tan bien nuestra Constitución? Y en particular, ¿qué tan bien satisface nuestro sistema constitucional los estándares *democráticos* del presente? Volveré sobre esta cuestión en el capítulo siguiente.

Y si nuestra Constitución es tan buena como la mayoría de los estadounidenses piensa, ¿por qué no la han imitado otros países democráticos? Como se verá en el capítulo 3, todos los países con democracias avanzadas han adoptado un sistema constitucional muy distinto del nuestro. ¿Por qué? Si nuestro sistema constitucional resulta ser único entre las constituciones de otras democracias avanzadas, ¿sus diferencias la hacen mejor o peor? ¿O las diferencias no tienen importancia alguna? Exploraré esta difícil pregunta en el cuarto capítulo.

Supongamos que encontramos poca o ninguna evidencia para sostener la opinión de que nuestro sistema constitucional es superior a los sistemas de otros países democráticos comparables, y que, en ciertos aspectos, es en realidad peor. ¿A qué conclusión deberíamos llegar?

Como respuesta parcial, propongo que comencemos a pensar la Constitución de los Estados Unidos como un mero conjunto de prácticas e instituciones básicas concebidas para consolidar valores democráticos. Pero si la *igualdad política* es un importante valor democrático, ¿no amenazará esta igualdad política los derechos y libertades que apreciamos? En el capítulo 5 demostraré que tal opinión –defendida maravillosamente por Tocqueville, entre otros– se basa en

---

<sup>2</sup> En los diez estados en los que el voto de la Convención no fue unánime votaron sobre la Constitución 1.540 delegados, 964 a favor y 576 en contra.

una idea errónea de la relación entre democracia y derechos fundamentales.

La pregunta, sin embargo, sigue en pie: si nuestra Constitución presenta aspectos defectuosos según los estándares democráticos, ¿deberíamos cambiarla? ¿Y cómo? Tal como dije anteriormente, mi intención apunta menos a sugerir cambios en la constitución existente que a cambiar el modo en que la *pensamos*: si debe ser la actual, una versión enmendada de ésta, o bien una constitución nueva y más democrática. En el último capítulo discutiré brevemente algunos posibles cambios y los obstáculos para que éstos se produzcan.

\* \* \*

Antes de abordar estas preguntas, necesito aclarar dos cuestiones. Una es puramente terminológica. Al analizar la formación de la Constitución en la Convención de 1785, aludiré a los delegados como los *framers* (autores) y no, como suele ser más común, los Padres Fundadores. Adopto esta decisión porque muchos de los hombres que podrían contarse entre los Padres Fundadores –personajes notables como John Adams, Samuel Adams, Tom Paine y Thomas Jefferson– no estuvieron en la Convención. (Según mis cálculos, sólo ocho de los cincuenta y cinco delegados a la Convención habían firmado también la Declaración de la Independencia.)

La segunda cuestión es terminológica y sustantiva. Algunos lectores pueden alegar que los Padres Fundadores (incluyendo a los *framers*) se proponían crear una república, no una democracia. De esta premisa, y de acuerdo con una convicción bastante común entre los estadounidenses, se sigue que los Estados Unidos no son una democracia sino una república. Aunque se apoya a veces en la autoridad de uno de los arquitectos principales de la Constitución, James Madison, esta creencia es, por razones que explicaré en el apéndice A, desacertada.

Pero, y esto resulta incluso más importante, la conclusión no deriva de la premisa. Cualesquiera hayan sido los propósitos de los *framers*, es extremadamente improbable que nos sintiéramos hoy ligados por ellos si pensáramos que estaban moral, política y constitucionalmente equivocados. Ciertamente, más de dos siglos de experiencia demuestran que siempre que un número amplio e influyente de estadounidenses llegaron a la conclusión de que las ideas de los *framers* eran incorrectas acabaron modificando la Constitución.

Aunque los *framers* no pretendieron que su Constitución aboliera la esclavitud, cuando las generaciones posteriores decidieron que la esclavitud era intolerable y debía ser abolida, cambiaron la Constitución a fin de acomodarla a esta nueva convicción.

Aunque algunos de los *framers* se sintieran inclinados hacia la idea de una república aristocrática antes que democrática, pronto descubrieron que con el liderazgo de, entre otros, James Madison, los estadounidenses acometerían la creación de una república más democrática y empezarían a modificar casi de inmediato el sistema constitucional que los *framers* habían instaurado.

))((

## 1. Lo que los *framers* no podían saber (fragmentos)

Sin duda sabios, los *framers* estaban, no obstante, necesariamente limitados por su circunstancial ignorancia.

Digo esto sin incurrir en una falta de respeto, pues considero, como muchos, que había entre ellos hombres de extraordinario talento y virtud pública. Por cierto, creo que James Madison es nuestro más notable cientista político, y su generación de líderes la más dotada de sabiduría, virtud política y dedicación a la función pública. En los meses y semanas que antecedieron a la Convención Constituyente congregada “el lunes 14 de mayo de 1787 d.C. [sic] y en el año undécimo de la independencia de los Estados Unidos de América, en la Cámara Legislativa de la ciudad de Filadelfia”,<sup>1</sup> Madison estudió las mejores fuentes disponibles tan minuciosamente como un alumno aventajado que prepara un examen crucial.<sup>2</sup> Pero ni siquiera James Madison podía imaginar el futuro de la república estadounidense, ni servirse del conocimiento que se obtendría de las ulteriores experiencias democráticas en los Estados Unidos y en otras partes del mundo.

---

<sup>1</sup> Extraigo la cita del Diario de la Convención, en: Max Farrand (comp.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, 3 volúmenes, New Haven, Yale University Press, 1966, 1, p. 1. Los tres volúmenes editados por Farrand fueron reimpresos en 1987 con un cuarto volumen, un *Supplement* editado por James H. Hutson (New Haven, Yale University Press, 1987). Todas las referencias a los registros de la Convención proceden de estos cuatro volúmenes y aparecen citados en adelante como *Records*.

<sup>2</sup> William Miller, *The Business of May Next: James Madison and the Founding*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1992, pp. 41 y ss. Lance Banning anota que “Madison había llegado a Filadelfia con una mejor preparación que todos los que participaban de la Convención Federal... Preparó una detallada investigación acerca de la historia y estructuras de otras confederaciones antiguas y modernas”.

Nadie calumnia el genio de Leonardo da Vinci al decir que, dado el conocimiento disponible en su época, no podría haber diseñado un aeroplano que volara; mucho menos la nave espacial que ahora lleva su nombre. Tampoco los hermanos Wright podrían haber construido un Boeing 707 con el conocimiento disponible en 1903. Aunque profeso como muchos otros una gran admiración por Benjamín Franklin, no dejo de advertir que su conocimiento de la electricidad era ínfimo en comparación con el de un estudiante de primer año de ingeniería o, incluso, con el del electricista que repara los desperfectos de mi instalación doméstica. De hecho, Franklin tuvo bastante suerte al salir vivo de aquel primer experimento con el barrilete. Ninguno de nosotros, supongo, contrataría a un electricista que contara sólo con los conocimientos de Franklin, ni se nos ocurriría hacer un viaje de Nueva York a Londres en el aeroplano de los hermanos Wright. Leonardo, Franklin, los hermanos Wright fueron en su época grandes innovadores; pero evidentemente no podían disponer del saber que se acumularía en los años y siglos posteriores.

El saber de los *framers* –de algunos de ellos– puede haber sido el mejor del que podía disponerse en 1787. Sin embargo, el conocimiento confiable acerca de las constituciones apropiadas para una gran república representativa era, en el mejor de los casos, magro. La historia no había producido modelos relevantes de gobierno representativo en la escala que los Estados Unidos habían alcanzado ya entonces, para no mencionar la que alcanzarían en los años siguientes. Aunque muchos de los delegados admiraban la Constitución británica, ésta no era en absoluto un modelo apropiado. Tampoco podía servir de guía la república romana. Ilustre como había sido, la famosa república veneciana era gobernada por una aristocracia de menos de dos mil hombres y estaba ya en decadencia: diez años después de la Convención, un corso advenedizo la derrumbaría en un ataque militar de peso pluma. En consecuencia, todo el conocimiento que los delegados pudieran obtener de la experiencia histórica poseía una relevancia apenas marginal.

[...]

### ***Elementos antidemocráticos en la Constitución de los framers***

Fue en el marco de estos límites que los *framers* proyectaron la Constitución. No debe sorprender entonces que no se ajustara a las exigencias que las generaciones posteriores juzgarían necesarias y deseables en una república democrática. Examinada desde una perspectiva tardía y más democrática, la Constitución de los *framers* contenía por lo menos siete importantes omisiones o defectos.

*Esclavitud.* Primero, no prohibía la esclavitud ni facultaba al Congreso para que lo hiciera. De hecho, el pacto en torno a la esclavitud no solamente le negó al Congreso el poder efectivo de prohibir la importación de esclavos antes de 1808,<sup>11</sup> sino que le dio sanción constitucional a uno de los subproductos más objetables en términos morales de una institución moralmente repugnante: las leyes del Esclavo Fugitivo, según las cuales un esclavo que conseguía escapar a un estado libre debía ser devuelto a su dueño, cuya propiedad sobre el esclavo persistía.<sup>12</sup> El hecho de que pasaran casi tres cuartos de siglo y una sangrienta guerra civil antes de que la esclavitud fuera abolida debería por lo menos hacernos dudar de que el documento de los *framers* deba ser considerado como un texto sagrado.

*Sufragio.* Segundo, la Constitución no consiguió garantizar el derecho al voto, abandonando a los estados las calificaciones del sufragio.<sup>13</sup> Convalidaba implícitamente la exclusión de la mitad de la población –las mujeres–, así como de los estadounidenses africanos y los estadounidenses indígenas.<sup>14</sup> Como sabemos, transcurriría un siglo y medio hasta que las mujeres ganaran el derecho constitucional al voto, y casi dos siglos hasta que un presidente y el Congreso pudieran superar el veto efectivo de una minoría de estados para promulgar una legislación destinada a garantizar el derecho al voto de los estadounidenses africanos.

*Elección del presidente.* Tercero, el Poder Ejecutivo estaba en poder de un presidente cuya selección, según la intención y el diseño de los *framers*, debía estar aislada tanto de las mayorías populares como del control del Congreso. Como veremos, el principal proyecto de los *framers* para conseguir este propósito –un cuerpo de electores presidenciales compuesto de hombres de excepcional sabiduría y virtud que elegirían al jefe ejecutivo ajenos a la opinión popular– fue arrojado casi inmediatamente al basurero de la historia por los líderes que simpatizaban con los crecientes impulsos democráticos del pueblo estadounidense, entre ellos el propio James Madison. Posiblemente,

---

<sup>11</sup> Artículo I, Sección 9. Para un excelente informe del único debate público sobre el tema de la esclavitud, véase: Joseph J. Ellis, *Founding Brothers: The Revolutionary Generation*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2000, pp. 81-119. El debate tuvo lugar en la Cámara de Representantes hacia marzo de 1790 en respuesta a un pedido de los cuáqueros de Nueva York y Filadelfia, que “llamaban al gobierno federal a poner fin al comercio de esclavos africanos” (p. 81).

<sup>12</sup> Artículo IV, Sección 2.

<sup>13</sup> Artículo I, Secciones 2, 3.

<sup>14</sup> Para un estudio magistral de la evolución de la ciudadanía norteamericana, véase Roger Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*, New Haven, Yale University Press, 1997. Particularmente, sobre la omisión en la Constitución de la ciudadanía para las mujeres, los norteamericanos indígenas y los norteamericanos africanos, véanse pp. 130-134.

nada de lo que hicieron los *framers* ilustre más acabadamente su incapacidad para prever la forma que asumiría la política en una república democrática. (Diré algo más acerca del Colegio Electoral en el capítulo siguiente.)

*La elección de los senadores.* Cuarto, los senadores debían ser elegidos no por el pueblo, sino por las legislaturas del estado durante un período de seis años.<sup>15</sup> Aunque no cumplía con las pretensiones de delegados como el gobernador Morris, que deseaba constituir una cámara superior aristocrática, este acuerdo contribuía a asegurar que los senadores serían menos responsables ante las mayorías populares y acaso más sensibles a las necesidades de los terratenientes. Los miembros del Senado serían entonces un control y un freno sobre los Representantes, sujetos a elecciones populares cada dos años.<sup>16</sup>

*Representación igualitaria en el Senado.* La tentativa de crear un senado que fuera una versión republicana de la Cámara de los Lores se extravió, como hemos visto, en una violenta pugna en torno a una cuestión enteramente distinta: ¿debían los estados tener en el Congreso una representación igualitaria, o bien debían los miembros de ambas cámaras repartirse según la población? Esta pregunta no solamente dio lugar a uno de los temas más polémicos de la Convención, sino que derivó en un quinto aspecto antidemocrático de la Constitución. Como consecuencia del famoso –o, desde una perspectiva democrática, infame– Compromiso de Connecticut, se le confería a cada estado el mismo número de senadores, independientemente de la población. Si bien este acuerdo no protegía los derechos e intereses fundamentales de las minorías más desposeídas, ciertas minorías estratégicamente posicionadas y muy privilegiadas –los dueños de esclavos, por ejemplo– ganaron un poder desproporcionado sobre las políticas gubernamentales a expensas de las minorías menos privilegiadas. (Volveré sobre este elemento de la Constitución en el capítulo siguiente.)

*Poder Judicial.* Sexto, la Constitución de los *framers* no consiguió limitar los poderes de la judicatura para declarar inconstitucionales leyes que habían sido adecuadamente aprobadas por el Congreso y firmadas por el presidente. Nunca quedará del todo claro qué se proponían los delegados al instaurar la revisión judicial; posiblemente tampoco lo tenían claro muchos delegados y, hasta donde pudieron discutir la cuestión, no llegaron a un acuerdo. Pero probablemente una mayoría aceptó la idea de que las cortes federales debían regular la

---

<sup>15</sup> Artículo I, Sección 3.

<sup>16</sup> Por el mismo electorado que para “la parte más numerosa de la legislatura del estado” (Artículo I, Sección 2).

constitucionalidad de las leyes federales y del estado en los casos que se presentaran ante ellas. Sin embargo, es también verosímil que una importante mayoría sostuviera que los jueces federales no debían intervenir en las leyes y políticas del gobierno, una responsabilidad que correspondía claramente a la rama legislativa. Su oposición a cualquier papel hacedor de políticas para la judicatura es evidente en su reacción a una propuesta en el Plan de Virginia según la cual “el Ejecutivo y un convincente número de la Magistratura Nacional debían componer un consejo de revisión” habilitado para vetar leyes de la Legislatura Nacional. Aunque la medida recibió la enérgica defensa de Madison y Mason, fue rechazada por una votación de seis estados contra tres.<sup>17</sup>

Un veto judicial es una cosa; la legislación judicial es otra, totalmente distinta. Sea lo que fuere que algunos delegados puedan haber pensado sobre la conveniencia de que las justicias compartieran con el Ejecutivo la autoridad de vetar las leyes promulgadas por el Congreso, estoy casi seguro de que ninguno habría dado el más ligero apoyo a la propuesta de que los jueces mismos debieran tener el poder de legislar, de intervenir en la política nacional. Sin embargo, el resultado final de su tarea fue que, con la excusa de revisar la constitucionalidad de las acciones del Congreso y del Estado, la justicia federal acabaría implicándose en algo que en ciertos casos no podría denominarse sino intervención política judicial; o, si lo prefieren, legislación judicial.<sup>18</sup>

*Poder Legislativo.* Finalmente, los poderes del Congreso fueron limitados de tal manera que pudieran impedir –como lo hizo algunas veces– que el gobierno federal regule o controle la economía con instrumentos que han adoptado todos los gobiernos democráticos modernos. Sin el poder de gravar los ingresos, por ejemplo, la política fiscal, para no hablar de la Seguridad Social, sería imposible. Y las acciones regulatorias –sobre la seguridad aeronáutica, los alimentos y las drogas, el sistema bancario y muchas otras políticas– no contaban con una clara autorización constitucional. Si bien sería anacrónico acusar a los *framers* de falta de previsión en estos temas,<sup>19</sup> a menos que la Constitución pudiera ser modificada mediante enmienda o una reinterpretación heroica de sus medidas –presumiblemente por lo que

---

<sup>17</sup> *Records*, 2, p. 17.

<sup>18</sup> Una demostración de que la Corte Suprema desempeña en ocasiones ese papel puede leerse en mi “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker”, en *Journal of Public Law* 6, núm. 2, pp. 279-295.

<sup>19</sup> Es justo señalar que, tomando en cuenta la oposición a cualquier crecimiento de los poderes federales, los *framers* seguramente llegaron tan lejos como podían. Sus principales opositores, los antifederalistas, que veían la Constitución como una amenaza al gobierno popular en el nivel de estado, objetaban que las facultades del Congreso para regular el comercio interestatal eran excesivas. Richard L. Perry, *The Sources of Our Liberties: Documentary Origins of Individual Liberties in the United States Constitution and Bill of Rights*, Nueva York, American Bar Association, 1959, p. 240.



he llamado legislación judicial–, dificultaría que los representantes de las mayorías posteriores adoptaran las políticas que consideraran necesarias para ganar eficiencia, imparcialidad y seguridad en la compleja sociedad postagraria.

Por más iluminados que los *framers* de la Constitución puedan haber estado por estándares del siglo XVIII, las generaciones futuras, con aspiraciones más democráticas, juzgarían objetables, y aun inaceptables, algunos de sus elementos antidemocráticos. La expresión pública de estas crecientes aspiraciones democráticas no tardaría mucho en llegar.

Ni siquiera Madison previó –acaso no podía hacerlo– la pacífica revolución democrática que estaba por iniciarse. La revolución estadounidense estaba a punto de entrar en una fase nueva e insospechada.