

NEW LEFT REVIEW 126

SEGUNDA ÉPOCA

ENERO-FEBRERO 2021

ARTÍCULOS

MIKE DAVIS	Guerra de trincheras	7
DYLAN RILEY	Líneas de fractura	39
JEREMY ADELMAN	¿El fin del paisaje?	57
MICHAEL MAAR	Por sus epítetos los conoceréis	75
TOR KREVER	En el zarzal	83
DAVID HARVEY	Valor en movimiento	105

CRÍTICA

SUSAN WATKINS	La derecha fracturada	126
TOM MERTENS	¿El pueblo elige?	134
AGNÈS MAILLOT	Cuestiones irlandesas	143

WWW.NEWLEFTREVIEW.ES

© New Left Review Ltd., 2000

Licencia Creative Commons

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

INSTITUTO
25M
DEMOCRACIA

ts
traficantes de sueños

SUSCRÍBETE

Alexander Keyssar, *Why Do We Still Have the Electoral College?*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2020, 544 pp.

TOM MERTES

¿EL PUEBLO ELIGE?

Mientras Biden promociona su cumbre global sobre la democracia, la mayoría de la ciudadanía estadounidense considera que su propio sistema electoral presidencial presenta graves defectos. Las encuestas de opinión que apoyan la reforma del Colegio Electoral han arrojado cifras de entre el 60 y el 80 por 100 a partir de la década de 1960. De hecho, como Alexander Keyssar documenta en *Why Do We Still Have the Electoral College?*, las críticas al mecanismo indirecto sancionado en la Constitución comenzaron poco después de su concepción. Las elecciones presidenciales mediadas por los electores estatales eran «la prueba más deplorable de la imbecilidad de nuestro sistema», decía Mahlon Dickerson, senador por Nueva Jersey, en 1819, mientras que el congresista por Virginia John Randolph tildaba el proceso de «una burla, la sombra de una sombra de una elección». Cincuenta años más tarde, el senador por Massachusetts y abolicionista Charles Sumner denunciaba el Colegio Electoral como «radicalmente defectuoso y antirrepublicano», mientras que el congresista por Ohio James Ahsley pensaba que «violaba el principio democrático y era peligroso para la paz y la estabilidad del gobierno». Las críticas no hicieron sino intensificarse en la década de 1960, cuando Estes Kefauver, senador por Tennessee, lo denominó «una pistola cargada que apunta a nuestro sistema de gobierno» y un «juego de ruleta rusa».

Las críticas no llegaban únicamente desde los márgenes. Jefferson, Madison y su compañero artífice de la Constitución Rufus King pidieron su reforma, como lo hicieron también notables de ambos partidos en el

siglo xx: Henry Cabot Lodge, Bob Dole, Gerald Ford, Hubert Humphrey, Edward Kennedy, Lyndon B. Johnson, Richard Nixon y Jimmy Carter. De hecho, se han promovido numerosos intentos de reforma para modificar el Artículo II, Sección I de la Constitución, que fija el procedimiento para elegir la Presidencia de los Estados Unidos. Más de quinientas enmiendas se han presentado durante los últimos dos siglos, pero todas ellas fracasaron. El enigma para el historiador, como apunta Keyssar, no es explicar el cambio, sino su ausencia: ¿por qué, a pesar de que tantos la pedían, el Congreso ha sido siempre incapaz de abolir este sistema o de modificarlo sustancialmente? Catedrático de Historia y Política Social en Harvard, Keyssar es conocido sobre todo por su ampliamente celebrada historia del sufragio estadounidense, *The Right to Vote* (2000). En su nuevo libro proporciona lo que seguramente quedará como una de las investigaciones más detalladas y eruditas sobre los muchos intentos de reforma del Colegio Electoral y las diferentes razones de su fracaso. Nos encontramos, según resume el autor, «ante un relato de múltiples capas de idealismo y dedicación, de oportunidades perdidas, de predicciones equivocadas, de intenciones sinceras pero también en ocasiones cínicas, de ventajas partidistas y, como en tantas otras dimensiones de la vida estadounidense, del legado difícil de superar de la esclavitud y de la discriminación racial».

Los cincuenta y tantos delegados de la Convención de Filadelfia de 1787 –abogados ricos, propietarios de tierras, la mitad de ellos poseedores de esclavos– acordaron rápidamente la necesidad de un poder ejecutivo nacional, diseñaron sus potestades y se pusieron de acuerdo en el título del jefe del ejecutivo, pero difirieron en cómo debería elegirse al presidente. Había pocos modelos contemporáneos para los jefes de Estado republicanos, apunta Keyssar, y las trece excolonias estaban aún experimentando con los diferentes métodos de elección de sus propios gobernadores, nombrados por el parlamento en la mayoría de los casos, si bien Nueva York y Massachusetts habían instituido elecciones populares con sufragio limitado. Más importante era el hecho de que estuvieran divididos en cuanto a los modos de representación. Los estados pequeños pedían la igualdad legal con respecto a gigantes como Virginia, Pennsylvania y Nueva York; estos últimos insistían en que la representación debería ser proporcional a la población, lo que suscitaba la cuestión de si los cientos de miles de esclavos africanos en Virginia, Georgia y las dos Carolinas deberían contar como parte de sus poblaciones (todo el mundo estaba de acuerdo en que los nativos americanos estarían excluidos).

La Convención abordó la cuestión de la elección presidencial después de que los delegados se hubieran puesto de acuerdo en su famoso compromiso: una representación igual en el Senado y una representación proporcional en el Congreso, un representante por cada 40.000 habitantes acordando

además que cada esclavo contaría como tres quintos de una persona, lo cual constituía un importante regalo en forma de escaños del Congreso para sus poderosos dueños. Estos beneficios concedidos a los estados pequeños y a los estados sureños se cocinaron después en el proceso escogido para efectuar las elecciones presidenciales. Los debates subsiguientes pivotaron en torno al equilibrio de la soberanía entre el poder ejecutivo y los estados: quienes estaban a favor de un poder ejecutivo fuerte, como el abogado y especulador de tierras oriundo de Pensilvania James Wilson, defendían un voto popular nacional, naturalmente con un sufragio limitado; los partidarios de la soberanía de los estados y los oriundos del sur, que se beneficiaban de la provisión de los tres quintos derivada de su posesión de esclavos para definir su representación en el Congreso, se negaban a conceder esa ventaja. Contraargumentaban que los votantes elegirían a alguien de su propio estado o que la demagogia los descarriaría. Madison, procedente de una familia poseedora de plantaciones en Virginia, abogó por un pacto: «Un nombramiento por los electores elegidos por el pueblo [en lugar de] un nombramiento directo por el pueblo».

El asunto pasó al Comité de Detalles, que decidió exactamente eso: crear un Colegio Electoral que replicaba el acuerdo Congreso-Senado sobre el número de electores por estado. La asamblea legislativa de cada estado decidiría cómo se elegirían sus electores, los cuales se reunirían a continuación en las capitales respectivas el día elegido para depositar sus votos por el correspondiente candidato presidencial. Si no hubiera un claro ganador, el resultado sería decidido por el Congreso. El Colegio Electoral se concibió, defiende Keyssar, como una réplica temporal del Congreso. Introducía la posibilidad de un voto popular, pero lo canalizaba a través de los estados, calcando, por consiguiente, el desproporcionado poder congresista de los estados pequeños y esclavistas en la elección del presidente. Este poder se fue limando, lentamente, tras la aprobación de la *Civil Rights Act* en 1964; el Colegio Electoral sigue intacto.

Keyssar detalla tres olas de agitación reformista. Como bien señala, el Colegio Electoral no fue un problema en los debates estatales en torno a la ratificación de la Constitución, porque todo el mundo sabía que Washington sería nombrado primer presidente. Pero los problemas del Artículo II, Sección I se hicieron patentes en las duramente disputadas elecciones de 1800, cuando la elección entre Thomas Jefferson y Aaron Burr tuvo que ser decidida por la Cámara de Representantes. Se produjo un punto muerto, con treinta y cinco rondas de votos empatados antes de que se pudiera llegar a un acuerdo. La experiencia hizo tambalearse la confianza que se había desarrollado en las tres elecciones previas. No obstante, en lugar de corregir el proceso electoral en su conjunto, el Congreso se limitó a dividir la votación entre presidente y vicepresidente en la Enmienda XII de 1804.

Paradójicamente, apunta Keyssar, la experiencia de las elecciones presidenciales ayudó a desarrollar el protosistema de partidos que los artífices de la Constitución habían tenido la esperanza de evitar. A medida que las polémicas partidistas se endurecían entre los federalistas del Norte, en general probritánicos y partidarios de la política económica de Hamilton, y los que Keyssar denomina el grupo «menos elitista de los republicanos democráticos sureños», más probablemente orientados hacia la Francia revolucionaria, los candidatos acabaron por ser elegidos por el caucus de su facción y empezaron a hacer campaña más allá de las fronteras de los estados, lo cual también premiaba a las facciones que ganaban el control de los parlamentos estatales.

Fue durante la denominada «era de los buenos sentimientos» (1815-1825), periodo de breve duración que arranca tras la Guerra de 1812 contra Gran Bretaña y en el cual los federalistas entraron en una profunda decadencia, cuando el Congreso estuvo casi a punto de enviar a los estados una enmienda sobre el Colegio Electoral. Ello habría devuelto la selección de los electores a las votaciones efectuadas en los distritos, lo cual habría traído aparejado un alto potencial de manipulación electoral de estos. El Senado aprobó cuatro resoluciones de enmienda con los requeridos dos tercios entre 1813 y 1822. La Cámara de Representantes se quedó a seis votos en 1821 de aceptar la propuesta del Senado. Las supermayorías requeridas para modificar la Constitución –dos tercios de ambas cámaras, más la ratificación de tres cuartos de los Estados– seguirían siendo el principal impedimento para la reforma. En lugar de ello, aunque la mayoría de los parlamentos estatales habían escogido en un principio ellos mismos a sus electores, ahora empezaban a instituir un voto popular para las elecciones presidenciales combinado con un sistema de «lista mayoritaria» (el ganador se queda con todos los electores del estado). Mientras tanto, la aparición de un nuevo sistema bipartidista tras las elecciones de 1824 sirvió también para bloquear la reforma. Cada uno percibía al otro como un «adversario del que desconfiar», que planteaba una amenaza a sus valores fundamentales, ya fueran estos expansionistas o implicaran la defensa de la esclavitud. Mientras tanto, seguían presentándose reformas para la enmienda, pero el Congreso no conseguía aprobarlas, ni siquiera con el apoyo del ahora jubilado Madison. El sistema de partidos, y el relativo equilibrio y estabilidad electoral que trajo aparejado, acabaría entonces por proporcionar otro baluarte al Colegio Electoral.

El final de la Guerra Civil marcó el inicio de la segunda ola de intentos de reforma, caracterizada por la división de los partidos y el eclipse temporal del poder de la clase de los propietarios sureños de las plantaciones. Pero, como han señalado muchos investigadores, aunque la Decimocuarta Enmienda eliminó el compromiso de los tres quintos, también incrementó el peso político de los estados sureños en Washington. Los hombres liberados ahora

contaban como ciudadanos plenos («cinco quintos»), aumentando así la población del estado correspondiente a efectos de su representación en el Congreso; después de 1877, sin embargo, se les negó casi por completo el voto. Como indica Keyssar en *The Right to Vote*: «Las reformas legales de finales del siglo XIX e inicios del XX crearon no solamente la región de un único partido, sino también una entidad política segmentada por clases y racialmente exclusivista». Esta breve segunda ola de intentos de democratización fue testigo de las críticas al Artículo II por parte de abolicionistas como Sumner, como señalamos previamente. No obstante, a pesar de la celebración de elecciones muy reñidas durante las décadas de 1870 y 1880, incluyendo el fiasco de 1876, que se saldó con un presidente en minoría, no se llevaron resoluciones a ninguna de las dos cámaras gracias en parte al aumento de las divisiones partidistas. Los Demócratas sureños protegían especialmente su privilegio electoral. Por su parte, el Congreso estaba más concentrado en corregir la corrupción en la transmisión del voto y en resolver las disputas electorales, como la de 1876. Finalmente, no había demasiada presión popular a favor de la reforma.

Keyssar, no obstante, señala una ley precursora aprobada en abril de 1891 por una nueva mayoría demócrata que se había hecho con el poder en Michigan. La *Mine Law* instituyó las primeras elecciones de distrito (en las que cada elector vota por su distrito) desde 1830 en oposición a la «lista mayoritaria», que se empleaba en la mayoría de los estados en aquel momento. Sin embargo, los Republicanos revocaron la ley cuando adquirieron mayoría en el parlamento estatal en 1896. (Desde este vuelco, solamente Maine [1969] y Nebraska [1991] han considerado pertinente representar los votos de quienes apoyaron al candidato perdedor e, incluso en este caso, el «ganador» presidencial del estado se lleva dos electores más). Durante la Era Progresista (1896-1916) y el *New Deal*, mientras se modificaba en buena parte la legislación social y económica, la reforma electoral no figuró en la agenda. Los Republicanos ganaron siete de las nueve elecciones presidenciales celebradas entre 1896 y 1928 y dominaron el Congreso por lo que no tenían interés alguno en atenuar el sistema mayoritario que concedía toda la representación al ganador.

Las propuestas de reforma no vuelven a aparecer hasta finales de la década de 1940. Lo que marca el inicio de la «tercera ola» de Keyssar fue la aparición de las tensiones regionales dentro del sistema bipartidista. Los Demócratas sureños se rebelaron contra el gobierno proobrero y (tíbiamente) proderechos civiles de Frank D. Roosevelt en tiempos de guerra e iniciaron su largo proceso de divorcio del Partido Demócrata del norte urbano caracterizado por su maquinaria política apoyada en los afroamericanos, que llegaban a los grandes estados industrializados como consecuencia de la gran migración de 1941-1970. En 1948 la rebelión de los Demócratas sureños liderada

por Strom Thurmond amenazó con privar al Colegio Electoral de un claro ganador, lo cual hubiera implicado que la presidencia se decidiera una vez más en el Congreso. Estos acontecimientos catalizaron un nuevo intento de reforma bipartidista, presentado en el Senado por un republicano *wasp* y liberal, educado en Harvard, Henry Cabot Lodge, y en el Congreso por un Demócrata segregacionista de Texas y exmozo de granja, Ed Gossett.

La propuesta de Lodge-Gossett mantendría el anclaje de las elecciones presidenciales en los estados, pero desechaba el «sistema mayoritario», que otorgaba al ganador toda la representación, y distribuía los votos electorales de cada estado en proporción al cómputo del voto popular en el mismo. En opinión de Keyssar, cada uno de ellos veía diferentes ventajas en este desplazamiento hacia la representación proporcional. Para Lodge ello abriría los estados sureños monopartidistas, permitiendo que el Partido Republicano renovara sus vínculos históricos con los votantes afroamericanos. Para Gossett, el objetivo principal eran los grandes estados oscilantes del norte industrial –Illinois, Ohio, Nueva York–, donde los sindicatos o las organizaciones negras podían negociar duro con los candidatos presidenciales para inclinar el resultado electoral en los mismos: «Hay suficientes negros en la ciudad de Nueva York para que, si votan en bloque, puedan decidir a menudo el destino de todo el voto electoral del estado de Nueva York», se quejaba, por no mencionar «el ala radical del sindicalismo organizado» y a «nuestros muchos y dignos ciudadanos judíos». Lodge consiguió que el Senado aprobara su propuesta con una supermayoría de sesenta y cuatro frente veintisiete votos, pero el intento de Gossett en el Congreso fue bloqueado por los Demócratas nortños, respaldados por los afroamericanos y las organizaciones obreras. Keyssar cita a John Aubrey David, politólogo de la Lincoln University y líder de los derechos civiles, que les dijo a los miembros del Congreso que «la única compensación que la población negra ha obtenido de su privación del derecho al voto en los estados sureños y del filibusterismo característico de los mismos ha sido su influencia política en los estados septentrionales fundamentales». Teniendo en mente el sur del país sometido al régimen de Jim Crow, el republicano liberal de Nueva Jersey, Clifford Case, planteó una enmienda que pedía que el voto electoral del estado se redujera proporcionalmente, si «el número de personas que realmente vota es menor que el número de ciudadanos en edad de votar».

Había vuelto a emerger una línea roja, escribe Keyssar: «Los posicionamientos partidistas ya no eran lo que habían sido en 1890, pero la raza seguía estando en el corazón del punto muerto». Los progresistas de los estados septentrionales, las organizaciones obreras y la NAACP se erigieron, pues, a partir de finales de la década de 1940 como los principales obstáculos para la reforma del Colegio Electoral, reconociendo que un sistema distinto al del ganador se lo lleva todo sería dañino para sus intereses, «mientras el sur siga

siendo una región monopartidista». El movimiento por los derechos civiles –y más significativamente, la *Vote Rights Act* de 1965– y la democratización social y económica generalizada de la década de 1960 trajo un cambio radical en las actitudes hacia el Colegio Electoral. Si «un hombre, un voto» era el principio fundacional de la democracia estadounidense, ¿por qué no debería aplicarse a la elección del presidente? Las propuestas en pro de un voto nacional popular habían flotado en la Convención Constitucional de 1787, pero los dos electorados que tenían más que perder en ello –los estados pequeños, los votantes blancos en los antiguos estados esclavistas– siempre habían tenido suficiente poder en el Senado para bloquearlo.

Ahora parecía que el equilibrio de fuerzas en el conjunto del país podría estar cambiando. La *Vote Rights Act* estaba empezando a cambiar el paisaje político sureño; la opinión pública se manifestaba claramente a favor de un voto nacional popular. En 1967, la American Bar Association publicó un enérgico informe en el que recusaba el Colegio Electoral. La exigua mayoría de Nixon en 1968 mantuvo la presión sobre el Congreso. En 1969, la Cámara de Representantes aprobó una resolución favorable al voto nacional popular por una enorme mayoría, trescientos treinta y ocho contra setenta, apoyada por ambos partidos y por la mayoría de las regiones. Los Demócratas sureños se dividieron equitativamente. La mayor parte de la oposición procedía del sur profundo y de los pequeños estados republicanos de las zonas montañosas y de las llanuras (Colorado, Kansas, Misuri, Montana, Utah y Wyoming). No obstante, esas mismas fuerzas tuvieron el poder suficiente como para bloquear el proyecto de ley en el Senado al año siguiente, con Thurmond, Eastland y Ervin asumiendo el papel principal. Como destaca Keyssar, tres docenas de senadores, que representan únicamente al 27 por 100 de la población, «habían cerrado la ventana a la mejor oportunidad que tuvo el siglo XX para librar a la nación de una institución que la mayoría de la ciudadanía y la mayoría de los líderes políticos habían terminado por considerar arcaica, antidemocrática y peligrosa».

Las prometedoras circunstancias de 1969 –el sistema de partidos en efervescencia, los propios partidos divididos, la existencia de un apoyo bipartidista para la reforma y la sensación pública de que la necesidad de democratización era urgente– no han vuelto a verificarse. El *New South* tardaría mucho más tiempo en surgir, aunque, señala Keyssar, Thurmond acabaría por cortejar el voto negro. Para entonces, la geografía partidista había sido transformada por la estrategia sureña de Nixon, por una parte, y por la latinización de California y la desindustrialización de la parte superior del Medio Oeste, por otra. La altamente polarizada estabilización resultante del sistema de partidos no apunta a nada bueno. El Partido Demócrata tiene ahora una formidable ventaja demográfica, pero es incapaz de sacar provecho de ella en términos electorales, mientras que los bunkers que son los pequeños estados republicanos se defienden con uñas y dientes.

Las secciones finales de *Why Do We Still Have the Electoral College?* abordan la atmósfera partidista del momento actual. Los dirigentes nacionales pocas veces confrontan los problemas sistémicos, ya sean estos políticos, económicos o climáticos. Durante este periodo, los intentos de lograr ya fuera el voto electoral en el ámbito del distrito o el voto nacional-popular fueron sistemáticamente derribados por las direcciones de los partidos tanto a escala estatal como en las comisiones del Congreso. Keyssar analiza el National Popular Vote Interstate Compact (NPVIC), un proyecto fundado en 2006 por John Koza, que había amasado una fortuna inventando las tarjetas de rasca y gana. El NPVIC es un intento de conseguir que el Colegio Electoral refleje el voto nacional popular a la vez que sorteas el difícil tema de las enmiendas constitucionales y el Congreso. La idea es que los estados conservan a los electores, pero acuerdan cederlos al candidato que gane una mayoría nacional (o pluralidad) del voto popular. No obstante, el Compact necesita lograr el compromiso de doscientos setenta electores; ahora mismo tiene ciento noventa y seis y la mayoría procede del Partido Demócrata. Delaware es el único estado anteriormente esclavista que se ha adherido y no hay ningún estado sólidamente republicano a bordo. Keyssar no se opone al NPVIC, pero deja claro que él prefiere un voto nacional popular. Analiza las cuestiones derivadas de la dudosa constitucionalidad del National Popular Vote Interstate Compact, de la «incomodidad moral» del mismo para los votantes, de su carácter mayoritario estricto, de sus posibles problemas legales y del inconveniente de que los estados pudieran abandonar el mismo ante unas elecciones. Finalmente, el Congreso puede intervenir. El habilitado líder de la mayoría del Senado, Mitch McConnell, ha afirmado que «este concepto absurdo y peligroso» tiene que «morir en la cuna antes de que se haga mayor».

Nos encontramos ante un análisis general muy exhaustivo y de fácil lectura, trufado de citas elocuentes. Inevitablemente se centra mucho en el Congreso, presentando referencias ocasionales a editoriales de prensa esparcidas aquí y allá. Los acontecimientos históricos, tanto internos como externos (la Guerra de Secesión, la industrialización, la Gran Depresión, la Guerra Fría), aparecen de vez en cuando como mero ruido de fondo. Los cuadros mediante los cuales Keyssar sintetiza los datos estadísticos de la opinión pública a partir de 1944 son útiles, pero no proporcionan en realidad una imagen del papel de la presión popular o de las fuerzas externas en estas batallas constitucionales. Sin embargo, las Enmiendas Decimotercera, Decimocuarta y Decimoquinta, por ejemplo, se aprobaron en el Congreso cuando los Republicanos radicales se hallaban en el ápice de su poder. Sumner recibió una petición de cien mil firmantes para la aprobación de la Decimotercera Enmienda, presentada por dos afroamericanos. Muchos de los estados sureños se encontraban bajo gobiernos republicanos y se

hallaban ocupados por el ejército de la Unión, al tiempo que se enfrentaban a una dura presión por parte de ambas cámaras del Congreso para ratificar las enmiendas correspondientes en diversos momentos.

De manera semejante, la Decimoséptima Enmienda, que establecía la elección directa de los senadores, se aprobó en un momento de intensa agitación popular, vívidamente evocada por la plataforma populista de la década de 1890, por no decir nada de la denostación del Senado, calificado de club para millonarios y monopolistas. La Decimoséptima Enmienda también obtuvo respaldo de muchas asambleas legislativas estatales debido a su propia incapacidad de terminar con las enemistades entre los partidos, que privaron a algunos de ellos de representación en el Senado durante la Era Progresista. El sufragio femenino requirió una acción directa militante. También puede argumentarse que la Decimoctava Enmienda (la prohibición), la Vigésimoprimer (revocación de la prohibición) y la Vigésimocuarta (ilegalización del impuesto sobre el sufragio) y la Vigésimosexta (sufragio a partir de los 18 años) fueron respuestas a la presión pública.

Aunque Keyssar apunta repetidamente a que muchos partidarios del Colegio Electoral temían que su abolición amenazara el bipartidismo, no tiene apenas nada que decir acerca de las formas cambiantes del propio sistema de partidos, si bien este es un actor fundamental de esta historia. ¿Y si los partidos se hubieran convertido en el principal obstáculo para proseguir con la democratización? Tampoco investiga Keyssar el estatus de la Constitución misma, aunque cita a Mahlon Dickerson, quien en 1819 afirmaba que para mucha gente «cualquier intento de alterarla es una especie de profanación política». Como escribía Daniel Lazare (*NLR* 1/232), el culto a la Constitución no apuntala la democracia y los derechos civiles, «sino que, por el contrario, los debilita, ya que protege al sistema constitucional estadounidense, premoderno y fundamentalmente irracional, de toda crítica y análisis».