

**STEVEN LEVITSKY** es profesor de las asignaturas de Government y Social Studies en la Universidad de Harvard. Su investigación se centra en los partidos políticos, la democracia y el autoritarismo en Latinoamérica y distintos países en vías de desarrollo. Es autor de *Competitive Authoritarianism e Informal Institutions and Democracy*.

**DANIEL ZIBLATT** es también profesor en la Universidad de Harvard. Especialista en estudios sobre democracia y autoritarismo en Europa desde el siglo XIX hasta el presente, entre sus libros destacan *Structuring the State* y *Conservative Political Parties and the Birth of Modern Democracy in Europe*.

## CÓMO MUEREN LAS DEMOCRACIAS

JP Vanegas  
Bogotá, 18 Oct. /19

cambio, es que la popularidad política de Putin recibió un fuerte impulso con los atentados.<sup>106</sup> La población rusa cerró filas tras Putin y toleró, cuando no apoyó, los ataques contra la oposición en los meses y años subsiguientes.<sup>107</sup>

En el pasado más reciente, el Gobierno de Erdogan en Turquía utilizó una crisis de seguridad para afianzarse en el poder. Después de que el AKP perdiera la mayoría parlamentaria en junio de 2015, una serie de atentados terroristas perpetrados por el ISIS permitieron a Erdogan usar el efecto de unirse bajo la bandera para convocar elecciones anticipadas y recuperar el control del Parlamento al cabo de sólo cinco meses.<sup>108</sup> Pero el golpe de Estado fallido de julio de 2016 tuvo consecuencias aún mayores y proporcionó a Erdogan un argumento para adoptar medidas enérgicas de amplio alcance. Erdogan respondió al golpe declarando un estado de excepción y lanzando una oleada masiva de represión que incluyó la purga de unos cien mil funcionarios públicos, la clausura de varios diarios y más de cincuenta mil arrestos, incluidos los de centenares de jueces y abogados, 144 periodistas e incluso dos miembros del Tribunal Constitucional.<sup>109</sup> Asimismo, Erdogan utilizó el intento de golpe de Estado como una oportunidad única para acaparar nuevos poderes ejecutivos. La toma de poder culminó con la aprobación en abril de 2017 de una enmienda constitucional que demolía los mecanismos de control de la autoridad presidencial.<sup>110</sup>

Para los demagogos acorralados por los límites constitucionales, una crisis representa una oportunidad de empezar a dismantelar los mecanismos de control incómodos y, en ocasiones, amenazantes inherentes a la política democrática. Las crisis permiten a los autócratas ampliar su margen de maniobra y protegerse de sus supuestos enemigos. Sin embargo, la pregunta que cabe formularse es: ¿realmente es tan fácil borrar del mapa las instituciones democráticas?

## LOS GUARDARRAÍLES DE LA DEMOCRACIA

Durante generaciones, los estadounidenses han albergado una fe enorme en su Constitución, considerada el pilar de la creencia en que Estados Unidos era una nación elegida, guiada de manera providencial, y un faro de esperanza y posibilidades para el mundo.<sup>1</sup> Si bien esta perspectiva global puede estar desvaneciéndose, la confianza en la Constitución sigue siendo generalizada. Una encuesta de 1999 reveló que el 85 por ciento de los estadounidenses creían que la Constitución era el motivo principal por el que «Estados Unidos había sido una nación próspera en el pasado siglo».<sup>2</sup> De hecho, el sistema constitucional de mecanismos de control y equilibrio estadounidense se concibió para evitar que los dirigentes políticos concentraran e hicieran un uso abusivo del poder y, durante gran parte de la historia del país, así ha ocurrido. El Tribunal Supremo de la nación revirtió la concentración de poder en manos del presidente Abraham Lincoln durante la guerra de Secesión una vez concluido el conflicto. Las escuchas ilegales del presidente Richard Nixon, reveladas después de 1972 por las filtraciones del escándalo Watergate, desencadenaron una exhaustiva investigación en el Congreso y la presión ejercida por ambos partidos para que se designara un fiscal especial acabaron forzando la dimisión de Nixon ante una destitución

certera. En estos y otros casos, las instituciones políticas norteamericanas sirvieron como baluartes cruciales frente a las tendencias autoritarias.

Pero ¿son las salvaguardas constitucionales, por sí solas, suficientes para proteger una democracia? Creemos que la respuesta es negativa. Incluso las constituciones mejor redactadas presentan defectos. La Constitución alemana de Weimar de 1919 fue redactada por algunas de las mentes legales más preclaras del país. Muchos consideraban que su antiguo y respetado *Rechtsstaat* (imperio de la ley) bastaba para evitar que el Gobierno cometiera abusos. Pero tanto la Constitución como el *Rechtsstaat* se desmoronaron rápidamente frente a la usurpación del poder perpetrada por Adolf Hitler en 1933.<sup>3</sup>

O piénsese en la experiencia de la Latinoamérica poscolonial. Muchas de las repúblicas recién independizadas tomaron como modelo directo a Estados Unidos y adoptaron el presidencialismo, las legislaturas bicamerales, las cortes supremas y, en ocasiones, los colegios electorales y sistemas federales al estilo de su vecino del norte. En algunas de ellas se redactaron constituciones que prácticamente son réplicas de la estadounidense.<sup>4</sup> Y, pese a ello, la mayoría de las repúblicas embrionarias de la región cayeron en guerras civiles y dictaduras. Por ejemplo, la Constitución argentina de 1853 se parecía mucho a la estadounidense:<sup>5</sup> dos tercios de su texto eran calcos de ésta.<sup>6</sup> Pero tales acuerdos constitucionales no sirvieron para evitar unas elecciones fraudulentas a finales del siglo XIX, los golpes militares de 1930 y 1943 y la autocracia populista de Perón.

En la misma línea, la Constitución filipina de 1935 se ha descrito como «una copia fiel de la Constitución de Estados Unidos». Esbozada bajo el tutelaje colonial de Estados Unidos y aprobada por el Congreso estadounidense, la carta magna «era un ejemplo de manual de una democracia liberal»,<sup>7</sup> con separación de poderes, declaración de derechos y un límite de dos mandatos en la presidencia. Pero el presiden-

te Ferdinand Marcos, reacio a abandonar el cargo cuando concluyera su segundo mandato, acabó con ella sin remilgos declarando la ley marcial en 1972.

Si las leyes constitucionales bastaran, entonces figuras como Perón, Marcos o el brasileño Getúlio Vargas, todos los cuales ascendieron a la presidencia en países con constituciones cortadas por el patrón de la estadounidense y que, sobre el papel, contenían un despliegue impresionante de mecanismos de control y equilibrio, habrían sido presidentes durante uno o dos mandatos, en lugar de autócratas de infausta fama.

Ni siquiera las constituciones bien diseñadas pueden, por sí solas, garantizar la democracia. Para empezar, toda Constitución es incompleta. Como cualquier otro conjunto de leyes o normas, las cartas magnas cuentan con incontables lagunas y ambigüedades. Ningún manual de instrucciones, por detallado que sea, anticipa todas las contingencias posibles o prescribe cómo comportarse en todas las circunstancias.

Además, las leyes constitucionales están sujetas a interpretaciones que pueden entrar en conflicto. ¿Qué significa exactamente «consejo y aprobación» con respecto a la función del Senado de Estados Unidos de designar a los letrados del Tribunal Supremo? ¿Qué tipo de umbral para la destitución establece la expresión «delitos y faltas»? Los estadounidenses llevan siglos debatiendo éstas y otras cuestiones constitucionales. Si los poderes constitucionales están abiertos a múltiples lecturas, pueden usarse de modos que sus creadores no previeron.

Por último, las palabras recogidas en una Constitución pueden seguirse al pie de la letra de modos que socavan el propio espíritu de la ley. Una de las formas más perturbadoras de protesta obrera que existe es la «huelga de celo», consistente en que los trabajadores hacen exactamente lo que estipulan sus contratos o descripciones de empleo y nada más que eso. En otras palabras, acatan las leyes al pie de la letra. Y de forma casi invariable, las empresas dejan de funcionar.

Debido a las lagunas legales y otras ambigüedades inherentes a todos los sistemas legales, no es posible confiar en que las constituciones sirvan, por sí solas, para salvaguardar la democracia frente a posibles autócratas. «Dios nunca ha dotado a ningún estadista o filósofo, o conjunto de ellos, de sabiduría suficiente para armar un sistema gubernamental intachable», escribió el expresidente de Estados Unidos Benjamin Harrison.<sup>8</sup>

Y eso incluye el sistema político estadounidense. A decir de muchos, la Constitución de Estados Unidos es un documento brillante. Ahora bien, la Constitución original, con una extensión de sólo cuatro páginas, puede estar sujeta a múltiples interpretaciones, que pueden llegar a ser incluso contradictorias.<sup>9</sup> Por ejemplo, contempla pocas salvaguardas constitucionales frente a llenar de personas afines organismos nominalmente independientes (como el FBI).<sup>10</sup> Según los expertos en derecho constitucional Aziz Huq y Tom Ginsburg, sólo el «delgado velo de la convención»<sup>11</sup> impide a los presidentes estadounidenses apropiarse de los árbitros y desplegarlos en contra de la oposición. En la misma línea, la Constitución apenas recoge nada acerca de la autoridad del presidente para actuar de manera unilateral, sea mediante decretos u órdenes ejecutivas, y no establece los límites del poder ejecutivo durante las situaciones de excepcionalidad.<sup>12</sup> Ello llevó a Huq y Ginsburg a advertir recientemente que «en manos de un dirigente verdaderamente antidemocrático, las salvaguardas constitucionales y legales de la democracia [estadounidense] [...] resultarían bastante fáciles de manipular».<sup>13</sup>

Si la Constitución redactada en Filadelfia en 1787 no es lo que ha sostenido la democracia estadounidense durante tanto tiempo, entonces ¿qué lo ha hecho? Son muchos los factores relevantes, incluida la inmensa riqueza del país, su extensa clase media y una sociedad civil activa. Ahora bien, creemos que, en gran medida, la respuesta cabe buscarla también en el desarrollo de sólidas normas democráticas.

Todas las democracias de éxito dependen de reglas informales que, pese a no figurar en la Constitución ni en la legislación, son ampliamente conocidas y respetadas.<sup>14</sup> En el caso de la democracia de Estados Unidos, esto ha sido un factor fundamental.

Como ocurre en todos los demás ámbitos de la sociedad, desde la vida familiar hasta el funcionamiento de las empresas y las universidades, en política las reglas no escritas tienen una gran relevancia.<sup>15</sup> Para entender cómo funcionan, pensemos en el ejemplo de un partido informal de baloncesto. El básquet callejero no se rige por las reglas establecidas por la NBA, la NCAA ni ninguna otra liga. Y, además, no hay árbitros que velen por el cumplimiento del reglamento. Sólo la conciencia compartida de lo que es y no es aceptable evita que tales encuentros acaben derivando en un caos. Cualquiera que haya jugado alguna vez un partido a una canasta conoce las reglas no escritas. He aquí las más básicas:

- Las canastas valen un punto (no dos, como en los partidos normales) y el equipo ganador debe ganar al menos por dos puntos.
- El equipo que encesta conserva la pelota («pelota dentro, pelota en mano»), la lleva al borde del área y, para asegurarse de que el equipo que defiende está listo, lo «comprueba» pasándosela al jugador rival más próximo.
- El jugador que saca la pelota no puede lanzarla al aro, sino que debe pasársela a otro jugador.
- Los jugadores cantan sus propias faltas, pero con contención; sólo las jugadas sucias flagrantes se consideran faltas legítimas («sin sangre no hay falta»). Ahora bien, cuando se canta una falta, se respeta.

Por descontado, la democracia no es un partido de baloncesto callejero. Las democracias *cuentan* efectivamente con reglas escritas (constituciones) y con árbitros (los tri-

bunales). Pero éstos funcionan mejor y sobreviven durante más tiempo en los países donde las constituciones escritas están apuntaladas por reglas no escritas del juego.<sup>16</sup> Dichas reglas o normas sirven como guardarraíles de la democracia e impiden que la pugna política cotidiana desemboque en un conflicto donde todo vale.

Las normas son más que disposiciones personales. No depende simplemente del buen talante de los dirigentes políticos, sino que son más bien códigos de conducta compartidos que pasan a formar parte del dominio público en el seno de una comunidad o una sociedad concreta, en el sentido de que son aceptados, respetados y acatados por sus integrantes. Al no estar escritas, no resultan fáciles de ver, sobre todo cuando funcionan bien. Ello puede engañarnos e inducirnos a creer que son innecesarias. Nada más lejos de la realidad. Como el oxígeno o el agua limpia, la importancia de una norma resulta evidente en cuanto ésta desaparece. Cuando las normas son sólidas, infringirlas desencadena expresiones de desaprobación que van desde una sacudida de cabeza o una burla hasta una crítica pública y un ataque de indignación. Y los políticos que las quebrantan tienen que prepararse para pagar un precio por ello.

La política estadounidense está plagada de reglas no escritas, que van desde el funcionamiento del Senado y el Colegio Electoral hasta el formato de las ruedas de prensa presidenciales.<sup>17</sup> Ahora bien, dos reglas sobresalen por ser fundamentales en una democracia que funciona: la tolerancia mutua y la contención institucional.

La tolerancia mutua alude a la idea de que, siempre que nuestros adversarios acaten las reglas constitucionales, aceptamos que tienen el mismo derecho a existir, competir por el poder y gobernar que nosotros. Podemos estar en desacuerdo con ellos, e incluso sentir un profundo desprecio por ellos, pero los aceptamos como contrincantes legítimos. Ello implica

reconocer que nuestros rivales políticos son ciudadanos decentes, patrióticos y que cumplen la ley, que aman el país y respetan la Constitución tanto como nosotros mismos. Significa que, aunque creamos que sus ideas son ilusas o erróneas, no los concebimos como una amenaza existencial, ni nos dedicamos a tratarlos como personas traidoras, subversivas o al margen de la sociedad. Podemos verter lágrimas la noche electoral si vence el bando contrario, pero no consideramos su victoria un acontecimiento apocalíptico. Dicho con otras palabras, la tolerancia mutua es la disposición colectiva de los políticos a acordar no estar de acuerdo.

Por muy de sentido común que pueda sonar esta idea, la creencia en que nuestros contrincantes políticos no son enemigos es una invención destacable y sofisticada.<sup>18</sup> A lo largo de la historia, quienes estaban en el bando opuesto al poder eran tenidos por traidores; es más, la idea de unos partidos de la oposición legítimos seguía considerándose prácticamente una herejía cuando se fundó Estados Unidos. Ambos bandos de las pugnas partidistas estadounidenses, los federalistas de John Adams y los republicanos de Thomas Jefferson, consideraban al otro una amenaza para la república. Los federalistas se tenían por la personificación misma de la Constitución; desde su perspectiva, no era posible oponerse a ellos sin oponerse al conjunto del proyecto de Estados Unidos.<sup>19</sup> De manera que, cuando Jefferson y Madison organizaron lo que se convertiría en el Partido Republicano, los federalistas los contemplaban como a traidores e incluso recelaban que albergaran lealtades hacia la Francia revolucionaria, con la que Estados Unidos estaba prácticamente en guerra. Los partidarios de Jefferson, por su parte, acusaban a los federalistas de ser conservadores y de estar urdiendo una restauración monárquica respaldada por los británicos.<sup>20</sup> Cada bando anhelaba derrotar al contrario y adoptaba pasos (como la Ley de Extranjería y Sedición de 1798) para castigar legalmente la mera oposición política.<sup>21</sup> El conflicto partidista era tan encarnizado