

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt.
2018. *How Democracies Die*.
Nueva York: Crown Publishing
[308 pp.]

How Democracies Die – o de cómo evitar
que las democracias caigan.
Un análisis sobre los desafíos y peligros
que enfrentan las democracias modernas
a partir del caso norteamericano

Cristian Altavilla*

*How Democracies Die*¹ analiza los principales peligros a los que se enfrentan las democracias modernas, pero, principalmente, la norteamericana, a partir de la asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos. Como indican los autores en la introducción, en el siglo XX las democracias ya no mueren de un solo golpe, de manera tan fantástica como violenta, en manos de fuerzas que no siempre son parte del sistema político; las democracias actuales mueren lentamente y por dentro, incluso de la mano de sus principales representantes.

Los autores se preguntan:

¿Cómo hacen los gobernantes autoritarios para destruir las instituciones democráticas que se supone que tienen que limitarlos? Algunos lo hacen de un plumazo. Pero, con más frecuencia, el desmantelamiento de la democracia se inicia de manera paulatina. Para muchos ciudadanos, al principio puede resultar imperceptible. Al fin y al cabo, se siguen celebrando elecciones, los políticos de la oposición continúan ocupando escaños en el Congreso. Los periódicos independientes siguen circulando. La erosión de la democracia tiene lugar poco a poco, a menudo en pequeños pasos. Cada uno de esos pasos individualmente parece insignificante — ninguno parece amenazar seriamente la democracia—. De hecho, los movimientos del gobierno para subvertirla suelen estar dotados de legalidad: son aprobados por el parlamento o declarados constitucionales por el tribunal supremo. Muchos de ellos se adoptan con el pretexto de perseguir un objetivo público legítimo (e incluso loable), como combatir la corrupción, “transparentar” las elecciones, mejorar la calidad de la democracia o potenciar la seguridad nacional. (2018, 77-78)

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina, y PhD Visiting en el Dottorato di Scienze Politiche de la Universidad de Bolonia, Italia (2013). Director de la Carrera de Abogacía de la Universidad Siglo 21 (UES21), Argentina, profesor de las materias Derecho Constitucional, Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Político en UNC y UES21 y visiting researcher (2019) en la Universidad de Harvard, Estados Unidos, bajo la supervisión de Steven Levitsky. ✉ cristianaltavilla@hotmail.com

1 Versión en español: Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel (traducción a cargo de Gemma Deza Guil).

A lo largo de nueve capítulos, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt analizan las actuales amenazas que enfrenta la democracia en Estados Unidos y diagnostican posibles soluciones, tanto en función de experiencias propias como de acontecimientos a nivel mundial —y en particular, de América Latina—. Los casos analizados tienen una en común: los líderes llegan al poder por medios democráticos y terminan por destruir las democracias por dentro. Se trata, en casi todos estos casos, de personajes populistas y con un carisma extraordinario: Adolf Hitler, Benito Mussolini, Hugo Chávez, Getúlio Vargas, Alberto Fujimori, Recep Tayyip Erdoğan o Viktor Orbán.

Ninguna democracia está exenta de la emergencia de líderes populistas y autoritarios y de los peligros que ello conlleva. La clave está entonces en cómo limitarlos o mantenerlos fuera del poder. Y aquí aparecen los partidos políticos. Los partidos actúan como *filtros*. No es suficiente el voto popular o la reacción de la ciudadanía contra el comportamiento autoritario de los líderes, afirman los autores; es necesario que los partidos políticos sepan mantener a raya a los líderes que demuestran rasgos autoritarios. Los partidos políticos desempeñan un rol crucial en la defensa de la democracia, son los *guardianes de la democracia* (*democracy's gatekeepers*).

Pero, ¿cómo pueden hacer los partidos prodemocráticos para mantener a raya a líderes autoritarios? En primer lugar, estos líderes autoritarios *tienen que ser reconocidos*, y, para ello, los autores proporcionan cuatro indicadores clave que develan un comportamiento autoritario: 1. rechazo (o débil aceptación) de las reglas democráticas del juego; 2. negación de la legitimidad de los adversarios políticos; 3. tolerancia o fomento de la violencia; 4. predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación.

Una vez reconocidos estos líderes, existen varias maneras de contenerlos: impedir que sean candidatos, expulsarlos, evitar cualquier alianza con ellos o sus partidos, aislarlos —por ejemplo, evitando que aparezcan en actos públicos—, o bien, cuando estos han logrado la nominación de un determinado partido y se presentan como una alternativa seria, una acción eficaz para mantenerlos fuera del poder, es formar un frente o alianza para derrotarlos en las elecciones. La obra proporciona sobrados ejemplos donde el sistema político fue capaz de evitar la emergencia y el ascenso de políticos demagogos, como sucedió en Bélgica con Léon Degrelle, del Partido Rexista y el Partido Nacionalista flamenco, en la década del treinta; en Finlandia, con el movimiento de extrema derecha Lapua, que irrumpió con fuerza en la escena política hacia finales de la década del veinte; o el caso más reciente de Austria, con Hofer y el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), en las elecciones de 2016.

En todos estos casos, fueron los propios partidos políticos los que supieron limitar, contener, o incluso expulsar, a líderes autoritarios y extremistas. A lo largo del capítulo

1, se analizan en detalle estos sucesos. En el capítulo 2, los autores muestran cómo ha funcionado este *sistema de filtración* en los dos principales partidos norteamericanos, el Partido Demócrata y el Partido Republicano, al dejar fuera de juego a importantes personajes públicos que contaban con un impresionante apoyo popular, como los casos del gobernador de Luisiana Huey Long, del senador Joseph McCarthy, o del gobernador de Alabama George Wallace —dos de ellos (Long y Wallace) con fuertes chances de llegar nada más y nada menos que a la presidencia de Estados Unidos—.

Luego de una discusión teórica acerca del diseño institucional originario de la Constitución norteamericana de 1787, ideado por Hamilton y Madison en *The Federalist Papers* (2001), donde esta idea de la filtración estaba ya presente —sobre todo, en el sistema de pesos y contrapesos entre los tres poderes, y en la diversa legitimidad y el sistema de elección de los distintos poderes, fundamentalmente el colegio electoral diseñado para la elección del presidente—, Levitsky y Ziblatt sostienen que ese sistema resultó ser insuficiente, por dos deficiencias. En primer lugar, la Constitución nada dice sobre cómo deben seleccionarse los *candidatos presidenciales* —el Colegio Electoral entra en acción sólo después de que el electorado haya votado—, y, en segundo lugar, el texto constitucional originario no mencionaba en ningún momento a los partidos políticos.

La gran enseñanza de la obra es que, más allá de los diseños institucionales formales, por más perfectamente diseñados que estén (como lo es la Constitución norteamericana, que lleva casi dos siglos y medio de vigencia ininterrumpida), de nada sirven si no están acompañados de comportamientos democráticos que sustenten y den vida a esas normas. En este sentido, a partir de la experiencia norteamericana, los autores identifican dos tipos de normas no escritas que resultaron ser cruciales para el sistema democrático: a) la *tolerancia mutua* y b) la *autolimitación institucional* (*institutional forbearance*). La *tolerancia mutua* se refiere a reconocer al contrincante como un oponente, no como un enemigo; reconocer que el otro, a pesar de pensar distinto y de tener una visión diferente de las cosas, y “siempre que [...] acate las reglas constitucionales [...] tiene el mismo derecho a existir, a competir por el poder y a gobernar” (2018, 102). La *autolimitación*, por su parte, hace referencia a “‘autocontrol paciente, templanza y tolerancia’ o ‘la acción de refrenarse de ejercer un derecho legal’”. Se refiere a “evitar realizar acciones que, si bien respetan la letra de la ley, violan su espíritu” (2018, 106).

Los actos contrarios a estas dos normas no escritas implican un menoscabo al sistema democrático, ponen en peligro todo el sistema, que se ve resentido, y, en última instancia, pueden terminar por destruirlo. Lo paradójico es que no se trata de conductas ilícitas o que estén por fuera de la ley; al contrario, se trata de actos o hechos que están dentro de la literalidad de la norma escrita, pero abusan de

ella de tal manera que quiebran su espíritu; “sus violaciones no son ilegales; simplemente violan las costumbres” (2018, 106). La obra cuenta con innumerables ejemplos de circunstancias o situaciones donde líderes demagogos han sabido utilizar sus prerrogativas institucionales para quebrar, precisamente, el orden institucional democrático. Se trata de los propios poderes que el sistema constitucional pone en manos de los poderes constituidos. En la obra se analizan seis prerrogativas constitucionales: “Tres de ellas corresponden al presidente, a saber, la facultad de emitir decretos leyes (*presidential executive orders*), el poder de indultar y el nombramiento de jueces. Otras tres recaen en el Congreso: el filibusterismo (u obstruccionismo parlamentario), la autoridad del Senado para aprobar los nombramientos de jueces, y la destitución mediante juicio político” (2018, 127).

Se supone que el reconocimiento de estas prerrogativas es para que los poderes puedan controlarse mutuamente; como decía Madison, la ambición sólo puede contrarrestarse con más ambición, o, dicho en términos constitucionales, “la gran seguridad contra la concentración gradual de diversos poderes en un mismo departamento, consiste en dar a quienes administran cada departamento los medios constitucionales necesarios y los motivos personales para resistir las invasiones de los demás” (Madison 2001, 268). Pero una verdad que evidencia el ejercicio del poder en los dos siglos y medio de vigencia de la Constitución norteamericana ha dejado la enseñanza de que no es tanto la *resistencia*, sino también la *utilización adecuada* de estas prerrogativas, lo que hace a la esencia del sistema de pesos y contrapesos. Para que el sistema funcione adecuadamente, estas prerrogativas deben ser utilizadas “juiciosamente” (2018, 127), de manera criteriosa. De lo contrario, cuando los actores políticos usan estas prerrogativas como armas, el sistema caerá en el estancamiento, en la disfunción, o directamente en la *ruptura democrática*. De acuerdo a los autores, que el sistema norteamericano haya funcionado correctamente se debe a que, durante gran parte del siglo XX, los políticos estadounidenses utilizaron estos poderes con una contención encomiable.

El principal peligro que enfrentan las democracias modernas es la *polarización*. Esta surge generalmente a consecuencia de la emergencia de líderes populistas y demagogos, quienes se caracterizan, a su vez, por evadir las normas (*norm breakers*). Una de sus principales características es, precisamente, que hacen un uso abusivo de las prerrogativas constitucionales para sobreponerse a los demás poderes y la sociedad civil (en particular, los medios de comunicación y los empresarios). Pero, en este escenario, es fundamental la reacción de los sectores opositores; si estos también utilizarán sus prerrogativas constitucionales como armas o se mantendrán dentro de los límites (tanto legales como habituales) tolerables. Cuando optan por la primera opción, el sistema entrará dentro de lo que el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Harvard

Mark Tushnet (2004) denomina *juego constitucional duro* (*constitutional hardball*). Ello constituye un grave error, ya que terminan por legitimar al líder totalitario y allanan su camino a la institución de un régimen no democrático —como sucedió, por ejemplo, con la oposición venezolana contra Hugo Chávez—. La segunda opción, en cambio, evita de manera más eficaz la emergencia o el empoderamiento del líder autoritario —como pasó con la oposición colombiana a las iniciativas poco democráticas de Álvaro Uribe—.

Cuando los partidos, tanto el que está en el gobierno como los opositores, se enredan en estas prácticas duras, se comienza a gestar un escenario caracterizado por la desconfianza mutua, la intolerancia, la animosidad entre los dirigentes y, finalmente, la guerra partidista. Ejemplos de estos juegos duros, de la erosión de normas y de polarización, abundan en los capítulos 6 y 7 de la obra, donde se analizan, respectivamente, algunos casos más antiguos en el tiempo (Roosevelt, McCarthy y Nixon), así como otros más modernos (Clinton, Bush y Obama).

La obra —que ya ha sido traducida a más de quince idiomas (Elmes 2019)— concluye de manera bastante optimista. Desmitifica la supuesta “ola de recesión democrática”, porque, si bien es cierto que ha habido casos de quiebres democráticos, estos han llamado nuestra atención más bien por su rimbombancia y no tanto por el número de casos:

El número de democracias ascendió de manera espectacular durante las décadas de 1980 y 1990, alcanzó su punto álgido en torno a 2005 y se ha mantenido estable desde entonces. Las regresiones se abrían camino hasta los titulares y captaban nuestra atención, pero por cada Hungría, Turquía y Venezuela hay una Colombia, Sri Lanka o Túnez, países que se han vuelto más democráticos en el transcurso de la última década. (2018, 205)

Pero, ¿cómo se contrarresta un escenario de polarización que gradualmente, y casi inevitablemente, puede llevar al quiebre democrático? En el último capítulo, Levitsky y Ziblatt se dedican a esta cuestión: “Los dirigentes políticos tienen dos opciones frente a la polarización extrema. En primer lugar, pueden tomar las divisiones sociales como algo dado, pero tratar de contrarrestarlas mediante la colaboración y el compromiso” (2018, 220). Esta primera opción requiere una reestructuración de los partidos políticos; tanto del Partido Republicano, que, de acuerdo a los autores, se está convirtiendo prácticamente en un *partido antisistema*, como del Partido Demócrata. La segunda alternativa, es atacar las desigualdades sociales. Una de las principales causas que originan la polarización es la desigualdad social, tanto como las diferencias raciales y religiosas. En un contexto de fuertes desigualdades sociales, donde el ascenso social se observa como inaccesible, se genera resentimiento social, y este es el principal combustible que alimenta la polarización política. En este contexto, reformas económicas y sociales que

apunten a una mayor y más equitativa distribución de la riqueza tenderán a reducir la polarización y a revitalizar la democracia. El gran desafío que enfrenta Estados Unidos hoy es —para Levitsky y Ziblatt— establecer una democracia multiétnica, en la cual ningún grupo étnico esté en posición mayoritaria, y con un grado de igualdad política, social y económica que empodere a todos.

La obra surge como una alerta en un momento crucial para las democracias modernas, que se encuentran frente a nuevos desafíos que ponen a prueba este sistema. Las experiencias del pasado y las estrategias empleadas por los distintos países para superar las crisis y los obstáculos sirven como una excelente guía para las sociedades modernas, a fin de fortalecer y apuntalar el sistema democrático, no sólo como forma de gobierno, sino también como estilo de vida. Tanto los casos exitosos, que lograron superar los peligros que amenazaban al sistema, como aquellos que fracasaron en este objetivo, que llevaron a la caída del sistema democrático y su sustitución por gobiernos autoritarios, constituyen valiosas enseñanzas que deben ser aprendidas por nuestras sociedades para no cometer los mismos errores del

pasado, que en muchos países parecieran estar replicándose —entre otros, principalmente, el surgimiento de liderazgos demagógicos y extremistas—. Pero, en el fondo, la principal amenaza de las democracias no son estos tipos de liderazgos (que existen y surgen en cualquier sistema, en cualquier país y en cualquier momento), sino, en última instancia, las grandes desigualdades sociales que flagelan nuestras sociedades y erosionan sus instituciones democráticas.

Referencias

1. Elmes, David. 2019. "A Very, Very Dangerous Moment in Our Country's History". *Harvard Gazette*, 25 de marzo, <https://news.harvard.edu/gazette/story/2019/03/harvard-author-a-dangerous-moment-in-our-countrys-history/>
2. Madison, James. 2001. "The Same Subject Continued, with the Same View, and Concluded". En *The Federalist Papers*, editado por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, 267-272. Indianápolis: Liberty Fund.
3. Tushnet, Mark. 2004. "Constitutional Hardball". *The John Marshall Law Review* 37 (2): 523-553.