
¿Está la democracia en crisis?

IS DEMOCRACY IN CRISIS?

Sabino Cassese

Profesor de la Scuola Normale Superior de Pisa
Exmagistrado de la Corte Constitucional Italiana

I. Signos de crisis

Cómo terminan las democracias. Las democracias están muriendo. El fracaso de las transiciones democráticas. Los autoritarismos vuelven a surgir. Estos son sólo algunos de los títulos de los escritos de los últimos años sobre la crisis de la democracia.

Han pasado treinta años desde la caída del Muro de Berlín —cuando se hicieron más fuertes las esperanzas de una aceleración de los procesos de democratización— y estas esperanzas parecen traicionadas. Basta pensar en lo que está sucediendo en Estados Unidos: inmigrantes ingleses, irlandeses y alemanes que lucharon y vencieron contra los nativos norteamericanos hace dos siglos, impidiendo que los mexicanos entraran en una tierra que ellos mismos arrebataron a los indígenas mediante la construcción de muros. ¿Tiene razón el historiador estadounidense Charles Mayer cuando afirma que «las barreras sólo caen cuando desaparecen las desigualdades?».

Si miramos a nuestro alrededor, observamos que las democracias enfrentan muchas dificultades. En el Reino Unido, la decisión de abandonar la Unión Europea bloqueó el sistema político y dio lugar a numerosos conflictos constitucionales. En Estados Unidos —modelo de las democracias modernas— el poder está desequilibrado en favor del jefe del ejecutivo y el sistema no parece capaz de elegir una clase dirigente a la altura de las tareas de la nación más poderosa del mundo. Rusia y China no están evolucionando hacia sistemas democráticos. En Brasil, Argentina e India están resurgiendo bonapartismos y peronismos. En países europeos como Hungría y Polonia están surgiendo sistemas democráticos antiliberales.

La democracia iba de la mano de la paz. Las grandes crisis de las democracias, como la italiana en los años 1920 y la alemana en los años 1930, estuvieron acompañadas de masacres, como la Primera y la Segunda Guerra Mundial, con alrededor de 60 millones de muertes (por tanto, una nación del tamaño de Italia, o Francia, o el Reino Unido hoy).

Entonces, ¿está la democracia en crisis? ¿Deberíamos preocuparnos por la democracia y la paz? ¿Hay elementos que den esperanzas de una reversibilidad de la crisis?

Primero intentaré enumerar los indicadores de la crisis de las democracias modernas y luego los factores que pueden generar esperanzas de superarlas.

II. Indicadores de crisis

El primer indicador de la crisis de las democracias es la disminución de la participación política activa de los ciudadanos. La participación electoral italiana pasó del 93 % después de la Segunda Guerra Mundial al 73 %, y recientemente cayó otros veinte puntos hasta el 53 %. El ISTAT ha calculado que sólo el 8 % de las personas mayores de catorce años participan activamente en la vida política. La participación social es tres veces mayor y la participación política pasiva alcanza el 70 %. Francesco De Sanctis, en 1877, hablaba de apatía política, «impotente para hacer, muy activo para demoler». Esta apatía política corresponde a la crisis de oferta política, es decir, la incapacidad de los partidos y otras fuerzas políticas para proponer programas que despierten el interés de los ciudadanos y sirvan para movilizarlos.

El segundo indicador de la crisis de las democracias radica en el declive de los partidos como organizaciones sociales (no como organismos estatales). Como observó el gran historiador alemán Friedrich Meinecke en 1928, los partidos son «un primer centro para reunir y filtrar aspiraciones populares confusas, una primera síntesis de intereses en conflicto, fundada sobre la base de ideales políticos comunes». Esta función de recopilación y filtrado ha desaparecido. Como síntoma de la crisis de los partidos en Italia podemos señalar el hecho de que el número de sus miembros ha disminuido significativamente, mientras que el número de habitantes ha aumentado. Los tres partidos principales, a mediados del siglo pasado, tenían cuatro millones de miembros. Hoy en día, el número total de miembros del partido no supera el medio millón, mientras que la población ha aumentado en trece millones. Seguimos llamando partidos a organizaciones que ya no responden a este nombre, no tienen base asociativa, secciones, congresos nacionales, programas basados en la libertad de reunión, en la libertad de asociación, en el debate entre afiliados. Sólo una de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento utiliza la palabra partido en su nombre; sólo seis de las treinta y dos fuerzas políticas presentes en el país, pero no representadas en el Parlamento, utilizan el término partido en su nombre. La democracia de partidos vive cada cinco años, cuando se celebran elecciones. El ex subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, Giorgetti, declaró que «en la Liga no hay debate, no hay democracia, decide un líder». La situación es sólo parcialmente diferente en las otras fuerzas políticas. La consecuencia es que los partidos, instrumentos de la democracia de la nación, no son ellos mismos, internamente, democráticos. Por lo tanto, no actúan como intermediarios entre la sociedad y el Estado.

El tercer indicador de la crisis de la democracia es la mala comunicación entre las dos formas predominantes de formar la opinión pública. Por un lado, está el estudiado por el politólogo y periodista estadounidense Walter Lippmann en 1922, en su libro *Opinión Pública*. Por otro lado, está el introducido tras la expansión de Internet, con herramientas digitales que utilizan encuestas y relanzamientos, diciendo a la gente lo que quiere escu-

char, con mucha mayor simplificación. El resultado es una separación del electorado y de la nación entre digitales y no digitales, entre seguidores y simples votantes.

El cuarto indicador de la crisis de la democracia es la continua pérdida de importancia del «deliberativismo» en favor del decisionismo. La decisión prevalece sobre la deliberación. Los procesos deliberativos se basan en la información, el debate, la escucha, el intento de convencer y la voluntad de ser convencido, antes de llegar a una decisión final. Recuerdo que Tomás Moro en su obra *Utopía, o la mejor forma de Estado*, de 1516, escribió: «nada que atañe al interés público puede ser confirmado y ratificado si no ha sido discutido en consejo durante al menos tres días». Y agregó: «el consejo también tiene la costumbre de no discutir ningún tema el mismo día que se expone, sino de posponerlo para la siguiente reunión. Esto es para que nadie, después de haber emitido un juicio apresurado, intente encontrar argumentos que apoyen su estúpida sentencia, en lugar de hacerlo por el bien de la República».

El quinto indicador de crisis democrática reside en la contaminación del sistema de democracia representativa con elementos o expectativas propias de la democracia directa. Hemos oído decir varias veces que nos gustaría saber, la noche de las elecciones, quién será el gobierno. Pero en una democracia representativa, la formación del gobierno depende del Parlamento, no del pueblo. Los parlamentarios expresan sus opiniones en el Parlamento, pero no para otros parlamentarios, sino dirigiéndose directamente al electorado. Pero en una democracia representativa, los parlamentarios deben hablar entre sí, tratando de encontrar una solución a sus diferencias, no apelar directamente al pueblo. Los parlamentarios se expresan principalmente con declaraciones, no con argumentos, sin debatir sino declarando, con consignas, con simplificaciones que evocan emociones. Pero en una democracia representativa debemos intentar convencer, explicar y argumentar. Se contrastan así dos concepciones de democracia, una según la cual el gobierno es elegido por el pueblo y la otra según la cual el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento. Sólo el segundo está previsto en la Constitución italiana.

El sexto indicador de crisis democrática radica en las dificultades y lentitud de las decisiones de los sistemas político-constitucionales democráticos. Los regímenes autoritarios o no democráticos pueden, por ejemplo, realizar obras públicas mucho más rápidamente porque los parlamentos pertinentes no canonizan los intereses ambientales, de salud, de seguridad en el lugar de trabajo, de los sindicatos, etc., haciendo que los procesos de toma de decisiones sean más simples y rápidos. pero, al mismo tiempo, no proteger con leyes los intereses colectivos que los parlamentos democráticos intentan proteger

III. Resiliencia de las democracias

Ante la presencia de estos factores de crisis, ¿es necesario desesperarse, o hay elementos que dan esperanza a una capacidad de reacción de las democracias?

Los factores que alimentan las esperanzas sobre el futuro de la democracia son numerosos. El primero está constituido por la existencia, dentro de los sistemas democráticos,

de múltiples tipos de democracias. En casi todos los sistemas modernos el pueblo no sólo elige a los representantes nacionales, sino también a los locales y regionales, así como a sus propios representantes en otros sistemas de carácter supranacional. Así, los sistemas democráticos enfrentan hábilmente la democracia local con la democracia nacional, la democracia supranacional con la democracia nacional. Las diferentes democracias están destinadas a oponerse entre sí y a mantenerse bajo control.

El segundo factor de esperanza reside en la diversidad de duraciones en los cargos públicos. Todos los sistemas democráticos han introducido mandatos de diferente duración. Por ejemplo, en Italia, el Parlamento dura un máximo de cinco años, mientras que el Presidente de la República tiene un mandato de siete años. El término sistema en el gobierno federal de Estados Unidos es mucho más complicado. De esta forma, el pasado corrige el presente y viceversa.

En tercer lugar, casi todas las constituciones modernas, en muchos países del mundo, prevén esa corrección epistocrática de la democracia que consiste en tribunales constitucionales. Éstos no aplican las leyes, pero las juzgan y pueden anularlas.

En cuarto lugar, las constituciones, para proteger algunos valores básicos (por ejemplo, en Alemania, la dignidad del hombre) contienen cláusulas eternas, es decir, principios que no pueden modificarse. Esto significa que las leyes deben respetar las constituciones, pero que las constituciones, a su vez, deben respetar algunos principios que tienen mayor fuerza que las propias normas constitucionales ordinarias.

Luego, por encima de las constituciones nacionales, existen ahora normas constitucionales supranacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Tratado de la Unión Europea, que se imponen a las propias constituciones nacionales. Además, con la globalización, algunos derechos humanos se protegen a nivel universal, con reglas-acuerdos que se imponen a los propios Estados. Los derechos de los refugiados, el respeto a la democracia e incluso el derecho a la democracia, el derecho a un juez independiente y el respeto a la independencia de los jueces son impuestos no sólo por las constituciones nacionales sino también desde arriba, es decir, por organismos supranacionales. Estos organismos también actúan como promotores de la democracia: basta recordar el fondo para la democracia de las Naciones Unidas o una iniciativa similar de la Unión Europea.

Los organismos supranacionales también actúan como controladores de la democracia, como lo demuestran las intervenciones del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hacia Hungría y Polonia, por el respeto de la libertad religiosa, la independencia de los jueces y de la academia. Esta pluralidad de controles sobre el respeto a la democracia puede parecer extraña a quienes piensan que ésta sólo se mueve de abajo hacia arriba, y no en la dirección opuesta, de arriba hacia abajo.

Un último elemento de esperanza en la supervivencia de las democracias es la reciente venganza de los parlamentos. La Cámara de Representantes reaccionó a los excesos de autoritarismo del presidente de Estados Unidos iniciando un proceso de *impeachment*. En el Reino Unido, el Tribunal Supremo respondió a la petición del Primer Ministro de suspender la actividad del Parlamento durante varias semanas declarando inexistente la

decisión del Gobierno. En Italia, a petición de un miembro del gobierno para tener plenos poderes y disolver el Parlamento, este último organismo encontró en su seno una mayoría diferente que permitió la supervivencia del Parlamento y la formación de otro gobierno.

La condición bajo la cual la democracia puede sobrevivir es, ante todo, la participación de los ciudadanos. Termino con un pasaje de *De Rerum Natura* de Lucrecio: «hermoso, cuando los vientos chocan en el mar / y la oscura inmensidad de las aguas se perturba, / mirando desde la tierra el lejano naufragio: / el espectáculo de la ruina ajena no anímate / pero la distancia de tal destino». El gran matemático y filósofo Blaise Pascal comentó este pasaje de Lucrecio con tres palabras: *vous êtes embarqué*. Nosotros también estamos en ese barco.

