

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA: UNA PERSPECTIVA GLOBAL

ARTÍCULO

JOEL I. COLÓN-RÍOS*

INTRODUCCIÓN.....	23
I. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA.....	24
A. <i>La Falta de Representatividad</i>	25
B. <i>La Tendencia hacia la Oligarquía</i>	26
C. <i>El Déficit de Participación</i>	27
II. LA RESPUESTA AUTORITARIA.....	27
III. LA RESPUESTA DEMOCRÁTICA.....	28

INTRODUCCIÓN

No existe una sola manera de abordar nuestra tarea: reflexionar acerca del estado de la democracia desde una *perspectiva global*. Para propósitos de esta ponencia, entiendo la frase *perspectiva global* como una mirada que, sin pretender abarcar la totalidad de perspectivas posibles, intenta no asumir como punto de partida a las prácticas políticas de una jurisdicción en particular. Uno podría comenzar este tipo de análisis asumiendo una concepción *minimalista* de la democracia —por ejemplo, la democracia como una forma de gobierno que se caracteriza por elecciones periódicas competitivas en un contexto de pluralismo político—, y determinar hasta qué punto diversas jurisdicciones reflejan o no dichas características.¹ El problema con ese modo de proceder, es que no nos diría nada acerca de las razones para la presencia de un sistema democrático en algunas jurisdicciones y no en otras. Es decir, ese tipo de análisis podría ser efectivo identificando un síntoma —el decaimiento de las instituciones democráticas alrededor del mundo—, pero no sus causas ni el remedio para tratarlas.

Un método alternativo sería defender una concepción *maximalista* de la democracia, y demostrar, por ejemplo, que aún los países que usualmente se describen como democracias, no ofrecen las oportunidades formales de participación que la democracia requiere.² Esa manera de abordar el problema ofrecería una solución teórica sin explicar cómo ponerla en práctica, lo cual es particularmente problemático en un contexto de crisis como en el

* Profesor de Derecho, Universidad de Victoria en Wellington, Nueva Zelanda; Director, Centro de Derecho Público de Nueva Zelanda. El presente artículo es producto de mi ponencia en el Simposio *Retos de la democracia puertorriqueña*, panel de perspectiva global, de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.

1 JOSEPH A. SCHUMPETER, CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY 269 (1943).

que parecemos encontrarnos. Lo que me propongo, entonces, es reflexionar acerca de las posibles causas del decaimiento de la democracia y luego ofrecer algunas soluciones. Procederé de la siguiente manera. *Primero*, identificar tres problemas que han estado presente desde los primeros intentos de institucionalizar el ideal democrático en las revoluciones del siglo XVIII y que se han venido acentuando en las últimas décadas. Esos problemas son los siguientes: (1) la falta de representatividad; (2) la tendencia hacia la oligarquía, y (3) el déficit de participación. *Segundo*, explicaré la relación entre esos tres problemas y el decaimiento de la democracia que se observa a nivel global. *Tercero*, y a modo de conclusión, ofreceré lo que a mi juicio podría servir de antídoto a ese decaimiento.

I. LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA

La literatura académica reciente, tanto en el Derecho Constitucional comparado como en la teoría política, ha desarrollado múltiples conceptos para referirse a lo que parece ser un retroceso generalizado en la calidad de los sistemas políticos en países que generalmente se describen como democracias. Colin Crouch, hace ya más de una década, utilizó el término *post-democracia* para describir lo que entiende es un desequilibrio entre el poder de los grandes conglomerados corporativos y los demás grupos sociales, donde “la política nuevamente se convierte en un asunto de las élites, como lo era en tiempos predemocráticos”.³ Hoy día, sin embargo, nos movemos hacia formas más abiertamente antidemocráticas que no solo incluyen, por ejemplo, el establecimiento de gobiernos militares —como ocurrió en Egipto en el año 2013,⁴ en Tailandia en el año 2014,⁵ y este año en Myanmar—,⁶ sino diversas manifestaciones de lo que usualmente se identifica en la literatura como *retrocesos democráticos* o *democratic backsliding*.⁷ Esto es, situaciones en las que gobiernos formalmente democráticos proceden a debilitar o eliminar elementos que se consideran esenciales para el funcionamiento de una democracia, como lo sería la independencia ju-

2 Para una discusión sobre el tema, véase 1 JOSHUA COHEN & JOEL ROGERS, ASSOCIATIONS AND DEMOCRACY (Erik Olin Wright, ed., 1995).

3 COLIN CROUCH, POST-DEMOCRACY 5-7 (2004) (traducción suplida).

4 Amr Hamzawy, *Egypt After the 2013 Military Coup: Law-Making in Service of New Authoritarianism*, 43 PHILOSOPHY & SOCIAL CRITICISM 392 (2017).

5 Chris Baker, *The 2014 Thai Coup and Some Roots of Authoritarianism*, 46 JOURNAL OF CONTEMPORARY ASIA 388 (2016).

6 Michael W. Charney, *Myanmar Coup: how the military has held onto power for 60 years*, THE CONVERSATION (February 3, 2021) <https://theconversation.com/myanmar-coup-how-the-military-has-held-onto-power-for-60-years-154526>.

7 Nancy Bermeo, *On Democratic Backsliding*, 27(1) J. DEMOCRACY 5 (2016).

8 Véase Aziz Huq & Tom Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, 65 UCLA L. REV. 78, 94-99 (2018) (en el cual discuten lo que han llamado *retrocesos constitucionales*, donde los requisitos básicos para la existencia de la democracia, como las elecciones competitivas, la protección de derechos individuales, y las instituciones que garantizan el estado de derecho, se van debilitando poco a poco, a través de cambios puntuales que, tomados de forma aislada, no parecen tan problemáticos. Por ejemplo, la reducción en la edad de retiro obligatorio de los jueces, por si sola, no presenta ningún problema democrático, pero si se hace con el propósito de nombrar nuevos jueces afines a los intereses al ejecutivo —como ocurrió en Hungría en el 2012—, contribuye al retroceso constitucional. Véase, Gábor Halmai, *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*, EU LAW STORIES: CONTEXTUAL AND CRITICAL HISTORIES OF EUROPEAN JURISPRUDENCE (Fernanda & Davis eds. 2017)).

dicial o la existencia de un sistema electoral justo.⁸

En algunas jurisdicciones se ha utilizado la reforma constitucional como estrategia para proteger los intereses de gobiernos autoritarios,⁹ y en ocasiones, como en Polonia, los propios tribunales han contribuido a ese fenómeno.¹⁰ A la misma vez, los gobiernos generalmente descritos como *populistas*, así como los análisis académicos acerca de ese fenómeno, se han multiplicado.¹¹ En la mayoría de los casos, estas transformaciones hacia diversas formas de autoritarismo se presentan por sus defensores como reivindicaciones, usualmente bajo el liderazgo de una figura carismática, que buscan proteger los *verdaderos* intereses del *pueblo*, un *pueblo* a veces definido en términos étnicos. Uno podría enfocarse en denunciar las distintas manifestaciones de este fenómeno, como las políticas tributarias a favor de las grandes empresas, las medidas xenofóbicas en el contexto migratorio, el debilitamiento de las instituciones llamadas a limitar el ejercicio del poder político, o la *flexibilización* de las normas de protección ambiental. Me gustaría, sin embargo, llamar la atención a lo que parece ser un reclamo no infundado de grupos que tienden a favorecer la instalación de ese tipo de gobierno: la incapacidad de gobiernos que generalmente se describen como democráticos en promover los intereses de las mayorías populares. Este problema, si bien se ha acentuado en las últimas décadas y ha tenido como resultado un decaimiento en la calidad de la democracia, no es nuevo.

A. La falta de representatividad

En mi opinión, el problema se caracteriza por tres factores principales. El primero lo es la falta de representatividad de los sistemas políticos *democráticos*. En este punto es importante recordar que, antes de la consolidación de la democracia representativa moderna, los individuos electos a una asamblea legislativa se entendían legalmente vinculados a las instrucciones de aquellos que los eligieron. Esto era posible, en gran medida, por el tamaño relativamente pequeño de los electorados hasta buena parte del siglo XIX; esto debido a que las mujeres, los pobres, los indígenas, los negros y los sujetos coloniales frecuentemente carecían de derechos políticos plenos. En la práctica, la existencia de instrucciones vinculantes —es decir, el mandato imperativo—, quería decir que los legisladores se encontraban legalmente obligados a votar de determinadas maneras o a presentar determinados proyectos de ley. Una de las primeras decisiones de la Asamblea Constituyente en la Revolución Francesa fue precisamente la abolición del mandato imperativo. Conforme a la concepción allí adoptada, una vez electo, un legislador representaría a *la Nación* —o al

⁹ David Landau, *Abusive Constitutionalism*, 47 UC DAVIS L. REV. 189 (2013).

¹⁰ David Landau & Rosalind Dixon, *Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy*, 53 UC DAVIS L. REV. 1313 (2020); Wojciech Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, 2018 JUDICIARY FORUM REVIEW 104 (2018).

¹¹ *Authoritarian Populism Index*, EUROPEAN POLICY INFORMATION CENTER (20 de febrero de 2019), <http://www.epicenternetnetwork.eu/index/populism/>. Algunos ejemplos recientes de la extensa literatura sobre el populismo incluyen, NADIA URBINATI, *ME THE PEOPLE: HOW POPULISM TRANSFORMS DEMOCRACY* (2019); Mark Tushnet, *Varieties of Populism*, 20 GERMAN LAW JOURNAL 382 (2019); David Fontana, *Unbundling Populism*, 65 UCLA L. REV. 1482 (2018); CAS MUDDE AND CRISTÓBAL ROVIRA KALTWASSER, *POPULISM: A VERY SHORT INTRODUCTION* (2017); JAN-WERNER MÜLLER, *WHAT IS POPULISM?* (2016).

¹² Para una discusión más amplia sobre el tema, véase los capítulos cinco y diez de JOEL COLÓN-RÍOS, *CONSTITUENT POWER AND THE LAW* (2020) (estableciendo que el mandato imperativo también fue abolido durante la

interés *nacional*— y no a las comunidades particulares que lo eligieron.¹²

En el contexto de las revoluciones de los siglos XVIII y XIX, la abolición del mandato imperativo fue precisamente lo que le permitió a las asambleas transformar de manera importante el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la abolición del sistema feudal en Francia en el año 1789 y la declaración de independencia en Venezuela en el año 1811, no hubiesen sido posibles de haberse respetado las instrucciones de los electores. No obstante, ya desde esos momentos, los defensores del mandato imperativo insistían en que su abolición daría lugar a una *casta política* cuya preocupación principal sería proteger sus propios intereses y no representar a los electores. Y un poco eso es lo que ha sucedido. A pesar de lo que a veces sugieren los acalorados debates en las sesiones parlamentarias y del compromiso innegable de legisladores individuales, la idea de que las legislaturas en última instancia no *representan* a los ciudadanos, no parece estar demasiado alejada de la realidad. Las actuaciones de los miembros electos a esas entidades muchas veces parecen no ser guiadas por un intento de canalizar la voluntad popular en aras de promover el bien común o de dar cumplimiento al mandato de los electores. Por el contrario, en el mejor de los casos, responden a preocupaciones relacionadas a intereses partidistas o al balance de poder dentro de la asamblea y, en el peor de los casos, son guiadas por los intereses de grupos económicos específicos, lo cual en ocasiones envuelve actos de corrupción.

B. *La tendencia hacia la oligarquía*

Este último punto está directamente relacionado con el segundo factor a considerar: la tendencia hacia la oligarquía. Una de las primeras discusiones en torno a la oligarquía se encuentra en *La política* de Aristóteles. Para Aristóteles, cada forma de gobierno —la monarquía, es decir, el gobierno de uno; la república, el gobierno de la mayoría, y la aristocracia, el gobierno de los mejores y la fórmula por él preferida—, cuando funciona bien, busca en última instancia el bien de todos los miembros de la sociedad.¹³ Sin embargo, cada una de esas formas puede degenerar en un sistema indeseable, es decir, una situación en la cual ya sea un monarca, una aristocracia, o una mayoría, deciden actuar para proteger única o principalmente sus propios intereses. Aristóteles llamó oligarquía a la degeneración de la aristocracia y la definió como una situación en la cual el gobierno es controlado por una élite económica para su propio beneficio.¹⁴ Una forma de gobierno oligárquica, decía Aristóteles, no solo necesariamente implica la negación del bien común, sino que es susceptible tanto a revoluciones populares provocadas por el trato injusto al pueblo, como a la inestabilidad y conflicto causado por las luchas entre facciones en la propia élite.¹⁵

Hoy día es innegable que, a nivel global, existe una brecha inmensa entre los sectores más ricos y los más pobres.¹⁶ La posibilidad de la minoría acaudalada de tener un impacto

creación de la Constitución de Estados Unidos de 1787, así como en España en 1812 y en varios procesos constituyentes en América Latina durante el siglo XIX).

¹³ ARISTOTLE, *POLITICS* 73-74 (2013).

¹⁴ *Id.* en la pág. 74.

¹⁵ *Id.* en la pág. 141.

¹⁶ THOMAS PIKETTY, *CAPITAL IN THE TWENTY-FIRST CENTURY* 491 (Arthur Goldhammer, trad., 2014).

real en las decisiones gubernamentales, es exponencialmente mayor que la de la mayoría menos acomodada. En los Estados Unidos, por ejemplo, el uno por ciento más rico posee el cuarenta por ciento de la riqueza del País —más que el noventa por ciento de la población—, y los individuos que ocupan las posiciones más altas en las diferentes ramas de gobierno pertenecen al dos por ciento más rico.¹⁷ Cuando esto ocurre, lo que generalmente se ha descrito como democracia se acerca cada vez más a la oligarquía. Desde una perspectiva democrática, el problema es doble: no solamente quien ejerce el mayor grado de poder político es una minoría —que generalmente habrá recibido una educación similar, y compartirá determinada ideología y visión de mundo—, sino que dicho poder se ejerce para proteger los intereses de la minoría. Y se ha demostrado que la desigualdad económica, en sí misma, tiende a aumentar la posibilidad de que los ciudadanos estén dispuestos a aceptar el establecimiento de gobiernos autoritarios.¹⁸

C. *El déficit de participación*

Estos dos primeros factores vienen acompañados —y en cierto modo son efecto y a la vez causa—, de un déficit de participación popular. Ese déficit tiene un aspecto informal y un aspecto formal. Por un lado, la propia falta de representatividad de las instituciones y la tendencia hacia la oligarquía pueden causar apatía entre los electores: un convencimiento de que independientemente de cómo voten, las decisiones gubernamentales no responderán ni a la voluntad ni a los intereses de la mayoría. A la misma vez, el mantenimiento y la reproducción de sistemas políticos no representativos y con tendencias oligárquicas no son compatibles con la existencia de oportunidades formales de participación popular. La institucionalización de mecanismos participativos que otorguen a los ciudadanos la última palabra acerca de las decisiones políticas importantes se presenta como una amenaza potencial al *statu quo* que debe ser rechazada de antemano. Por supuesto, el rechazo a nuevas formas de participación popular generalmente se justifica no como un medio para evitar la democratización del sistema político sino, por el contrario, apelando a la necesidad de estabilidad en el orden constitucional y al miedo de que una mayoría popular mal informada tome decisiones en contra de los derechos humanos.

II. LA RESPUESTA AUTORITARIA

Estos factores no son síntomas presentes en una jurisdicción en particular, sino que parecerían acompañar, en algún grado, a los sistemas democráticos a nivel global. Esto apunta hacia una crisis de la democracia: las decisiones de los gobiernos *democráticos* responden en última instancia a los intereses de determinados grupos políticos y económicos. En ese contexto, simplemente no cabe hablar de un *demos* que se gobierna a sí mismo. El

¹⁷ CAMILA VERGARA, *SYSTEMIC CORRUPTION: CONSTITUTIONAL IDEAS FOR AN ANTI-OLIGARCHIC REPUBLIC* 4-5 (2020).

¹⁸ Adam Przeworski, *The Poor and the Viability of Democracy*, en *POVERTY, PARTICIPATION, AND DEMOCRACY: A GLOBAL PERSPECTIVE* 125 (Anirudh Krishna ed., 2008); Ethan B. Kapstein & Natan Converse, *Poverty, Inequality, and Democracy: Why Democracies Fail*, 19 *J. DEMOCRACY* 57, 61 (2008).

primer paso hacia una solución es reconocer que el triunfo de los partidos de derecha o con tendencias autoritarias es una respuesta a esa crisis. Es una respuesta *no democrática* que debe por supuesto rechazarse, pero es una reacción a un problema real. Es por eso que políticos, para bien o para mal llamados *populistas*, han sido exitosos en capturar la atención de sectores importantes del electorado. Cuando, por ejemplo, el expresidente Donald Trump se refería durante su campaña política a “las élites que solo le interesa aumentar las ganancias de corporaciones globales ignorando las preocupaciones del electorado estadounidense”,¹⁹ y aseguraba que de prevalecer en las elecciones “daría fin al gobierno de los intereses particulares (*special interests*) y comenzaría el gobierno del pueblo”,²⁰ apelaba a aquellos que ven en el sistema político un ente que no opera a favor de los gobernados.

No es poco común que electores que en un momento han apoyado al *populismo de derecha* —por ejemplo, UKIP en Reino Unido y Donald Trump en Estados Unidos—, en ocasiones se muevan en números considerables a favor de *populistas de izquierda* como Jeremy Corbyn o Bernie Sanders, y a la inversa.²¹ Es decir, estos políticos, se presentan, explícita o implícitamente, como antídotos contra gobiernos que no responden a los intereses de las mayorías, sino a los intereses de unos pocos. Pero las soluciones específicas que Trump —o que Jair Bolsonaro en Brasil o Rodrigo Duterte en Filipinas— ofrecen a ese problema no están dirigida a aumentar la representatividad de las instituciones, ni a eliminar las tendencias oligárquicas, ni a aumentar las oportunidades de participación popular. En todo caso, son respuestas que probablemente hacen al sistema menos representativo y participativo, y más oligárquico, además de venir acompañadas de políticas racistas y contrarias a los derechos humanos de diversas minorías.

III. LA RESPUESTA DEMOCRÁTICA

Nuestra tarea, la tarea de los que estamos comprometidos con mejorar el estado de la democracia, es desarrollar una respuesta *democrática* al mismo problema —un problema real— que ha llevado a millones alrededor del mundo a respaldar gobiernos autoritarios. Es decir, no puede ser una respuesta que simplemente busque regresar al estado de cosas previo al establecimiento de dichos gobiernos, pues como he intentado mostrar, ese estado de cosas ya contenía el germen de la crisis que hoy día vivimos. Una respuesta efectiva tendría dos aspectos principales: (1) un aspecto institucional, y (2) un aspecto político. En cuanto al aspecto institucional, es necesario repensar la institución de la democracia representativa, no para reemplazarla, sino para complementarla con mecanismos que sirvan como medio para combatir el problema de la falta de representatividad, la tendencia hacia la oligarquía y la falta de oportunidades para la participación política. Sugiero dos

¹⁹ Donald Trump, Discurso político de campaña electoral en Manchester, Nuevo Hampshire (25 de agosto de 2016) (traducción suplida).

²⁰ *Id.*

²¹ Danielle Kurtzleben, *Here's How Many Bernie Sanders Supporters Ultimately Voted for Trump*, NAT'L PUB. RADIO (August 24, 2017), <https://www.npr.org/2017/08/24/545812242/1-in-10-sanders-primary-voters-ended-up-supporting-trump-survey-finds>; Matt Zarb-Cousin, *How Jeremy Corbyn Managed to Bring UKIP Voters Back to Labour*, THE GUARDIAN (June 13, 2017), <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/13/jeremy-corbyn-brought-ukip-voters-back-labour>.

cambios fundamentales. Primero, un regreso parcial al mandato imperativo mediante la institucionalización de mecanismos como el referendo revocatorio y la iniciativa popular para la adopción de leyes y para la reforma constitucional. Segundo, pensar seriamente en formas de participación más novedosas, como las asambleas de ciudadanos elegidos aleatoriamente,²² y las asambleas primarias o locales con poderes decisionales sustanciales.²³

Por supuesto, y en cuanto al aspecto político, para hacer posible cualquiera de esas reformas, movimientos o partidos progresistas tendrán que acceder al poder a través de los sistemas electorales existentes o lograr ejercer presión política suficiente para forzar su adopción. En aras de lograr el apoyo político y electoral necesario quizás, como plantean algunos autores, haya algo que aprender de la lógica del populismo.²⁴ Es decir, aceptar que los intereses del *pueblo* son distintos que los de aquellos que hoy detentan el poder y que cualquier transformación significativa tiene que partir de ese reconocimiento. Al hacer eso, sin embargo, es importante entender *al pueblo* no como una entidad *cultural, nacional, o étnica*, sino como un grupo de seres humanos con una pluralidad de reclamos —reclamos de justicia social, en contra de la violencia de género, a favor de la protección de la naturaleza, de la justicia para los pensionados— que, a pesar de ser reclamos distintos, no pueden ser satisfechos sin dejar atrás el estado de cosas que cada día contribuye a la presente crisis. Desde esa perspectiva, la tarea de los grupos, movimientos, o partidos democráticos y progresistas será identificar y hacer explícito aquello que une esos diversos reclamos —por ejemplo, la necesidad de reemplazar a la *casta política* que ha gobernado históricamente con un sistema verdaderamente democrático—. A partir de ahí, construir un nuevo *pueblo*, un nuevo *nosotros* que se movilice a favor de ese objetivo.

22 Véase HÉLÈNE LANDEMORE, OPEN DEMOCRACY: REINVENTING POPULAR RULE FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY 13-14 (2020).

23 VERGARA, *supra* nota 17 (ver las propuestas que presenta).

24 CHANTAL MOUFFE, FOR A LEFT POPULISM (2018); ERNESTO LACLAU, ON POPULIST REASON (2005).