

STEVEN LEVITSKY Y DANIEL ZIBLATTY

CÓMO MUEREN LAS DEMOCRACIAS

Traducción de Gemma Deza Guil

Ariel

*A nuestras familias:
Liz Mineo y Alejandra Mineo-Levitsky,
y Suriya, Lilah y Talia Ziblatt*

INTRODUCCIÓN

¿Está la democracia estadounidense en peligro? Es una pregunta que jamás pensamos que nos formularíamos. Llevamos colaborando quince años, reflexionando, escribiendo y hablando a nuestros alumnos acerca de los fallos de la democracia en otros tiempos y lugares, como la muy sombría Europa de la década de 1930 o la represiva Latinoamérica de la década de 1970. Hemos invertido años investigando las nuevas formas de autoritarismo que están emergiendo en el planeta. Para nosotros, estudiar cómo mueren las democracias ha sido una obsesión profesional.

Pero ahora nos encontramos poniendo el foco en nuestro propio país. En el transcurso de los dos últimos años hemos visto a políticos decir y hacer cosas sin precedentes en Estados Unidos, cosas que, sin embargo, identificamos como precursoras de crisis democráticas en otros lugares. Y nos asusta, como les ocurre a tantos otros estadounidenses, por más que intentemos serenarnos diciéndonos que «aquí la cosa no se puede poner tan fea». Al fin y al cabo, aunque sabemos que todas las democracias son frágiles, la nuestra ha sabido ingeniárselas para desafiar a la gravedad. La Constitución de Estados Unidos, el credo nacional sobre la libertad y la igualdad, la robusta clase media histórica del país, así como sus elevados niveles de riqueza y educación, y su amplio y diversificado sector privado deberían ser vacunas frente al tipo de quiebra democrática acontecida en otros lugares.

Pero, a pesar de todo, estamos preocupados. Los políticos estadounidenses actuales tratan a sus adversarios como enemigos, intimidan a la prensa libre y amenazan con impugnar los resultados electorales. Intentan debilitar las defensas institucionales de la democracia, incluidos los tribunales, los servicios de inteligencia y las oficinas de ética. Los estados norteamericanos, que en su día fueron ensalzados por el gran jurista Louis Brandeis como «laboratorios de democracia», corren el riesgo de convertirse en laboratorios de autoritarismo mientras quienes ostentan el poder reescriben las reglas electorales, redibujan las circunscripciones electorales e incluso derogan derechos al voto para asegurarse la victoria. Y, en 2016, por primera vez en la historia de Estados Unidos, un hombre sin experiencia alguna en la función pública, con escaso compromiso apreciable con los derechos constitucionales y tendencias autoritarias evidentes fue elegido presidente.

¿Qué significa todo esto? ¿Estamos ante el declive y desmoronamiento de una de las democracias más antiguas y consagradas del mundo?

A mediodía del 11 de septiembre de 1973, tras meses de una tensión creciente en las calles de Santiago de Chile, aviones a reacción Hawker Hunter de fabricación británica se abatieron sobre La Moneda, el palacio presidencial neoclásico situado en el centro de la ciudad, y lo bombardearon. Bajo una lluvia de bombas, La Moneda fue pasto de las llamas. El presidente Salvador Allende, elegido tres años antes como líder de una coalición de izquierdas, se había hecho fuerte en el interior de aquel palacio. Durante su mandato, Chile se había visto sacudido por el malestar social, la crisis económica y la parálisis política. Allende había declarado que no abandonaría su puesto hasta concluir su trabajo, pero había llegado el momento de la verdad. Encabezadas por el general Augusto Pinochet, las Fuerzas Armadas de Chile se estaban haciendo con el control del país. A primera hora de aquel funesto día, Allende pronunció un discurso desafiante a través de una emisora radiofónica nacional con la esperanza de que sus muchos partidarios tomaran las calles en defensa de la democracia. Pero la resistencia no se materializó. La policía militar que protegía el palacio lo había abandonado y, por toda respuesta, su discurso radiofónico encontró el silencio. Al cabo de pocas horas, el presidente Allende había muerto, y, con él, la democracia chilena.

Así es como solemos creer que mueren las democracias: a manos de hombres armados. Durante la Guerra Fría, golpes de Estado provocaron el colapso de tres de cada cuatro democracias caídas. Las democracias de Argentina, Brasil, República Dominicana, Ghana, Grecia, Guatemala, Nigeria, Pakistán, Perú, Tailandia, Turquía y Uruguay perecieron de este modo. Y en el pasado más reciente, golpes de Estado militares derrocaron al presidente egipcio Mohamed Morsi en 2013 y a la primera ministra tailandesa Yingluck Shinawatra en 2014. En todos estos casos, la democracia se disolvió de un modo espectacular, mediante la coacción y el poder militar.

Sin embargo, existe otra manera de hacer quebrar una democracia, un modo menos dramático pero igual de destructivo. Las democracias pueden fracasar a manos no ya de generales, sino de líderes electos, de presidentes o primeros ministros que subvierten el proceso mismo que los condujo al poder. Algunos de esos dirigentes desmantelan la democracia a toda prisa, como hizo Hitler en la estela del incendio del Reichstag en 1933 en Alemania. Pero, más a menudo, las democracias se erosionan lentamente, en pasos apenas apreciables.¹

En Venezuela, por ejemplo, Hugo Chávez era un político marginal que clamó contra lo que describía como una élite gobernante corrupta y prometió construir una democracia más «auténtica» que aprovechara la inmensa riqueza petrolífera del país para mejorar la vida de los pobres. Empatizando hábilmente con la ira de los venezolanos de a pie, muchos de los cuales se sentían ignorados o maltratados por los partidos políticos establecidos, Chávez fue elegido presidente en 1998. En palabras de una lugareña del estado natal de Chávez, Barinas, la noche electoral: «La democracia está infectada y Chávez es el único antibiótico que tenemos».²

Cuando Chávez puso en marcha la revolución que había prometido, lo hizo democráticamente. En 1999 celebró unas elecciones libres a una nueva Asamblea Constituyente en las que sus aliados se impusieron por una mayoría aplastante. Ello permitió a los chavistas redactar por sí solos una nueva Constitución. Pero era una Constitución democrática y, para reforzar su legitimidad, se celebraron unos nuevos comicios presidenciales y legislativos en 2000. Y Chávez y sus aliados volvieron a imponerse. El populismo de Chávez suscitó una intensa oposición y, en abril de 2002, fue depuesto brevemente por el Ejército. Pero el golpe militar fracasó y permitió que un Chávez triunfante reclamara para sí una mayor legitimidad democrática.

Chávez dio sus primeros pasos claros hacia el autoritarismo en 2003. Ante un apoyo público que se desvanecía, paralizó un referéndum organizado por la oposición que lo habría destituido y lo pospuso hasta el año siguiente, cuando los precios del petróleo, que se hallaban por las nubes, le brindaron un respaldo suficiente para resultar vencedor. En 2004, el Gobierno elaboró una lista negra con los nombres de quienes habían firmado la petición de destitución y llenó el Tribunal Supremo de letrados afines, pero la reelección arrolladora de Chávez en 2006 le permitió mantener una fachada democrática. El régimen chavista se volvió más represivo después de 2006, cuando clausuró un importante canal de televisión; arrestó o exilió a políticos de la oposición, a jueces y a figuras mediáticas bajo cargos dudosos; y eliminó los términos del mandato presidencial para que Chávez pudiera permanecer en el poder de manera indefinida. Cuando Chávez, afectado por un cáncer terminal, fue reelegido en 2012, se celebraron en efecto unas elecciones libres, pero no justas. El chavismo controlaba gran parte de los medios de comunicación y desplegó la inmensa maquinaria gubernamental en su favor. Tras el deceso de Chávez un año más tarde, su sucesor, Nicolás Maduro, se impuso en otra reelección cuestionable y, en 2014, su Gobierno encarceló a un destacado líder de la oposición. Aun así, la abrumadora victoria de la oposición en las elecciones legislativas de 2015 parecía desmentir las críticas de que Venezuela había dejado de ser una democracia. Hubo que aguardar a que una nueva Asamblea Constituyente monopartidista usurpara el poder al Congreso en 2017, casi dos décadas después de que Chávez ascendiera por primera vez a la presidencia, para que Venezuela pasara a reconocerse ampliamente como una autocracia.

Así es como mueren las democracias hoy en día. Las dictaduras flagrantes, en forma de fascismo, comunismo y gobierno militar, prácticamente han desaparecido del panorama.³ Los golpes militares y otras usurpaciones del poder por medios violentos son poco frecuentes. En la mayoría de los países se celebran elecciones con regularidad. Y aunque las democracias siguen fracasando, lo hacen de otras formas. Desde el final de la Guerra Fría, la mayoría de las quiebras democráticas no las han provocado generales y soldados, sino los propios gobiernos electos.⁴ Como Chávez en Venezuela, dirigentes

elegidos por la población han subvertido las instituciones democráticas en Georgia, Hungría, Nicaragua, Perú, Filipinas, Polonia, Rusia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania. En la actualidad, el retroceso democrático empieza en las urnas.

La senda electoral hacia la desarticulación es peligrosamente engañosa. Con un golpe de Estado clásico, como en el Chile de Pinochet, la muerte de la democracia es inmediata y resulta evidente para todo el mundo. El palacio presidencial arde en llamas. El presidente es asesinado, encarcelado o desterrado al exilio. La Constitución se suspende o descarta. Por la vía electoral, en cambio, no ocurre nada de esto. No hay tanques en las calles. La Constitución y otras instituciones nominalmente democráticas continúan vigentes. La población sigue votando. Los autócratas electos mantienen una apariencia de democracia, a la que van destripando hasta despojarla de contenido.

Muchas medidas gubernamentales que subvierten la democracia son «legales», en el sentido de que las aprueban bien la asamblea legislativa o bien los tribunales. Es posible que incluso se vendan a la población como medidas para «mejorar» la democracia: para reforzar la eficacia del poder judicial, combatir la corrupción o incluso sanear el proceso electoral. Se sigue publicando prensa, si bien ésta está sobornada y al servicio del poder, o bien tan sometida a presión que practica la autocensura. Los ciudadanos continúan criticando al Gobierno, pero a menudo se encuentran lidiando con impuestos u otros problemas legales. Y todo ello siembra la confusión pública. La población no cae inmediatamente en la cuenta de lo que está sucediendo. Muchas personas continúan creyendo que viven en una democracia.⁵ En 2011, una encuesta del Latinobarómetro solicitaba a los venezolanos que calificaran su propio país del 1 («nada democrático») al 10 («completamente democrático») y el 51 por ciento de los encuestados le asignaron una puntuación de 8 o superior.

Dado que no existe un único momento (no hay golpe de Estado, ni declaración de ley marcial ni suspensión de la Constitución) en el que el régimen «cruce claramente la línea» y se convierta en una dictadura, nada hace sonar las alarmas entre la población. Quienes denuncian los abusos del Gobierno pueden ser descalificados como exagerados o alarmistas. Para muchas personas, la erosión de la democracia es casi imperceptible.

¿En qué medida la democracia estadounidense es vulnerable a este tipo de retroceso? Ciertamente, la democracia de Estados Unidos se asienta sobre cimientos más robustos que las de Venezuela, Turquía o Hungría. Pero ¿son realmente tan robustos?

Responder a tal interrogante obliga a tomar distancia con respecto a los titulares diarios y a desoír las alertas de la prensa para ampliar la perspectiva, así como a inferir lecciones de las experiencias de otras democracias del planeta a lo largo de la historia. Estudiar otras democracias en crisis nos permite entender mejor los desafíos que afronta nuestra propia democracia. A título de ejemplo, basándonos en las experiencias históricas de otros países, hemos ideado una prueba decisiva que ayuda a identificar qué personas podrían convertirse en autócratas en caso de ascender al poder. Podemos

extraer lecciones de los errores en que incurrieron dirigentes democráticos pasados al abrir la puerta a dictadores en potencia y de los métodos que otras democracias han aplicado para mantener a los extremistas alejados del poder. El enfoque comparativo revela asimismo cómo autócratas electos de distintas partes del mundo emplean estrategias asombrosamente similares para subvertir las instituciones democráticas. A medida que tales patrones devienen visibles, los pasos hacia la desarticulación se vuelven menos ambiguos y, por ende, más fáciles de combatir. Conocer cómo la ciudadanía de otras democracias ha logrado resistir ante autócratas electos o por qué tuvieron la tragedia de no saber hacerlo también es esencial para quienes pretenden defender la democracia estadounidense en la actualidad.

Es bien sabido que de vez en cuando emergen demagogos extremistas en todas las sociedades, incluso en las democracias saludables. Estados Unidos ha tenido su cuota, incluidos entre ellos Henry Ford, Huey Long, Joseph McCarthy y George Wallace. Una prueba esencial para las democracias no es si afloran o no tales figuras, sino si la élite política y, sobre todo, los partidos políticos se esfuerzan por impedirles llegar al poder, manteniéndolos alejados de los puestos principales, negándose a aprobarlos o a alinearse con ellos y, en caso necesario, haciendo causa común con la oposición en apoyo a candidatos democráticos. Aislar a los extremistas populistas exige valentía política. Pero cuando el temor, el oportunismo o un error de cálculo conducen a los partidos establecidos a incorporar a extremistas en el sistema general, la democracia se pone en peligro.

Una vez una persona potencialmente autoritaria llega al poder, las democracias afrontan una segunda prueba decisiva: ¿subvertirá el dirigente autocrático las instituciones democráticas o servirán éstas para contenerlo? Las instituciones por sí solas no bastan para poner freno a los autócratas electos. Hay que defender la Constitución, y esa defensa no sólo deben realizarla los partidos políticos y la ciudadanía organizada, sino que también debe hacerse mediante normas democráticas. Sin unas normas sólidas, los mecanismos de control y equilibrio no funcionan como los baluartes de la democracia que suponemos que son. Las instituciones se convierten en armas políticas, esgrimidas enérgicamente por quienes las controlan en contra de quienes no lo hacen. Y así es como los autócratas electos subvierten la democracia, llenando de personas afines e «instrumentalizando» los tribunales y otros organismos neutrales, sobornando a los medios de comunicación y al sector privado (u hostigándolos a guardar silencio) y reescribiendo las reglas de la política para inclinar el terreno de juego en contra del adversario. La paradoja trágica de la senda electoral hacia el autoritarismo es que los asesinos de la democracia utilizan las propias instituciones de la democracia de manera gradual, sutil e incluso legal para liquidarla.

Estados Unidos suspendió la primera prueba en noviembre de 2016, cuando eligió un presidente con un dudoso compromiso con las reglas democráticas. La victoria por sorpresa de Donald Trump no sólo se debió a la desafección pública, sino también al fracaso del Partido Republicano en impedir que un demagogo extremista de entre sus filas fuera elegido candidato a la presidencia.

¿Estamos ante una amenaza seria? Muchos observadores se consuelan con la Constitución, que se redactó precisamente para coartar y contener a demagogos como Donald Trump. El sistema de Madison de mecanismos de equilibrio y control ha resistido durante más de dos siglos. Sobrevivió a la guerra de Secesión, a la Gran Depresión, a la Guerra Fría y al escándalo Watergate. Y, por consiguiente, seguramente también logrará sobrevivir a Trump.

Pero nosotros no lo tenemos tan claro. Históricamente, el sistema de mecanismos de control y equilibrio ha funcionado bastante bien, aunque no, o no exclusivamente, gracias al sistema constitucional concebido por los fundadores. Las democracias funcionan mejor y sobreviven durante más tiempo cuando las constituciones se apuntalan con normas democráticas no escritas. Dos normas básicas han reforzado los mecanismos de control y equilibrio en Estados Unidos de modos que la ciudadanía ha acabado por dar por supuestos: la tolerancia mutua, o el acuerdo de los partidos rivales a aceptarse como adversarios legítimos, y la contención, o la idea de que los políticos deben moderarse a la hora de desplegar sus prerrogativas institucionales. Estas dos normas sustentaron la democracia estadounidense durante gran parte del siglo XX. Los líderes de los dos grandes partidos aceptaban su legitimidad mutua y se resistían a la tentación de usar su control temporal de las instituciones en el máximo beneficio de su formación. Las normas de tolerancia y contención funcionaban como los guardarraíles de la democracia estadounidense y permitían evitar la lucha partidista a muerte que ha destruido democracias en otras regiones del mundo, incluida la Europa de la década de 1930 y la Sudamérica de las décadas de 1960 y 1970.

No obstante, en la actualidad, dichos guardarraíles de la democracia estadounidense se están debilitando. La erosión de las normas democráticas en el país dio comienzo en las décadas de 1980 y 1990 y se aceleró en la de 2000. Para cuando Barack Obama llegó a la presidencia, muchos republicanos, en concreto, ponían en tela de juicio la legitimidad de sus rivales demócratas y habían abandonado la contención como estrategia para ganar por cualquier medio necesario. Y aunque tal vez Donald Trump haya precipitado este proceso, no fue su iniciador. Los desafíos que afronta la democracia estadounidense son mucho más profundos. La debilidad de nuestras normas democráticas arraiga en una polarización partidista extrema, una polarización que sobrepasa las diferencias políticas y entronca con un conflicto existencial racial y cultural. Los esfuerzos realizados en Estados Unidos por conseguir la igualdad racial en una sociedad cada vez más diversa han alimentado una reacción insidiosa e intensificado

la polarización de la población.⁶ Y si algo claro se infiere del estudio de las quiebras democráticas en el transcurso de la historia es que la polarización extrema puede acabar con la democracia.

Existen, por consiguiente, motivos para la alarma. Los estadounidenses no sólo eligieron a un demagogo en 2016, sino que lo hicieron en un momento en el que las normas que en el pasado protegían nuestra democracia empezaban a soltar amarras. No obstante, si bien las experiencias de otros países nos enseñan que la polarización puede acabar con la democracia, también nos indican que tal descompostura no es ni inevitable ni irreversible. A partir de las lecciones aprendidas de otras democracias en crisis, este libro apunta qué estrategias debería y no debería adoptar la ciudadanía estadounidense para defender su democracia.

A muchos estadounidenses les asusta lo que está sucediendo en su país, y con razón. Sin embargo, proteger la democracia exige algo más que temor o indignación. Debemos ser a un tiempo humildes y osados. Debemos aprender de otros países a detectar las señales de alerta y a identificar las falsas alarmas. Debemos ser conscientes de los fatídicos pasos en falso que han hecho naufragar otras democracias. Y debemos apreciar cómo la ciudadanía se ha alzado para afrontar las grandes crisis democráticas del pasado y ha superado sus propias divisiones profundamente arraigadas para evitar la quiebra de la democracia. La historia no se repite, pero rima. La promesa de la historia, y la esperanza de este libro, es que sepamos detectar las rimas antes de que sea demasiado tarde.