

# LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EN LA ENCRUCIJADA DE LOS POPULISMOS

Jorge Alejandro Amaya\*

## Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DE DEFINIR LA DEMOCRACIA; II. LA DEMOCRACIA Y SUS MODELOS; III. TRES VARIANTES EQUILIBRADAS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: LA LIBERAL, LA SOCIAL Y LA DELIBERATIVA; IV. DOS VARIANTES CONSTITUCIONALMENTE DÉBILES DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: LA ELECTORAL Y LA DELEGATIVA; V. DOS MODELOS REÑIDOS CON EL CONSTITUCIONALISMO: EL POPULAR Y EL POPULISTA; VI. LA REGLA DE LA MAYORÍA Y SUS LÍMITES; VII. ¿LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO DERECHO HUMANO? LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (CDI); VIII. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EN LA ENCRUCIJADA DE LOS POPULISMOS; IX. REFLEXIÓN FINAL.

29

\* Presidente del Instituto para el Desarrollo Constitucional (IDC) Asociación Civil (Argentina) y de la Asociación Argentina de Derecho Procesal Constitucional. Coordinador del Panel N° 6 *La democracia parlamentaria en la encrucijada de los populismos* del curso Lecciones constitucionales en tiempos de crisis.

## RESUMEN

Justicia independiente, división de poderes, libertad de expresión, pluralismo y alternancia democrática, elecciones periódicas libres y transparentes (instituciones sólidas) son las características de la Democracia Constitucional como modelo jurídico político completo y complejo que aúna una forma de gobierno (el autogobierno popular) y una forma de Estado (el Estado Constitucional). La Democracia Constitucional tiene un aspecto procedimental y un aspecto institucional. Este modelo adoptado mayoritariamente a través de sistemas presidencialistas o parlamentarios por el mundo occidental, ha sido consagrado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Carta Democrática Interamericana y exige a los países integrantes la vigencia y afianzamiento de dichas características institucionales. Sin embargo, coexisten en Latinoamérica - en teoría y práctica - modelos de democracia que otorgan distinta importancia a los elementos procesales y sustanciales que definen la Democracia Constitucional. Para el autor, los populismos que acechan hoy la democracia constitucional, se enrolan en un modelo democrático no constitucional en el sentido histórico y filosófico del movimiento de origen liberal.

### Palabras clave:

Democracia Constitucional, modelos, aspectos procesales y sustanciales, regla de la mayoría, Carta Democrática Interamericana, Populismos.

## ABSTRACT

### CONSTITUTIONAL DEMOCRACY AT THE CROSSROADS OF POPULISMS

Independent justice, division of powers, freedom of expression, pluralism and democratic alternation, free and transparent periodic elections (solid institutions) are characteristics of Constitutional Democracy as a complete and complex political legal model that unites a form of government (popular self-government) and a form of State (the Constitutional State). The Constitutional Democracy therefore has a procedural aspect and a institutional aspect. This model adopted mainly through presidential or parliamentary systems by the Western world, has been enshrined by the Inter-American Democratic Charter, requires the member countries to apply and strengthen these institutional characteristics. However, in Latin America - in theory and practice - models of democracy coexist that give different importance to the procedural and substantial elements that define Constitutional Democracy. For the author, the populisms that threaten constitutional democracy today are enlisted in a non-constitutional democratic model in the historical and philosophical sense of the movement of liberal origin.

### Key Words:

Constitutional Democracy, models, procedural and substantial aspects, majority rule, Inter-American Democratic Charter , Populisms.

## I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DE DEFINIR LA DEMOCRACIA.

Podemos afirmar que la palabra *democracia* es una de las palabras más amplias del lenguaje jurídico político, y por cierto un concepto multívoco. Como plantea Sartori<sup>1</sup>, definir la democracia es importante porque implica conocer qué esperamos de ella, ya que si la definimos en términos irreales o ficticios no encontraremos nunca realidades democráticas que se encuadren en nuestra definición.

Pero el problema de definir la democracia es mucho más complejo que su raíz etimológica<sup>2</sup>, ya que entre el nombre y el objeto la distancia es amplia y con matices.

Por un lado, la democracia es una realidad palpable en el mundo occidental. Pero esta realidad no es igual en los distintos países que se definen como democráticos. ¿Es igual la democracia inglesa, que la rusa, la sueca o la china? ¿La norteamericana y la boliviana? ¿La venezolana, la cubana, la española, la mejicana, la colombiana o la argentina? No requerimos ser expertos o estudiosos de la teoría de la democracia, ni conocedores en profundidad del funcionamiento institucional de estos países, para afirmar instintivamente que en muchos de estos casos no parecen iguales, sino muy por el contrario se vislumbran como diferentes.

Lo afirmado nos conduce a que una realidad democrática no puede ser desligada de aquello que la democracia entendemos que debería ser. De ello se deriva que el problema de definir la democracia se desdobra, porque si por un lado la democracia requiere de una definición prescriptiva (el deber ser)<sup>3</sup>, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva (el ser). Sin la verificación, la prescripción es irreal, pero sin el ideal una democracia no es tal.

Lo cierto, es que en la segunda mitad del siglo XX el concepto de democracia ha conocido una amplia diversificación de formulaciones. Tan amplias formulaciones que al final de los años ochenta no había todavía una teoría central de la democracia, y no se podía hablar todavía de una teoría de la democracia plenamente desarrollada<sup>4</sup>.

Si aún en el siglo XXI no podemos hablar de una teoría de la democracia plenamente desarrollada, significa que no hay unanimidad sobre los principios básicos de la teoría democrática, sea en su normatividad o en su aplicación. La realidad expone crudamente esta afirmación.

Muchos países latinoamericanos, asiáticos y africanos se consideran gobiernos democráticos y, sin embargo, muchos de nosotros no titubearíamos en calificarlos de otra manera o en destacar, al menos, una mala calidad del funcionamiento de la democracia en dichos países o de la normatividad en que se basa.

Pero esta afirmación está condicionada siempre por nuestro concepto de democracia, o sea por lo que entendemos por democracia.

## II. LA DEMOCRACIA Y SUS MODELOS.

Si bien el sufragio popular constituye un punto común en la teoría democrática, y entonces podremos hablar de *democracia* en singular, corresponde referirnos a los modelos en forma plural, ya que, desde la interrelación entre *democracia* y *constitución* se configuran distintos modelos democráticos que pueden encontrar una mediana coherencia entre el ideal y la praxis, o entre la prescripción y la descripción.

Esto evidencia la existencia en el mundo de distintos *modelos*, cuyas diferencias han sido destacadas desde distintas perspectivas por varios autores<sup>5</sup>.

La clasificación de los *modelos de democracia* a los que nos referiremos en este trabajo, se elabora desde la perspectiva de la relación entre *democracia* y *constitución*, es decir, desde la interacción entre la aspiración

1 G. SARTORI, *¿Qué es la Democracia?*, Altamir ediciones, Bogotá, 1994, capítulo I, págs. 3-10.

2 Etimológicamente la palabra proviene de las voces griegas “demos” (pueblo) y “kratos” (gobierno); y se ha teorizado sobre la misma desde antes de Pericles (s. V ac) hasta nuestros días.

3 G. SARTORI, *op. cit.*, pp. 3-5.

4 G. SARTORI, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Trad. cast., Madrid, Alianza 2007, p. 13.

5 Pueden verse, además de la obra de Sartori citada en la nota anterior, D. HELD, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza 1991; R. DEL AGUILA, F. VALLESPIN y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 1998.

del autogobierno popular y los límites que el propio autogobierno se impone normativamente en un texto que denomina Constitución y al que se le otorga *supremacía* a efectos de operar como regla de referencia, reconocimiento, o validación de todo el sistema jurídico.

La noción de *constitucionalismo o constitución* es, por cierto, compleja y abraza una notable variedad de orientaciones<sup>6</sup> y, si bien se trata de un fenómeno moderno afianza sus raíces en la edad pre-moderna y encuentra su modelo en el ideal clásico del *gobierno de las leyes* contrapuesto al *gobierno de los hombres*.

¿Porque el *estado constitucional* es aquel que reconoce derechos fundamentales y al mismo tiempo divide el poder político?

La conexión entre ambos elementos se ilustra a partir que los derechos individuales son los límites principales del poder político e inviolables por el mismo, tanto en el sentido negativo como positivo, es decir en el sentido que no puede adoptar decisiones que lesionen esos derechos, como en el sentido que está obligado a asegurar su disfrute por parte de los individuos.

En la noción de *abuso de poder político* se encuentran implicadas distintas dimensiones, ya que el poder comete abusos cuando excede los límites que le han sido prescriptos; cuando realiza actos no autorizados; cuando se impone arbitrariamente a la voluntad de los administrados; y cuando actúa por interés propio o privado y no por interés público.

La división o separación de los poderes es aquel diseño constitucional destinado a prevenir los abusos del poder y proteger los derechos fundamentales del individuo que constituyen los principales límites del poder político. Esta creación constitucional se materializa mediante dos operaciones:

- a) la distinción de las funciones en las que se articula el poder político (legislativa, ejecutiva y judicial);
- b) creación de los órganos separados en los que se distribuyen, dosificando las competencias de dichos órganos para permitir su control recíproco (los checks and balances norteamericanos)

Como señala Bobbio *se podría afirmar que la separación de los poderes tiende al aislamiento del poder ejecutivo*<sup>7</sup> como uno de sus efectos más importantes. Por un lado la limitación del poder contra los abusos es solamente ilusoria si el sujeto que detenta la facultad de ejercer el poder coactivo es el mismo sujeto que establece las reglas que deberían limitar su ejercicio; por otro lado, el límite es ilusorio cuando el mismo sujeto que ejerce la coacción determina si la coacción debe aplicarse en el caso concreto, es decir, si es el mismo sujeto que determina cuando se ha cometido un ilícito<sup>8</sup>.

Siguiendo entonces esta línea de pensamiento, constitución en un sentido estricto y propio, es la norma o conjunto de normas que, por un lado, reconoce derechos fundamentales y, por otro, instituye poderes públicos articulando sus competencias y regulando su ejercicio en función de la protección de la garantía y de la tutela de los derechos.

En síntesis, adherimos al modelo de *Democracia Constitucional* que, como veremos, incluye distintos sub-modelos democráticos (liberal, social, deliberativo) y rechaza otros (electoral, delegativo, popular, populista).

### III. TRES VARIANTES EQUILIBRADAS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: LA LIBERAL, LA SOCIAL Y LA DELIBERATIVA.

Dentro de las variantes que presenta en el mundo occidental la concepción de la democracia constitucional, podemos incluir a la democracia liberal; a la democracia social; y a la democracia deliberativa.

Las tres variantes promueven, con distintos matices, las siguientes características:

- Una constitución suprema que reconoce derechos individuales y limita el poder del Estado a través de algún esquema de división del poder.

6 Algunas de estas orientaciones coinciden con los modelos democráticos, ejemplo el constitucionalismo liberal o clásico y el social. En otros no se da esta coincidencia, como en el caso del constitucionalismo popular.

7 N. BOBBIO, *Diritto e Stato nel pensiero di Emmanuele Kant*, Giappichelli, Turín, 1969, págs. 38-51.

8 J.A. AMAYA *Control de Constitucionalidad*, Astrea, Buenos Aires, 2013, capítulo II, A) punto 11, pp. 38-51.

- El derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votado en elecciones libres y transparentes.
- El status de inviolabilidad del derecho de propiedad privada.
- La existencia de un sistema político pluralista.
- La vigencia de la libertad de expresión y de prensa, así como el acceso a fuentes de información alternativa a las propias del gobierno que garanticen el derecho a la información de los ciudadanos.
- El respeto de las mayorías en la toma de decisiones dentro de un marco institucional de protección de los derechos de las minorías.

Giovanni Sartori es, sin duda, uno de los más fervientes defensores contemporáneos del modelo liberal<sup>9</sup> que, desde Tocqueville<sup>10</sup> a De Ruggiero<sup>11</sup>, pasando por Kelsen<sup>12</sup> o Raymond Aron<sup>13</sup>, intenta discernir – en esencia - sobre la relación entre la libertad y la igualdad. La democracia liberal refuerza la individualidad frente al contexto social<sup>14</sup>.

El modelo liberal es ante todo la técnica de limitar el poder del Estado; mientras que el social se preocupa por la inserción del poder popular en el Estado<sup>15</sup>. O, en otras palabras, mientras el liberal se preocupa por la forma del Estado, el demócrata social se interesa por el contenido de las formas emanadas del Estado.

Y estas características de la democracia liberal y social no son menores, tienen enorme relevancia en resguardo de los derechos humanos.

La democracia social, que han adoptado la gran mayoría de los países europeos y latinoamericanos, fortalece los derechos sociales entendiendo los mismos como aquellos que tienen que ver con la protección de los más desfavorecidos, son derechos que obligan al Estado a actuar. La educación, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la salud, etc. Se incorporan como sociales el derecho de participación social y participación política, implementado, por ejemplo, para los trabajadores a través de sus sindicatos nacionales. La democracia y el capitalismo de mercado son considerados como dos aspectos esenciales de la teoría de la democracia social que se han desarrollado en una relación de tensión recíproca.

La Teoría de la democracia social se diferencia – sin duda - de la teoría de la democracia liberal, pero cabe destacar que las raíces de ambas teorías se encuentran en la democracia liberal desarrollada desde la Ilustración en los siglos XVII y XVIII.

Presenta una concepción diversa respecto a los tres valores fundamentales de la sociedad occidental: libertad, igualdad y solidaridad, los cuales, si bien están vinculados particularmente con la cultura, intentan explicar cuál es la relación del individuo frente a la sociedad y cómo debe representarse la vida en sociedad. En este sentido, la democracia social refuerza los valores de la igualdad y la solidaridad, frente a la libertad priorizada por la democracia liberal.

De acuerdo con Isaiah Berlín, es posible establecer una diferenciación entre derechos de libertad negativa (formales, defensivos) y derechos de libertad positiva (sociales, posibilitadores)<sup>16</sup>. Ambos modelos asignan una importancia muy diferente a la interrelación que existe entre los derechos de libertad positiva y negativa. Para la democracia liberal el otorgamiento de derechos de libertad positiva recorta (y elimina) derechos de libertad negativa, por lo que los derechos de libertad negativa tienen prioridad. Para la democracia social los derechos de libertad negativa y positiva deben equipararse si tienen validez formal y efectividad real para todos.

9 G. SARTORI, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 2007 (2 tomos).

10 A. TOCQUEVILLE *La democracia en América*, Editorial Alianza, Madrid, 1980.

11 G. DE RUGGIERO *Política y Democracia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1960.

12 H. KELSEN *De la esencia y valor de la democracia*, Valor, Barcelona, 1977 y KRK, ediciones, Oviedo, 2006.

13 R. ARON *Democracia y totalitarismo*, Seix Barral, Barcelona, 1968.

14 G. SARTORI, Op. cit. tomo 2, *Los problemas clásicos*, p. 467.

15 *Ibidem*, p. 470.

16 I. BERLÍN *Dos conceptos de libertad*, Alianza Editorial, 2005.

De este modo, el Estado adquiere un papel activo y una obligación de actuar, sobre todo para establecer una red de servicio público y una infraestructura que ofrezcan libre acceso, protección y oportunidades a todos; para crear oportunidades mediante la redistribución social, a fin de que las personas puedan participar activamente y de forma autónoma en la sociedad y en la democracia; para integrar formalmente la economía de mercado de manera tal que se garanticen las estructuras democráticas y puedan verse representados los intereses de los trabajadores.

El modelo deliberativo es también una forma política que aspira a convertirse en modelo normativo de la política contemporánea, prescribiendo la política que conviene a la sociedad postmoderna, la cual – según su visión - no debe renunciar a la construcción racional del mundo humano de manera autónoma, reflexiva y secular, en medio de la crisis del Estado nacional de derecho y la formación de una sociedad global.

Las piezas que forman la teoría de la democracia deliberativa están finamente engarzadas en un sistema de pensamiento, idealista y pragmático a la vez, montado sobre la razón y la acción comunicativas, de las que emerge un modelo político filosófico (la política deliberativa) y una propuesta política y constitucional democrática, la deliberativa.

Habermas, su principal gestor, sostiene que la democracia deliberativa es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público. Se aparta de los teóricos participativos que como Macpherson o Dhal, han centrado su reflexión en la creación de modelos organizacionales de participación política y social. Ha orientado sus esfuerzos a mostrar las potencialidades ínsitas en los procesos comunicativos, pues mientras no haya consenso sobre la necesidad de realizarlos la discusión sobre los modelos organizacionales sería prematura.

El autogobierno no consiste en el ejercicio de la soberanía por el pueblo, sino en la realización de la voluntad popular como procedimiento. Habermas cuestiona la representación clásica y sostiene que debe hacerse procedimental. Esto es, ya no se trata de oponer el gobierno de la minoría al del pueblo como mayoría o como conjunto de ciudadanos, como lo hacía la teoría clásica de la democracia desde Aristóteles, sino más bien de democratizar los procesos de toma de decisiones públicas y de racionalización social<sup>17</sup>.

Esto significa una valoración a los movimientos sociales, de los grupos que llama “auto organizados” los cuales convierten en temas sociales situaciones particulares: por ejemplo, de las mujeres, las minorías étnicas, la paz, o el medioambiente, para citar algunos ejemplos. De este modo, ciertos intereses particulares pueden universalizarse y por esa vía contribuir a realizar los valores normativos de la modernidad: autogobierno, autonomía y autorrealización, los cuales están íntimamente ligados a la libertad, la paz, la disminución de las desigualdades, la ciudadanía amplia, el reconocimiento del pluralismo social y cultural y la igual dignidad de todos los hombres y sus culturas.

34

#### **IV. DOS VARIANTES CONSTITUCIONALMENTE DÉBILES DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: LA ELECTORAL Y LA DELEGATIVA.**

La teoría de la democracia electoral de Shumpeter<sup>18</sup> se construye a partir de la idea que la democracia es un método de combate político entre grupos, por medio de las elecciones para formar gobierno. Para este economista austriaco los políticos se comportan como negociantes, donde lo único que cuenta es arribar al poder. El método es la lucha electoral, y a ello se le llama democracia. Por consiguiente, las convicciones ideológicas no juegan un papel relevante en la teoría de la democracia electoral.

El pueblo es un actor más bien pasivo, sin una clara identidad, que reacciona a los estímulos de la propaganda política y donde la participación ciudadana se cristaliza en el acto de votar.

Shumpeter acepta tácitamente que el régimen democrático puede coexistir con la exclusión de grupos en base a raza, género o religión, pero su modelo de libre competencia electoral “requiere la

17 J. HABERMAS, “La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público”, en María Herrera (coord.), *Jüngen Habermas: moralidad, ética y política*, Ed. Alianza, México D.F, 1989, p. 49.

18 J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, volumen I, Marcial Pons, Barcelona, 2015.

aceptación de ciertos residuos del liberalismo clásico [...] presupone algunas libertades políticas básicas”<sup>19</sup>.

Para el modelo de democracia electoral, la lucha es por el poder, no por alternativas u opciones en las estrategias estatales o las políticas públicas. Es como si la lucha fuera una cuestión en la que la ideología tiene un papel subsidiario o nulo. Por ello, no hay duda de que en Schumpeter prevalece la idea que las demandas políticas ciudadanas pueden ser restringidas, manipuladas, aumentadas y frenadas por la oferta de los políticos profesionales.

Es un sistema donde los que mandan, mandan por su posición privilegiada, o dicho crudamente, por su poder previamente adquirido, no derivado de alguna norma democrática<sup>20</sup>.

La teoría electoral tiene una baja estima de la conducta de la ciudadanía moderna, ya que para esta el pueblo se comporta irracionalmente ante las decisiones políticas, le gusta ser dirigido y adora a los líderes carismáticos autoritarios, e incluso tolera el engaño abierto y el descaro de sus líderes<sup>21</sup>.

Por consiguiente, parecería que la propuesta del modelo de democracia electoral se reduce a un mecanismo plebiscitario regular, no entre opciones ideológicas, sino entre líderes o caudillos

El modelo delegativo corresponde al prestigioso politólogo Guillermo O’Donnell, quien plantea inicialmente en un artículo<sup>22</sup> esta nueva especie o modelo de democracia, sobre la cual aún no se ha teorizado mayoritariamente.

Para el autor nacional los factores más decisivos en la generación de este nuevo modelo de democracia se centran en factores históricos y en la gravedad de los problemas socioeconómicos que heredan aquellos gobiernos democráticos que sobrevienen a los gobiernos dictatoriales.

Así, sostiene que algunas democracias jóvenes<sup>23</sup> si bien constituyen poliarquías, no son democracias consolidadas, es decir institucionalizadas, aunque pueden ser duraderas. En muchos casos, no se observan señales en sus territorios de una amenaza inminente de regresión autoritaria, pero tampoco progresos hacia una democracia representativa, ya que la crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa.

Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción.

Las democracias delegativas se basan en la premisa de (quien sea que gane una elección presidencial) tendrá el derecho a gobernar como considere apropiado, restringido sólo por la realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente, que inevitable y recurrentemente tratará de sortear.

El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como estime conveniente?

Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento: la vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos.

Generalmente, en el modelo Delegativo, los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí

19 W. SCHEUERMAN, *Carl Schmitt. The End of Law*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999, p. 202, citado por Vidal de la Rosa Godofredo, “Teoría Democrática, Joseph Schumpeter y la síntesis moderna”, *Argumentos*, vol. 23, n° 62, México, p. 180.

20 Schumpeter no examina estos orígenes, pero en otras partes de su obra deja ver, coincidiendo con Marx y hasta con Max Weber, que las fuentes del poder en la sociedad moderna no dimanan de la voluntad popular sino del acceso de las clases sociales a los medios de producción, coerción y administración. Cfr. G. VIDAL DE LA ROSA, op. cit. p. 186.

21 Muchos estudios concuerdan en que a mayor nivel educativo los públicos prefieren elecciones entre ofertas políticas, y entre públicos atrasados cívicamente prefieren elecciones entre imágenes personales y afectivas, como las que describe Schumpeter.

22 Publicado originalmente como “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January, págs. 55-69, 1994.

23 Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y muchos países poscomunistas.

mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otro modo para alguien que afirma encarnar la totalidad de la nación?

De acuerdo con esta visión, otras instituciones, por ejemplo los Poderes Legislativo y Judicial, constituyen estorbos a un presidente democráticamente elegido por amplia mayoría popular.

La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente.

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática, por el contrario es fuertemente mayoritaria y democrática, pero mucho menos constitucional que la democracia representativa.

Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación.

## V. DOS MODELOS REÑIDOS CON EL CONSTITUCIONALISMO: EL POPULAR Y EL POPULISTA.

El modelo de la democracia popular se expresó en los estados socialistas desarrollados principalmente durante el siglo XX en Europa del Este, bajo la influencia de la denominada entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, producto de la distribución geográfica política que dejó la finalización de la segunda fuera mundial. Solían disponer en el nombre oficial del Estado la expresión República Popular o República Democrática.

Estos regímenes han sido institucionalmente variados, aunque en todos ellos el pluralismo fue limitado o prácticamente inexistente, ya que los regímenes políticos se constituyeron con un partido político único, o, en algunos casos, con dos: uno urbano y otro agrario, unidos por el Estado y sin competir entre ellos.

El modelo de la democracia popular inspira su diseño conceptual en las ideas de Marx y Engels. Estos teóricos siempre destacaron que la democracia consistía en un poder colegiado de los obreros en alianza con los campesinos, artesanos, trabajadores de los servicios, profesionales e intelectuales. Sostienen que hace falta en las sociedades un período de eliminación de las diferencias de clases, de establecimiento de condiciones económicas nuevas donde se cumpla la satisfacción plena material y espiritual de los individuos. Para ellos la concepción del socialismo sólo podía darse en sociedades desarrolladas y no en sociedades con bajo desarrollo de las fuerzas productivas, porque entonces no era posible garantizar el progreso y las aspiraciones de una sociedad donde se diera el salto de la necesidad a la libertad más plena de la democracia verdadera.

Con posterioridad a las ideas comunistas de Marx, Engels y Lenin, otro gran teórico de esta corriente, Antonio Gramsci<sup>24</sup>, formula una crítica aguda al autoritarismo y a los métodos burocráticos de la Unión Soviética, avizorando el fracaso del modelo de socialismo soviético y exponiendo la necesidad de una construcción teórica y práctica más dialéctica y democrática del mismo.

Gramsci plantea como tarea necesaria en la preparación de la revolución un intenso trabajo crítico que permita la elevación del nivel cultural e ideológico de las mayorías inconformes con el sistema de dominación imperante. Estas ideas del filósofo marxista italiano tienen relación con el concepto de hegemonía, ya que para él la dominación de clases en los tiempos modernos necesita de una legitimación que la dominación perdurable debe implicar. No sólo se debe garantizar el elemento de fuerza de coerción, sino también la construcción y conservación del consenso.

Esto lo lleva a ampliar el concepto marxista de Estado como aquel que además del aparato de Estado y de las fuerzas represivas tome en cuenta la vitalidad de la sociedad civil. En esta concepción de la sociedad civil se concibe al individuo como un sujeto social activo. La idea esencial de Gramsci en relación con la sociedad civil y la democracia gira en torno de la funcionalidad de la misma dada en la organización del consenso, es decir, el sistema parlamentario debe llevar a la práctica en la sociedad la riqueza de las

24 A. GRAMSCI, *Cuadernos de la Cárcel*. [https://ses.unam.mx/docencia/2018I/Gramsci1975\\_CuadernosDeLaCarcel.pdf](https://ses.unam.mx/docencia/2018I/Gramsci1975_CuadernosDeLaCarcel.pdf)

energías públicas, y pone énfasis en la hegemonía permanente de las clases urbanas sobre la totalidad de la población. Para él los intelectuales son los que llevan el peso fundamental en la hegemonía social y en el gobierno político.

Para lograr estos fines, el grupo básico dominante tiene que tener el consenso de las grandes mayorías, Este consenso brotaría espontáneamente y sería el resultado del prestigio que el grupo dominante alcanza en el mundo de la producción con su posición y su función, y del aparato coercitivo del Estado que asegura la disciplina de los grupos que no dan su respaldo.

La significación de Antonio Gramsci para el pensamiento de izquierda en América Latina ha sido y es notorio porque ha servido para reformular una teoría que, en la práctica, dejó en evidencia su notorio fracaso expuesto en las repúblicas democráticas de Europa del Este, América Latina y Asia.

Esta actualización o reformulación teórica tiene proyección en el modelo democrático populista que ha ganado terreno entre muchos teóricos de América y Europa que identifican este modelo con movimientos políticos mundiales, radicados con fuerza en algunos países de América Latina<sup>25</sup>.

Ernesto Laclau constituyó un referente no solo del populismo teórico<sup>26</sup>, sino también de sus implicancias prácticas y de la aplicación concreta de sus postulados en un sistema de gobierno<sup>27</sup>.

Para este pensador marxista y posmarxista<sup>28</sup>, crítico del liberalismo y su discurso individualista partidario de una economía de mercado y del gobierno limitado, el populismo es una “dimensión constante de la acción política” donde se articulan ideas, intereses, conocimientos y afectos del “pueblo” como sujeto<sup>29</sup>. El carácter post-marxista del pensamiento de Laclau radica en que no comparte la visión de la lucha de clases del pensamiento marxista tradicional, ni su énfasis en el protagonismo del proletariado, pero permanece fiel a otros elementos de esa perspectiva, como son la preeminencia del antagonismo social, el método holista (en todas sus formas en que el individuo queda subordinado a una unidad colectiva) y el acento en la praxis dado por la función del discurso para transformar, el decir en hacer.

En el populismo predomina una relación emocional tanto entre el líder y su pueblo, como entre los diversos grupos que constituyen el pueblo, quienes independientemente de las comunes necesidades o creencias estarían principalmente unidos por lazos de solidaridad<sup>30</sup>, por eso la operación política por excelencia sería construir y definir una identidad popular<sup>31</sup>.

25 M. CARRERAS, *Los partidos importan. Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina*, en Revista Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, no 240, julio-agosto de 2012; F. LARIA ALEARDO, *Calidad institucional y presidencialismo. Los problemas no resueltos de Argentina*, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2008; T. TODOROV *Los enemigos íntimos de la democracia*, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Buenos Aires, 2012; A. KOEN y S. RUMMENS, *Populism versus Democracy*, political studies, vol 55, 2007; G. AGUILA y M.C. VIANO, “¿El cielo protector?: Revisando el significado del populismo latinoamericano”, *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, n° 19, p. 219-237, Salamanca, 1999; M. CONNIFF, “Neopopulismo en América Latina. La década de los ‘90 y después”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, n°. 1, pp. 31-38, 2003; A. FERNANDEZ, “El populismo latinoamericano: realidades y fantasmas”, *Colección, Revista del Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, Buenos Aires, Año 12, n° 17, pp. 13-34. 2006; A. KNIGHT, “Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, n° 30, 1998, pp. 223-248.

26 E. LACLAU, *La razón populista*, Fondo de cultura Económica, México, 2009.

27 Fue pública la adhesión del gobierno argentino entre 2007 y 2015 a la teoría de Laclau, su participación como ideólogo del movimiento político-social denominado *kichnerismo* y de su estrategia de gobierno.

28 Se señala una primera etapa en el desarrollo de la filosofía política de Laclau, situada entre los años 1960 y 1970 que denota su pensamiento marxista, y a partir de 1986 se observa la adopción de una perspectiva post-marxista inspirada por diversos autores y nociones, entre las cuales el propio Laclau resalta el concepto de hegemonía de Gramsci, el post-estructuralismo de Derrida, el simbolismo de Lacan y los juegos del lenguaje de Wittgenstein. Cfr. E. VERGALITO *Devenires de la teoría del populismo: marxismo, post-estructuralismo y pragmatismo en Ernesto Laclau*, en L. Mendoza (coord.), *Evolución de las ideas filosóficas: 1980-2005. XIII Jornadas de pensamiento filosófico argentino*, Buenos Aires: FEPAI, pp. 36-46; E. LACLAU, “Construyendo la universalidad”, en J. Butler, E. Laclau, E. y S. Zizek, (comps.), *Contingencia, hegemonía y universalidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp.281-306.

29 E. LACLAU, op. cit. p. 33.

30 E. LACLAU, ibídem, pp. 153/156.

31 E. LACLAU, Ibídem p. 151.

Los supuestos metodológicos y filosóficos de esta aseveración descansan en los aportes de la teoría del discurso, la cual en lo político se traduce en la existencia de un sistema de identidades colectivas cuya unión o lazo no se construye en torno a ciertas características compartidas sino que nace de la oposición a un enemigo (“otro antagonico”).<sup>32</sup>

Así retratada, la política se convierte en la arena donde se suscita una competencia entre distintos discursos que luchan por encarnar la hegemonía: “Quien gane la lucha política, decidirá cuál será la identidad del pueblo”<sup>33</sup>.

La relación líder-pueblo que destaca Laclau como esencia de su visión del populismo, se acerca a otras definiciones que asocian el populismo a un estilo, estrategia o discurso, como Weyland quien define al populismo como “una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca ejercer o ejerce el poder de gobierno con el apoyo no institucionalizado, directo e inmediato de un gran número de seguidores en su mayoría no organizados”<sup>34</sup>, acercando de esta forma el concepto al modelo delegativo de O’Donnell que revisáramos en el punto anterior.

Efectivamente, estos dos rasgos principales del populismo: la supremacía de la voluntad popular y la relación emocional y directa de un líder con el pueblo, asemejan la democracia delegativa a la democracia populista conforme la clasificación que hemos decidido elaborar en este trabajo.

Ahora bien, de acuerdo con la visión populista, los derechos son reclamos sujetos a una heterogeneidad indeterminada: “Los discursos que intentan cerrar un contexto en torno a ciertos principios o valores tendrán que hacer frente a los discursos sobre derechos, que tratan de limitar el cierre de cualquier contexto”<sup>35</sup>.

Por ello, cualquier régimen de gobierno puede ser populista, siempre y cuando respete la “fuerza hegemónica”<sup>36</sup> y en todas ellas se hace necesario el liderazgo para efectuar la universalización del movimiento hegemónico.

Como vemos, estos últimos modelos democráticos se tensionan claramente con el modelo de la democracia constitucional que consagra a la división del poder y a los derechos como límites del mismo para evitar el autoritarismo, y al pluralismo y la tolerancia como principios protectores de la individualidad de la persona y del sistema político.

38

## VI. EL ASPECTO PROCESAL DE LA DEMOCRACIA. LA REGLA DE LA MAYORÍA Y SUS LÍMITES.

El aspecto material o sustancial de la democracia, es permanentemente destacado por muchos autores, aludiendo en su vertiente material a un sistema político que intenta hacer efectivos los principios de igualdad y libertad entre los ciudadanos. Esta vertiente material ha inducido a sostener que la democracia no es solamente una manera de ser de las instituciones sino también una exigencia moral<sup>37</sup>.

Pero la democracia como forma de gobierno, posee un intenso, decisivo y relevante aspecto formal o procesal<sup>38</sup>. Esta característica está constituida por un aspecto técnico procedimental o sea el conjunto

32 Es el antagonismo el que marca todas las relaciones sociales y políticas: los oponentes impiden la realización plena de las identidades mutuas, de modo que la presencia del otro “me impide ser plenamente yo”. Cfr. E. LACLAU, “Ideology and post-Marxism”, *Journal of Political Ideologies*, Volume 11, 2006, pp. 104-108.

33 C. MOUFFE, “Carl Schmitt and the paradox of Liberal Democracy”, en Chantal Mouffe (ed.), *The Challenge of Carl Schmitt*, London: Verso, London, 1999, p. 50.

34 K. WEYLAND, “Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics”, *Comparative Politics*, Vol. 34, n° 1, 2001, pp. 1-22.

35 E. LACLAU, *Subject of Politics, Politics of the Subject, Differences: A Journal of Feminist Cultural Studies*, 1995, pp.146-164.

36 E. LACLAU, op. cit., 2009, p. 238.

37 Ver “La notion de ‘société démocratique’ dans la jurisprudence de la CEDH, RTDH, N° 35, 1998, p. 465.

38 En torno al aspecto procedimental de la democracia ver J. ELY *Democracia y Desconfianza* Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

de procedimientos de decisión que implica la democracia como forma de gobierno. No podemos reducir la democracia a los procedimientos, pero tampoco podemos olvidar que necesita y exige de técnicas de decisión, de procedimientos y de reglas concretas<sup>39</sup>.

Y en este sentido podría equivocadamente sostenerse la absoluta validez de la regla de la mayoría que rige indiscutible y centralmente los procedimientos de la democracia, olvidando que desde mediados del siglo XIX, el concepto de mayorías y minorías en la democracia ha venido dando un vuelco valorativo radical. Madison en *El Federalista* había anticipado esta nueva visión, al señalar que tan peligrosa para la república es la minoría detentadora del poder, como la mayoría que lo ejerce sin límites constitucionales sobre la minoría (tiranía de la mayoría)<sup>40</sup>.

Por consiguiente, los derechos fundamentales constituyen una materia a la que no es legítimo aplicar la regla de la mayoría. Los derechos son derechos contra la mayoría que escapan a su ámbito de decisión. No es legítimo suprimir ningún derecho fundamental mediante una decisión mayoritaria, incluso esta concepción valdría para la unanimidad. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales son un “coto vedado” en el lenguaje de Garzón Valdés<sup>41</sup>; una “esfera indecidible” en la terminología de Ferrajoli<sup>42</sup> o el “as de la baraja” en el juego de las razones jurídicas, según Dworkin<sup>43</sup>.

La idea de los límites de “aplicación” a la regla de mayoría entra en conflicto con todas aquellas concepciones democráticas que otorgan un valor axiológico a la regla misma, para las cuales esta constituye la única forma de expresión del principio de autogobierno que otorga legitimidad a las decisiones colectivas.

Es que la regla de la mayoría guarda relación con un muy delicado equilibrio que requiere especial cuidado en su aplicación en el Estado Democrático Constitucional: la del ajuste del ejercicio de un derecho individual y un proceso social de carácter colectivo.

Por lo expuesto, la praxis democrática en las que se tiende a concebir, montar y practicar un juego político que atribuye todo el poder al vencedor (modelos electoral, delegativo, popular y populista) fundándolo en mayorías pre constituidas, ajenas - con mayor o menor intensidad - a los límites del estado constitucional y reproduciendo el paradigma del gobierno de los hombres (o del hombre) resultan ajenas al modelo democrático constitucional que, como veremos, adoptó el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A su vez, los vínculos entre la democracia y la ley destacan la relación procesal de la democracia y los distintos modelos. Tengamos en cuenta que las leyes también se pueden emplear para establecer y mantener prácticas violatorias de derechos. No hay más que recordar las leyes que establecieron y mantuvieron el apartheid en Sudáfrica y el racismo y la esclavitud de los negros en los Estados Unidos.

No obstante, hay aspectos de la ley que tienen una relación especial con la democracia. Esto se hace evidente cuando advertimos el aspecto formal de la democracia, es decir los procedimientos y las instituciones que rodean la edificación de la decisión política en sus aspectos material y formal.

Cuando la democracia se concibe de esta forma, sus exigencias se convierten casi por necesidad en materia de derecho. El Derecho Constitucional Procesal y el Derecho Procesal Constitucional al comprender – principalmente - el conjunto de principios y de normas procesales tendientes a lograr la eficacia de la supremacía constitucional y, por consiguiente, la tutela efectiva de los derechos fundamentales, proporciona los recursos procesales apropiados para hacer efectiva la justicia constitucional como objetivo primordial de la democracia constitucional.

Un sistema democrático enfocado en el hombre y en la vigencia de sus derechos fundamentales no puede prescindir de un sistema legal – sustancial y procesal - que comparta y asista a estos fines.

39 J.A. AMAYA “De mayorías y minorías en la democracia”, *Revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, debates de actualidad*, año XXI, n° 197, julio-diciembre 2006. Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, pp. 7-17.

40 J. MADISON, A. HAMILTON y J. JAY *El Federalista* (1787), Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1957, Apartado LI, p. 222.

41 E. GARZÓN VALDÉS, op. cit.

42 L. FERRAJOLI, op. cit.

43 R. DWORKIN *Los Derechos en serio*, Editorial Ariel Derecho, Barcelona, 1995.

## VII. LA DEMOCRACIA COMO DERECHO HUMANO. LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (CDI).

La Carta Democrática Interamericana (CDI) aprobada el 11 de septiembre de 2001 en sesión especial de la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Lima, Perú, es un instrumento que proclama como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, al establecer que la ruptura del orden democrático o su alteración, que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye “un obstáculo insuperable” para la participación de su gobierno en las diversas instancias de la OEA. Ahora bien, ¿define la CDI a la democracia como un derecho? ¿Establece un modelo específico de democracia? En caso afirmativo ¿Qué modelo? ¿Y con qué características?

En este contexto, el capítulo I se refiere al derecho a la democracia. A la jerarquía de la forma democrática de gobierno en la escala de valores de la OEA; a los *elementos esenciales* y a los *componentes fundamentales del ejercicio* de la Democracia; y a otros ingredientes del sistema político cuyo desarrollo y perfeccionamiento son necesarios para el florecimiento pleno de las instituciones democráticas. Los capítulos I y IV encuentran, según nuestro razonamiento, respuestas a los interrogantes planteados.

El artículo 1º de la CDI dice: *Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.* Claramente refleja a la democracia como un derecho y una obligación exigible a los Estados, aunque no surge del mismo una definición de democracia.

Sin embargo, interpretando la Convención Interamericana a la luz de su articulado; de otros componentes del sistema interamericano y de la interpretación que de los derechos políticos han efectuado los órganos del sistema, se concluye contundentemente que el modelo al que alude la CDI reforzado con características participativas (artículo 2 CDI) constituye alguno de los sub-modelos de democracia constitucional que hemos clasificado.

Esta afirmación se deduce, al sostener la CID en su artículo 3º: *Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos; y en su artículo 4º que Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.*

Así, constituyen elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia interamericana:

### 1) El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El artículo 7 de la CDI se inclina por un concepto de amplio espectro sobre lo que el instrumento entiende por derechos humanos: *La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.*

Sin embargo, la interrogante fundamental no está dirigida a determinar cuáles son los derechos humanos y cómo se define su contenido, sino más bien a dilucidar en qué supuesto su violación es de tal entidad que debe considerarse afectada la esencia del sistema democrático de gobierno. Violaciones singulares a los derechos humanos, incluso si no son remediadas mediante los recursos de la Jurisdicción interna, no son tema para la aplicación de la CDI, sino para la actuación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

En el caso, debería tratarse de una situación que revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos que se corresponden con una política gubernamental incompatible con el respeto y la garantía que se deben a los derechos humanos en una sociedad democrática.

2) El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho. La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

En lo que corresponde al acceso al poder con sujeción al estado de derecho, se trata de un postulado inseparable con el de la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.

Asimismo, la noción de ejercicio del poder con sujeción al estado de derecho, debe entenderse referido por un lado a los límites que se imponen al poder público en una sociedad democrática, los cuales vienen dados por la intangibilidad de los derechos humanos y el respeto a la reserva legal, como garantía formal de la legitimidad de las restricciones que puedan afectarlos; y, por otro, por el principio de legalidad, según el cual la esfera de la competencia de los diversos órganos del poder público debe estar delimitada por la Constitución y las leyes.

3) El régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

Pluralismo y democracia son conceptos que aparecen estrechamente vinculados. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia constitucional. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, y deben asegurar el valor de la oposición democrática, conforme ha establecido la CorteIDH en el caso “Manuel Cepeda Vargas c/ Colombia”<sup>44</sup>.

4) La separación e independencia de los poderes públicos.

Este es uno de los aspectos más relevantes para la legitimidad del ejercicio del poder público dentro de los estándares democráticos. La cuestión de la independencia del órgano judicial se ha revelado como un punto especialmente sensible, que ha sido factor desencadenante de varias crisis políticas y que se mantiene vigente en la agenda de varios países.

La Corte ha dicho en “Yatama”<sup>45</sup> que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución.

Puede así afirmarse que un sistema judicial subyugado por el poder ejecutivo o el legislativo vulnera la esencia del ejercicio legítimo del poder, dentro de un concepto democrático del Estado. Sin embargo, también en este supuesto es difícil definir *a priori* un cuadro de lesiones a la independencia de los poderes públicos y a la separación entre éstos que destruya la esencia de la democracia, por lo que se trata de una materia que debe estudiarse caso por caso, para determinar si se ha operado una vulneración radical de la forma democrática de gobierno.

5) La transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

La inclusión de este tema en conexión con el ejercicio democrático refleja la preocupación.

6) El respeto por los derechos sociales.

La alusión a los “derechos sociales” es incompleto respecto de la categoría de los “derechos económicos, sociales y culturales” presente en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y podría interpretarse como una alusión imprecisa a los derechos de los trabajadores referidos en el artículo 10 de la CDI: Artículo 10 CDI: “La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y

44 CorteIDH Manuel Cepeda Vargas c/ Colombia, sentencia del 26 de mayo de 2010.

45 CorteIDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005.

la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio”.

#### 7) La libertad de expresión y de prensa.

La dimensión institucional de la libertad de expresión, ha sido reiterado en diversas ocasiones por la Corte: *Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia*<sup>46</sup>.

“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre<sup>47</sup>.

La jurisprudencia ulterior ha continuado enfatizando la jerarquía de la libertad de expresión en una sociedad democrática. En diversas ocasiones ha subrayado la vinculación entre la difusión de información e ideas con los valores de pluralismo y tolerancia que deben prevalecer en el contexto democrático: [...] la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo. Dicha libertad no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática. [...] Esto significa que [...] toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue<sup>48</sup>.

#### 8) La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

Este enunciado, aunque se sitúa en el artículo referente a los “*componentes fundamentales de la democracia*”, no es más que un corolario de uno de los que ya la CDI ha definido como *elementos esenciales de la democracia representativa*, como lo es el ejercicio del poder *con sujeción al estado de derecho*.

El propósito de la CDI se dirige hacia el apuntalamiento de las instituciones propias de una sociedad democrática; para atender situaciones en las cuales el atentado contra éstas alcance tal gravedad que altera, desvirtúa, menoscaba o destruye el gobierno democrático como tal.

46 21 Corte I.D.H., Caso *La Última Tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros vs. Chile) Sentencia del 5 de febrero de 2001. Serie C N° 73, párr. 65 y 66. Conceptos similares habían sido vertidos antes por la Corte: *cf.* Corte I.D.H. *La colegiación obligatoria de periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5; párr. 31 y 32

47 *La colegiación obligatoria de periodistas...*; *cit.*; párr. 70.

48 23 Corte I.D.H. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C, No. 107; párr. 113. La Corte sintetizó así su jurisprudencia anterior sobre el tema: Corte I.D.H. Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; párr. 152; Caso *La Última Tentación de Cristo*; *cit.*; párr. 69. El mismo lenguaje fue reiterado por la Corte en: Corte I.D.H. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111; párr. 83

## VII. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EN LA ENCRUCIJADA DE LOS POPULISMOS.

Bobbio explica que cualquier teoría de las formas de gobierno presenta dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En la actualidad, como vimos a lo largo de este trabajo, los regímenes políticos de todo tipo dicen ser *Democracias*, sin embargo, lo que cada uno de estos regímenes dice y hace es radicalmente distinto.

La *Democracia* parece dotar de un *aura de legitimidad* a la vida política moderna: normas, políticas, leyes y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si se autodefinen como *democráticas*. Es que si bien el término *Democracia* es un concepto que adquiere múltiples significados y constituye una de las palabras más amplias del lenguaje político, en los últimos tiempos hemos asistido a continuos y fuertes debates en torno a la extensión, contenido y límites de la *democracia representativa constitucional* que exceden los parámetros de los modelos liberal o social.

Estos debates, propios de la política y la academia, se han trasladado con intensidad al ámbito público y se han expresado a través de fuertes reclamos grupales, en muchos casos muy violentos, que han ocasionado enormes daños y pérdidas de vida, a lo que se ha sumado el tsunami sanitario e institucional que nos trajo la pandemia del Covid-19 en el mundo.

Por supuesto que, si bien podríamos identificar características comunes derivadas de la actual crisis representativa: como la corrupción; la impunidad; la desigualdad social; y las malas administraciones económicas y sus consecuencias, sería imprudente – a mi criterio - sostener que todas se asimilan y responden a las mismas realidades.

En este contexto, distintos autores y desde distintas perspectivas tales como el francés Pierre Rosanvallon o el filósofo sur-coreano Byung-Chul plantean a la luz de estos acontecimientos contemporáneos algo alarmante: que el sistema se encuentra atravesando una profunda crisis, y si bien la idea de crisis representativa ha sido planteado casi desde la aparición de la teoría de la representación, ya que la misma encierra el desafío de la cohesión entre la voluntad de una persona ausente y la conducta y acción de una persona presente, el planteo ahora es que el modelo democrático liberal parece agotado.

Para estos autores la actual crisis tiene dos orígenes: una social y otra institucional. La democracia no está cumpliendo con su promesa de que cada uno encuentre su lugar en la sociedad y, al mismo tiempo, lo único que se cumple es el aumento de la desigualdad. Existen claras tensiones entre la mayor demanda igualitaria y la insatisfacción que surge de ella.

Hay muchos países en que se ha desplomado el porcentaje de personas que dicen que es esencial vivir en democracia, particularmente las generaciones jóvenes. Muchos autores sostienen, además, que la democracia representativa está en crisis, y que esto se refleja en la crisis de los partidos políticos. Las alternativas posibles de renovación son un modelo participativo, esperando alcanzar una democracia deliberativa o una democracia directa con nuevas tecnologías.

Se sostiene que el ciudadano del siglo XXI de la mano de un teléfono inteligente ha cobrado un poder inusitado. Siente que no necesita ser representado, sino que él puede y debe tomar la decisión. La relación entre los líderes y los electores cambia en cada etapa del desarrollo tecnológico. La cultura de la radio se limitaba a la escucha, la televisión creó espectadores que observaban imágenes y no pretendían recibir ninguna consulta, más tarde, los medios electrónicos han despertado la permanente expectativa de interacción en tiempo real.

Las democracias latinoamericanas particularmente, luego de sus periodos de transición democrática, se enfrentaron a los retos que implicaba la consolidación de sus instituciones. Sin embargo, en las últimas décadas, las expectativas que se habían generado en torno a que con la democracia no solo se vota sino también *se come, se educa y se cura* una célebre frase del primer Presidente Argentino de la recuperación de la democracia en 1983 el Dr. Raúl Alfonsín, han encontrado una realidad que está muy lejos de ser alentadora. Para muchos la democracia constitucional simplemente no estaría funcionando, por la pérdida de la legitimidad que implica la falta de confianza en el sistema de los ciudadanos y en las instituciones que los representan: partidos políticos, gobiernos, medios de comunicación, iglesia católica.

Se plantea a la política como una corporación de clase que vive y funciona bajo un acuerdo cerrado o como en un club, reduciendo la democracia al acto eleccionario o a un modelo electoral como describía *Shumpetter*. Para los ciudadanos no hay canales, salvo salir a la calle y encontrarse con la policía. Ocurre así

un proceso que va desde el descreimiento en la política a la indignación con la política.

Por tanto, como el sistema político no permite entradas hay desbordes que se expresan en conflictos sociales y protestas masivas. Los dirigentes emergentes que tienen éxito electoral llegan a ocupar instituciones que critican y en las que en realidad no creen, tales los casos de *Trump*, *Bolsonaro* o *Salvini* en Italia.

Frente a esta situación, cobra fortaleza la reacción populista, cuyo concepto tiene una enorme vaguedad e imprecisión pues no es una palabra que se haya utilizado inequívocamente, habiendo sido utilizada para designar fenómenos diversos y diferentes elementos y procesos sociales y políticos.

Las relaciones entre democracia y populismo han sido tema de debate desde hace tiempo y, en la actualidad, la discusión se encuentra en pleno auge. Algunos autores sostienen que esta tensión va más allá de ambigüedades sino que se trata de dos modelos diferentes de democracia: la democracia liberal-republicana y la democracia-populista.

En realidad, la *democracia representativa y republicana (la constitucional)* no es parte del ideario populista. Por ello, su propuesta es suplantarla por otra institucionalidad, una suerte de nueva versión de *Democracia Radical o Democracia Directa*.

Para *Laclau*, cuyas ideas calaron hondo en varios gobiernos latinoamericanos e incluso europeos, existen dos tipos de demandas sociales: las diferenciales y las equivalentes.

En tanto las instituciones estatales resuelvan satisfactoriamente las demandas y los ciudadanos perciban que estas actúan de modo eficiente, se encontraran dentro del primer modelo. En cambio, la insatisfacción de cada una de ellas de modo desagregado, da lugar al surgimiento de un cúmulo de demandas insatisfechas que las convertirá en equivalentes. La construcción discursiva del *pueblo* va a ser el intento por nombrar a ese sector que se percibe afectado por el estado de cosas. Así se construirá una frontera social que separa a la sociedad en dos polos. De un lado el *pueblo* y del otro el *anti-pueblo*.

La lógica que se aplica es que los *responsables* no pueden ser parte legítima de la comunidad, la brecha con ellos es *insalvable*. El populismo, conforme Laclau, se presenta a *sí mismo como subversivo del estado de cosas existente y también como el punto de partida de una reconstrucción más o menos radical de un nuevo orden una vez que el anterior se ha debilitado*.

El sistema institucional debe estar (más o menos) fracturado para que la convocatoria populista resulte efectiva. Se detecta así un elemento esencial para una articulación populista exitosa: un estado de crisis en la antigua estructura.

Se desprende entonces que, en una dinámica político-institucional que se encuentre estable con niveles de aceptación y legitimidad en sus decisiones no habrá margen para que discursos críticos con esa estructura prosperen ante la sociedad.

Entendiendo que el populismo no es, siguiendo estos postulados, una ideología podrán surgir liderazgos de distinto tipo. La realidad política identifica tres prototipos de líderes populistas que, en distintos momentos o países han tenido éxito: 1) el militar patriota (Chávez en Venezuela); 2) el dirigente social (Morales en Bolivia) y 3) el empresario exitoso (Trump en EEUU).

Asimismo, y por sobre si el populismo puede identificarse con una *ideología* o no, hay dos repertorios discursivos principales que se corresponden a grandes rasgos con *populismos de izquierda y derecha*. En un caso, el de los *populismos de izquierda* la elite se define como *los de arriba* en términos socioeconómicos (sectores financieros, empresarios, grandes propietarios agropecuarios, bancarios, grandes medios) siempre articulados o funcionales a los intereses extranjeros.

En el otro, la elite se da en términos *socio-étnico- culturales*: una conjunción de intelectuales con minorías étnicas o regionales, migrantes y extranjeros en general. Podemos decir que las sociedades actuales muestran altos niveles de fragmentación, con intereses contradictorios, cuando no excluyentes entre sí. Al mismo tiempo, asistimos a un periodo de enorme innovación tecnológica, que ha alterado las estructuras económicas y el modo de producción a escala global. Estos fenómenos generan una profunda incertidumbre en términos de estabilidad laboral y ello ligado a la sostenibilidad económica de los individuos.

La distancia entre las *consagraciones normativas y las promesas democráticas* con las *posibilidades materiales* de sectores amplios en términos sociales conducen a una desazón que pretende, en primer término, la satisfacción por parte del sistema político e institucional. Ocurre que las instituciones representativas atraviesan una etapa extremadamente crítica. Por un lado por sus propias falencias (corrupción, clientelismo, etc.) y comportamientos corporativistas y, por otro, por el surgimiento permanente de nuevas categorías de

demandas que están acompañadas con la pretensión de inmediatez en su satisfacción.

El escenario se plantea entonces propicio para el surgimiento de todo tipo de articulaciones críticas al sistema institucional. Conforme a la dinámica e interacción social de los conflictos en cada sociedad, parece poder constituirse una lógica discursiva que señale a los responsables. La crisis de la *legitimidad representativa* es condición necesaria para que el surgimiento *populista* aparezca con seducción amplio en diversas sociedades.

Puede advertirse que las estructuras institucionales están iniciando una etapa de reconstrucción muy profunda que está atravesada por una fuerte inestabilidad e incertidumbre hasta tanto se consolide un nuevo modelo con altos índices de aprobación. Distintos factores en puja y variados en cada realidad geográfica determinarán la magnitud y resultados de cambios que se pretenden y declaman, pero que aún no aparecen claros.

Puede especularse con que estos cambios oscilaran, a mi criterio, entre dos caminos: a) una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones con mayor control sobre actos públicos y diseño de consensos por procesos de diálogo y cooperación; o; b) un marcado decisionismo y discrecionalidad acompañado de un fuerte rasgo autoritario en los discursos y comportamientos.

## IX. REFLEXIÓN FINAL.

En el ámbito del ordenamiento jurídico de una *democracia constitucional*, las reglas procedimentales que construyen la decisión pública están sujetas a normas material y/o formalmente supra ordenadas, por lo cual la *mayoría* no puede tomar cualquier decisión sobre cualquier cuestión.

Los derechos, como limitaciones al poder público resultan *indecidibles para la regla mayoritaria*, al menos en su eliminación o restricción irrazonable; y la división del poder - real y efectiva - constituye el otro *núcleo duro de la democracia constitucional*, que se edifica sobre los valores del pluralismo, la tolerancia, la alternancia y la protección de las minorías.

Como vimos en este texto, existen muchos *modelos de democracia* en la teoría y en la praxis, pero no todos tienen como finalidad la construcción de instituciones sólidas y limitaciones a las mayorías en el sentido que requiere la Carta Democrática Interamericana (CDI).

No existe una relación directa entre democracia y constitucionalismo, entendido éste como la corriente con raíces históricas, filosóficas, institucionales y sociales, nacida, construida y desarrollada, para controlar el ejercicio del poder, como muchas veces equivocadamente se cree.

Muchos modelos democráticos no persiguen ni fomentan la institucionalidad sino la personalidad. Países como Venezuela; Nicaragua; o Cuba en Latinoamérica, son modelos democráticos reñidos con el constitucionalismo, y por consiguiente, con la limitación del poder personal, partidario, o mayoritario. En ellos la regla de mayoría, la más de las veces artificial o fraudulentamente construida, es motivo suficiente de validación de decisiones públicas que violentan derechos humanos.

No son democracias constitucionales, ya que la división del poder es una quimera y los derechos individuales se encuentran fuertemente limitados cuando no suprimidos. Los valores del pluralismo, la alternancia y la tolerancia, si existen en sus textos jurídicos, son meras declaraciones de papel sujetas a la voluntad del líder o del régimen.