

Un nuevo impulso a la democracia europea

Ignacio González Vega

Magistrado y experto en cooperación judicial en Europa

En procesos electorales recientes en Estados miembros de la Unión Europea, como Hungría, Francia, Suecia e Italia, hemos asistido a un ascenso importante de las formaciones políticas populistas, antieuropeas y autoritarias, en detrimento de los partidos tradicionales y garantes del sistema y sus valores, que son los propios de una cultura y tradición comunes europeas. Este dato pone de manifiesto algo que se lleva detectando en otras latitudes (Estados Unidos, por citar el caso más paradigmático), como es la fuerte polarización de sus sociedades motivada por la crisis que afecta a las democracias liberales o formales, por contraposición a las democracias populares de los antiguos países satélites del extinto bloque soviético.

La crisis de la democracia liberal se traduce inevitablemente también en una crisis de la democracia constitucional, que —anticipémoslo ya— solo será posible superar mediante “un reforzamiento de los límites y vínculos impuestos por esta última a la primera” (Ferrajoli), esto es, en nuestro caso, mediante el desarrollo de los derechos y garantías establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio de Roma de 1950 del Consejo de Europa.

Conviene recordar que el paso del despotismo a la libertad, de la dictadura a la democracia, se caracteriza esencialmente por el sometimiento del poder al derecho. Por ello el papel de una Justicia independiente, capaz de someter a cualquier instancia de poder al control de la legalidad, se revela como esencial en una sociedad democrática avanzada.

Siguiendo a Ferrajoli, son muchos y variados los aspectos que ofrece esta crisis de la democracia liberal. Uno viene referido a la decadencia y cuestionamiento de

la soberanía estatal y al desplazamiento de muy importantes decisiones políticas más allá de los confines del Estado por organizaciones supra estatales o al margen del estado y caracterizadas por su falta de representatividad. Desde la crisis financiera de 2008, los ciudadanos de los países europeos que con mayor dureza sufrieron los devastadores efectos económicos fueron conscientes de que los centros de decisión se situaban allende sus fronteras y no siempre en los despachos de la Unión Europea. Pero no solamente los organismos internacionales o, incluso, terceros Estados, grandes corporaciones empresariales y financieras acumulan un inmenso poder y sus decisiones afectan de lleno a la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.

Otro aspecto enlaza con la crisis de representatividad de las instituciones políticas y que afecta a los dos sujetos de la relación representativa: representantes y representados.

En lo que concierne a los primeros, la crisis —según Ferrajoli— aparece provocada por dos factores: uno es la creciente “verticalización” y “personalización” de la representación política. En casi todos los países de democracia avanzada se ha producido en estos años un reforzamiento de los ejecutivos y de sus jefes y un correlativo desapoderamiento de los parlamentos. El uso desmedido de los decretos leyes o los estados de crisis son recursos cada vez más frecuentes y que vacían al parlamento de sus genuinas funciones legislativas y de control. Debido a la difusión del modelo presidencialista o de sistemas electorales de corte mayoritario, la representación política tiende cada vez más a identificarse con la persona del jefe del Estado o del gobierno.

Italia es un claro ejemplo de esto último. Frente al tradicional sistema electoral proporcional diseñado en la Constitución de 1948, tras la experiencia precedente del régimen fascista y con el fin de evitar cualquier atisbo autoritario, recientemente se ha implantado un sistema electoral mixto (mayoritario y proporcional corregido), “irracional y muy poco equitativo” (Flores d’Arcais), con el pretexto de favorecer la gobernabilidad del país y la estabilidad del sistema. A ello añadiremos que la coalición ganadora en las últimas elecciones ha incluido en su programa electoral la modificación constitucional a fin de establecer un régimen presidencialista al estilo de Francia o los Estados Unidos, siendo este elegido directamente en las urnas por los ciudadanos. Vista la definitiva composición del parlamento no parece posible que la coalición gobernante alcance los dos tercios necesarios.

El aspecto más problemático de este proceso de personalización de la representación viene constituido por la ideología populista que lo sustenta, según la cual representa no ya la pluralidad de intereses sociales, sino la mayoría de gobierno y su jefe, quien es identificado con la expresión directa de la voluntad del pueblo, concebida a su vez como la única fuente de legitimación de los poderes públi-

cos. La preeminencia de la figura del líder, más allá de los partidos e incluso de las ideologías. Se produce, por tanto, un debilitamiento de los partidos políticos como “instrumento fundamental para la participación política” (artículo 6 de la Constitución Española). Se reduce simultáneamente la participación política al solo ejercicio del derecho de voto, limitando así la relación entre representantes y representados únicamente al momento de las campañas electorales. Y paulatinamente se va incrementando el abstencionismo del electorado, especialmente afecta a las franjas sociales más débiles y afectadas por el desempleo y la falta de perspectivas; deberían ser, precisamente, las más interesadas en obtener soluciones de los políticos. Ello demuestra, en la práctica, una desconfianza profunda de los representados hacia sus representantes.

Los partidos políticos acusan una pérdida de representatividad de la sociedad. Dicho fenómeno se ha manifestado sobre todo en Italia, donde “los ciudadanos no se sienten representados por los partidos y centran su atención en los líderes, van probándolos uno tras otro, lo que explica los tremendos vaivenes electorales” (Fabrizio Tonello). En este país, el desarrollo de la democracia tuvo lugar, hasta los años ochenta, mediante la organización de la sociedad en grandes partidos de masas enraizados en el medio y abiertos a la participación de millones de ciudadanos. Hoy estos partidos se han transformado en oligarquías burocráticas y en máquinas electorales (Ferrajoli).

En estas ideologías populistas, como señalábamos anteriormente, aquella voluntad mayoritaria se erige a su vez como la única fuente de legitimación de los poderes públicos y la consecuente devaluación de la legalidad y de la jurisdicción. Dicho de otra manera, el sometimiento del poder al derecho. El estado de derecho como sistema de límites al ejercicio de cualquier poder.

En Polonia, el credo nacionalista de sus gobernantes ha llevado a su Tribunal Constitucional a declarar la primacía del derecho polaco sobre el europeo. Entre otras consecuencias, tal decisión supone un fuerte cuestionamiento de las bases en que se ha ido construyendo la Unión Europea y sobre todo los valores que encarna, entre otros el respeto a las minorías.

El segundo factor de crisis en lo referido a los representantes políticos consiste en el proceso de progresiva confusión y concentración de poderes. Más que a la lesión del clásico principio de la separación entre los poderes públicos, y en particular de la independencia del poder judicial, a la separación entre esfera pública y esfera privada, o sea entre poderes políticos y poderes económicos. Nuevamente Italia se presenta como ejemplo paradigmático. En unas mismas manos se han concentrado el poder político, económico y mediático y todos los conflictos de intereses que ello genera.

La opinión pública en nuestras sociedades también se ha visto afectada: el control ejercido sobre los medios de comunicación con la desinformación, la difusión

de noticias falsas (*fake news*), la propaganda en favor de unas opciones políticas y la difamación de los opositores; y se promueve el desinterés y la indiferencia hacia los intereses públicos y la correlativa atención exclusiva por los intereses privados y personales de los ciudadanos.

En palabras de Concita de Gregorio: “Berlusconi destruyó la vieja cultura política e infantilizó a un electorado que se hizo paulatinamente más individualista, más caprichoso y más irresponsable”.

La solución a la crisis de la democracia liberal pasa inevitablemente —como señalábamos al principio de esta exposición— por un desarrollo y fortalecimiento de la llamada democracia constitucional. Según Ferrajoli, una sería la separación de poderes. Contra las distintas formas de confusión y concentración de los poderes y contra la vocación absolutista de las mayorías y de sus jefes, la instauración de un rígido sistema de incompatibilidades y equilibrios, bastante más complejo que el actual, dirigido a garantizar, más allá de la clásica separación de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), también la separación entre poderes públicos y poderes económicos.

Dice Salvatore Senese que el principio de “la independencia judicial tiene un hondo valor democrático” porque la independencia de la justicia constituye un instrumento de protección de los derechos fundamentales y, ya que estos son esencialmente derechos garantizados por la ley frente a las mayorías, frente al poder, su defensa exige invocarlas ante la Justicia que solo podrá desarrollar su función y reintegrar el derecho violado si está en condiciones de actuar sin sufrir presiones del poder e incluso de las mayorías.

Solamente la tutela de los derechos fundamentales puede favorecer la formación de una opinión pública. Pero es evidente que el ejercicio efectivo de tales libertades supone a su vez adecuadas garantías de la información, que solo pueden provenir de la separación entre poderes mediáticos, poderes políticos y poderes económicos y del sometimiento de los primeros a reglas y límites idóneos para garantizar el pluralismo de los medios de información, la independencia de los periodistas frente a la propiedad y la libertad del disenso. Y supone también el desarrollo formativo y cultural de los ciudadanos mediante el derecho fundamental a la educación.

Separación de poderes y garantías de los derechos fundamentales, es decir, los dos principios que según la clásica definición ofrecida por el artículo 16 de la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* de 1789 (“Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”) forman la sustancia de toda Constitución digna de este nombre, se revelan consiguientemente no solamente como un límite a la democracia liberal, sino también, en aparente paradoja, como su principal garantía. ■