



DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA:

democracia bajo acoso
y el superciclo electoral

DANIEL ZOVATTO

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

67

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 67

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Michelle Dalet Reyes Rodríguez
Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA:

democracia bajo acoso
y el superciclo electoral

DANIEL ZOVATTO

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Zovatto G., Daniel, autor.

Título: Democracia y elecciones en América Latina : democracia bajo acoso y el superciclo electoral / Daniel Zovatto.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional ; núm. 67.

Identificadores: LIBRUNAM 2234776 (libro electrónico) | ISBN 9786073089364 (libro electrónico).

Temas: Derecho electoral -- América Latina -- Congresos. | América Latina -- Política y gobierno -- Siglo XXI -- Congresos. | Democratización -- América Latina -- Congresos.

Clasificación: LCC KG585 (libro electrónico) | DDC 342.807 —dc23

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 24 de abril de 2024

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

ISBN núm. 67 (libro electrónico): 978-607-30-8936-4

Contenido

7

Presentación

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

11

Introducción

J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

15

Saludos protocolarios

21

El estado de la democracia a nivel global

25

Dos tendencias principales que surgen de estos últimos informes

26

La democracia en América Latina y sus principales tendencias

32

Elecciones y democracia: situación actual y tendencias

34

Reflexión final

Presentación*

Muy buenas tardes a todas y todos a quienes nos acompañan en el auditorio Héctor Fix-Zamudio y de forma virtual.

Quiero dar una afectuosa bienvenida a la consejera presidenta del Instituto Nacional Electoral (INE), Guadalupe Taddei Zavala, y al magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Reyes Rodríguez Mondragón. Su presencia el día de hoy es muy significativa para el Instituto de Investigaciones Jurídicas y para la UNAM, no solamente por las altas responsabilidades que desempeñan y por el importante momento histórico que vivimos de cara al proceso electoral, sino especialmente por el evento que nos reúne el día de hoy: la conferencia magistral en el marco de la conclusión de su encargo como director para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional del doctor Daniel Zovatto, a quien damos una calurosa bienvenida a este Instituto.

Agradezco también y saludo al doctor José de Jesús Orozco Henríquez, investigador de este Instituto y coordinador de esta actividad académica.

* Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Queremos expresar hoy nuestro más amplio reconocimiento al doctor Daniel Zovatto, por el generoso acompañamiento que ha dado a nuestra transición y proceso de consolidación democrática durante más de treinta años

El Instituto de Investigaciones Jurídicas tiene una larga y fecunda historia de colaboración institucional con IDEA Internacional en proyectos académicos y de asistencia técnica en materia de respaldo a la democracia, elecciones libres y justas, reformas constitucionales y legislativas relacionadas con los sistemas de gobierno, electorales y de partidos políticos, estudios especializados en perspectiva comparada, entre otros. Gracias a Daniel Zovatto, desde 2005 la UNAM ha publicado trece libros en coedición con IDEA Internacional; *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*; *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*; *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*; *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*; *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, entre otros títulos.

También hemos contado con la presencia de Daniel Zovatto en nuestro Instituto en numerosos seminarios, conferencias y presentaciones de libros; por ejemplo, la presentación del libro *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*; los seminarios “Constitución, Democracia y Elecciones: La reforma que viene”; “¿Cómo Hacer que Funcione el Sistema Presidencial?”; “Nuevas Tendencias del Constitucionalismo en América Latina”; “La Elección Presidencial 2012. Instituciones, valores democráticos y responsabilidad de los actores”, y el Seminario Internacional “Derechos Políticos, Instituciones Electorales, Sistema de Gobierno y Democracia”, por mencionar solo algunos.

Nuestra democracia es joven e imperfecta, con deudas y temas pendientes; sin embargo, es necesario también reconocer los logros que hasta hoy hemos alcanzado gracias a los esfuerzos de muchas generaciones de mexicanas y mexicanos que apostaron por un

país de libertades y derechos. Queda aún una gran agenda pendiente, pero desde el IIJ apostamos, como no podría ser de otra manera, al Estado de derecho, al respeto al marco constitucional y a la ley como la mejor herramienta posible para fortalecer a nuestra democracia. Y agradecemos hoy a quienes desde otras latitudes y otros espacios internacionales comparten esta convicción y se empeñan en unir esfuerzos para hacerlo posible. Gracias a Daniel Zovatto por estos años de caminar juntos hacia una sociedad más democrática y justa.

Muchas gracias

Introducción*

La presente publicación recoge la conferencia que el doctor Daniel Zovatto impartió en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México el 8 de noviembre de 2023 sobre *Democracia y elecciones en América Latina. Democracia bajo acoso y tendencias del superciclo electoral*.

La conferencia fue coorganizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, bajo la coordinación de quien esto escribe. En esta ocasión, también se publican las palabras que la doctora Mónica González Contró, directora de esta última entidad académica, pronunció en el evento, en el cual también estuvieron presentes el doctor Reyes Rodríguez Mondragón, entonces magistrado presidente del TEPJF, y la licenciada Guadalupe Taddei Zavala, directora del INE.

La conferencia se dio en el marco de la conclusión de Daniel Zovatto en el encargo como director regional para América Latina de IDEA Internacional. La participación del Tribunal Electoral, del INE y del instituto universitario, así como la presencia del y las respectivas titulares de esas instituciones en el evento, fue testimonio del reconocimiento a la valiosa colaboración que el doctor Zovatto ha aportado al proceso de transición democrática de México y a la construcción y consolidación de sus instituciones electorales durante casi cuarenta años.

* J. Jesús Orozco Henríquez, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

En un inicio, fue en el ámbito propiamente académico donde Daniel Zovatto brindó su colaboración. Recuerdo la visita de una delegación (de la que él formaba parte), del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos al Instituto de Investigaciones Jurídicas hacia 1986. El director del Instituto Interamericano era Héctor Gross Espiell, quien también se desempeñaba como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el del citado Centro era otro colega de Jurídicas, Jorge Mario García La-guardia. Por parte de Jurídicas, además del entonces rector de nuestra Universidad Nacional Jorge Carpizo, los recibimos su director Jorge Madrazo, Héctor Fix-Zamudio, en ese entonces también juez interamericano, y quien esto escribe, entonces secretario académico. Era todavía época del partido hegemónico en nuestro país, y conversamos sobre la manera como, desde la academia y el trabajo de convencimiento de actores políticos clave, se podría impulsar la transición democrática y la construcción de instituciones electorales independientes e imparciales encargadas de la organización y resolución de medios de impugnación en México.

Al año siguiente, se dio un primer paso, significativo, pero todavía insuficiente, con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Más relevante, por mucho, fue la reforma de 1990, que estableció al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral. Ya para entonces, Daniel Zovatto era el director ejecutivo de CAPEL, y fue construyendo y tejiendo relaciones con diversos actores políticos para incidir en diversas reformas. Por lo que se refiere al Tribunal Federal Electoral, recuerdo los enriquecedores intercambios de puntos de vista que tuvo con el magistrado presidente Fernando Franco, los cuales me tocó atestiguar como magistrado de su Sala Central.

Fue valioso el acompañamiento de Daniel y CAPEL, desde un inicio (1990), en que desde diversos organismos y ámbitos internacionales aún se veía con escepticismo la reciente creación de los entonces IFE y TRIFE; pero él nos abrió puertas para involucramos y adherirnos, por ejemplo, en 1993, a la Unión de Organismos Electorales (UNIORE), siendo, respectivamente, consejero presidente José Woldenberg y magistrado presidente Fernando Franco.

Lo mismo ocurrió con motivo de la trascendente reforma de 1996 y el consecuente fortalecimiento del entonces Instituto Federal Electoral y el establecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una vez más, fue cercana la colaboración de Daniel Zovatto, ya desde IDEA Internacional, con el primer presidente de este último, José Luis de la Peza, así como con los posteriores, que también me correspondió testimoniar como entonces magistrado de su Sala Superior.

Digno de mencionar también es el amplio reconocimiento profesional que el entonces IFE y el actual Instituto Nacional Electoral, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han logrado en ámbitos internacionales, y que se ha traducido en múltiples formas de cooperación y capacitación a instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales de otros países, varias de ellas auspiciadas por Daniel Zovatto e IDEA Internacional.

En fin, sería prolijo dar cuenta de las aportaciones de Daniel Zovatto al proceso de transición democrática y la consecuente construcción y consolidación de las instituciones electorales de nuestro país. Solo subrayo su experto y profesional acompañamiento, del cual tanto nos hemos beneficiado como sociedad, y, en particular, la institucionalidad electoral.

Su experto conocimiento regional sobre democracia y elecciones en América Latina, así como su alta calidad académica, también se reflejan en esta conferencia, de gran actualidad y lucidez.

Agradezco cumplidamente a su autor, así como a la directora de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mónica González Contró, y a nuestra jefa de Publicaciones, Wendy Rocha Cacho, su valioso apoyo para que la conferencia vea la luz, que el lector interesado disfrutará y le ilustrará.

*Saludos protocolarios**

Mis primeras palabras son de profundo y sincero agradecimiento hacia nuestra anfitriona, la directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, doctora Mónica González Contró, al presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, doctor Reyes Rodríguez Mondragón, y a la presidenta del INE, licenciada Guadalupe Taddei Zavala, por haberme extendido esta honrosa invitación; agradecimiento que hago extensivo al equipo de investigadores y docentes del Instituto, a las magistradas y los magistrados del TEPJF y a las consejeras y los consejeros del INE.

Un agradecimiento especial a mi dilecto amigo el doctor José de Jesús Orozco Henríquez por su valiosísimo e imprescindible apoyo en hacer realidad este evento.

Hoy, con una amalgama de emociones, me siento privilegiado de poder brindar, ante tan distinguida audiencia, entre la cual se encuentran queridas amigas y queridos amigos de muchos años, esta conferencia, que marca mi despedida de IDEA Internacional.

Lo hago en el seno de esta prestigiosa institución, el faro de investigación jurídica de mayor prestigio de nuestra región, a la que tuve el privilegio de visitar por primera vez acompa-

* El autor es director de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe.
Conferencia magistral impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 8 de noviembre de 2023, la cual fue organizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el INE y el IIJ, bajo la coordinación de José de Jesús Orozco Henríquez. Una versión similar se publicó en *Revista Derecho Electoral*, núm. 37, 2024, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

ñando a mi mentor, el doctor Héctor Gros Espiell, en 1986. Fue en esa oportunidad (en ese entonces yo era un joven profesional de apenas treinta años) cuando conocí a los doctores Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valades, Jorge Madraso, y muchos otros.

Unos años más tarde, ya como director ejecutivo de CAPEL, inicié la relación con el TRIFE de aquella época, en particular con don José Luis de la Pesa, don Fernando Franco y don Jesús Orozco.

Y posteriormente, a inicios de la década de los años 1990 organizamos con el director ejecutivo del IFE, don Arturo Nuñez, el primer seminario internacional en la sede del entonces IFE.

Desde estas primeras visitas y durante estos 37 años he estado estrechamente vinculado con el devenir político y electoral de México. Ello me ha permitido tener el privilegio y la satisfacción de haber sido testigo, en primera línea, de todas y cada una de las cinco elecciones presidenciales mexicanas que tuvieron lugar desde 1994 a la fecha, y de la mayoría de los comicios de medio término.

Deseo expresar asimismo mi sincera gratitud hacia todas las personas, amigas, amigos y colegas que han dejado una huella indeleble en mi vida personal y profesional durante las casi cuatro décadas que he tenido el privilegio de visitar este hermoso país, personas que me acogieron con calidez y se convirtieron en pilares referentes en mi trayectoria profesional, primero en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y en el Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL (1986-1997), y posteriormente desde IDEA Internacional (1997-2023).

Pero, como sabemos, todo viaje tiene su fin. En mi caso, luego de veintiocho años al servicio de IDEA Internacional, desempeñándome como director regional para América Latina y el Caribe, el 31 de diciembre de 2023 marcará el cierre de este enriquecedor y extraordinario

capítulo de mi vida profesional. Me despido con una inmensa gratitud, pero igualmente energizado y comprometido a seguir contribuyendo y dando lo mejor de mí en la defensa de las autoridades electorales, la celebración de elecciones con integridad y en el robustecimiento de la democracia.

Ingreso ahora de lleno al tema central de mi conferencia.

Iniciaré con una reflexión introductoria sobre el desafío y las oportunidades que enfrenta actualmente la democracia, para efectuar luego un examen acerca del estado de la democracia tanto a nivel global como latinoamericano. En tercer lugar, analizaré las principales tendencias que surgen del actual superciclo electoral latinoamericano. En la cuarta parte propondré una agenda dirigida a enfrentar el declive democrático promoviendo una democracia de nueva generación, para cerrar mi exposición con una reflexión final.

Inicio mi exposición formulando las siguientes preguntas:

¿Estamos viviendo el ocaso de la democracia? ¿Está la democracia muriendo? ¿Estamos entrando a una contraola democrática con fuerza suficiente para borrar gran parte de los muy importantes avances logrados durante las últimas cinco décadas en el marco de la tercera ola democrática? ¿O más bien atravesamos una coyuntura crítica y desafiante respecto de la cual la democracia, como en el siglo pasado, tendrá la resiliencia y la capacidad de sobreponerse y reinventarse? ¿Cuál es el futuro de la democracia?

En mi opinión, la democracia se encuentra actualmente, tanto a nivel global como regional latinoamericano, en una encrucijada crítica y en un punto de inflexión.

Fuertemente tensionada entre el declive y la resiliencia, la democracia atraviesa uno de sus momentos más difíciles desde el inicio de la tercera ola democrática; el desafío es mayúsculo, no hay que exagerarlo, pero tampoco subestimarlo. Demanda atención urgente, reflexión profunda, un diagnóstico preciso y un plan de acción riguroso y valiente dirigido a defender, fortalecer, repensar y mejorar la calidad de la democracia.

El momento para tomarle el pulso a la democracia no podría ser más oportuno. Este 2023 se cumplen 49 años desde el inicio de la tercera ola democrática a nivel mundial y 45 de su inicio en nuestra región. Se recuerdan, asimismo, los cincuenta años de los golpes de Estado en Chile y Uruguay.

Antes de ingresar al corazón de mi conferencia, permítaseme aclarar a qué me refiero cuando hablo de democracia; utilizo para ello el concepto de democracia representativa que contiene el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, adoptada el 11 de setiembre de 2001, definición que debe ser complementada con los artículos 3 (elementos esenciales), y 4 (componentes fundamentales).

El citado artículo 2 expresa: “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”.

Añadiendo que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.

Por su parte, el artículo 3 de la CDI establece como *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 respecto de los componentes fundamentales, el citado artículo 4 señala que estos son: “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”.

Y agrega como componente fundamental: “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”.

El estado de la democracia a nivel global

En el periodo que siguió a la caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1993), Francis Fukuyama proclamó el “fin de la historia”, dando por triunfante a la democracia capitalista y al libre mercado. Pero la historia, como sabemos, no ha terminado, y tan solo tres décadas después nos encontramos ante una democracia bajo acoso, asediada por numerosas amenazas, que se manifiestan en una creciente polarización, la proliferación de noticias falsas, y un resurgimiento de populismos antiliberales. Para decirlo en palabras de Moisés Naím, la democracia sufre hoy el embate de las tres P: polarización, populismo y post verdad.

Estas amenazas se diferencian de las del pasado, ya que los procesos de erosión, declive o retroceso tienen dos características novedosas.

La primera, el deterioro democrático ya no viene generalmente de la mano de los golpes de Estado tradicionales, si bien estos continúan en algunas regiones del mundo, sino de un nuevo tipo de autoritarismo, que, si bien llega al poder vía elecciones más o menos competitivas luego, desde el poder, y haciendo un uso abusivo de los mecanismos democráticos, corroe a la democracia gradualmente desde adentro, como bien analizan Levitsky y Ziblatt en su libro *Cómo mueren las democracias*.

La segunda característica es que el actual declive democrático no se circunscribe únicamente a las democracias emergentes, sino que también alcanza a aquellas que, hasta hace poco, considerábamos consolidadas, como lo evidenció el asalto al Capitolio estadounidense el 6 de enero de 2021, así como la irrupción de líderes populistas y democracias iliberales en algunos países europeos.

Los datos que surgen de los principales índices que miden la calidad de la democracia a nivel global y los numerosos artículos y libros que se han publicado en los últimos años ofrecen una doble lectura. La doctrina no es pacífica en este terreno.

Como en *Historia de dos ciudades*, la fascinante novela de Dickens, mientras para algunos autores asistimos al mayor número de democracias que la humanidad ha visto en su historia, para otros, en cambio, la democracia atraviesa actualmente uno de los momentos más complejos y desafiantes desde el inicio de la tercera ola democrática.

Un aspecto muy importante a resaltar es el cambio radical que sufrió el debate en estas tres últimas décadas; en este corto tiempo pasamos del optimismo exultante de Francis Fukuyama a posiciones más cautas, o incluso pesimistas, reflejadas en libros; para citar solo unos pocos, tales como el *Ocaso de la democracia y la seducción del autoritarismo*, de Anne Applebaum, *El pueblo contra la democracia*, de Yascha Mounk, *The crisis of democratic capitalism*, de Martín Wolf, *Cómo terminan las democracias*, de David Runciman, y *Malos vientos: salvar la democracia de la ira rusa, la ambición china y la complacencia estadounidense*, del

profesor de Stanford Larry Diamond, autor este último que advierte acerca del peligroso proceso de “recesión democrática” que está teniendo lugar a nivel global.

Otros expertos, en cambio, si bien reconocen que las democracias en muchos países del mundo enfrentan serios desafíos y amenazas, y que de no adoptarse las medidas correctivas necesarias la situación podría incluso agravarse, ponen el acento en que vivimos en el periodo más democrático de la historia de la humanidad. Más que en los retrocesos democráticos, estos autores resaltan los sorprendentes niveles de resiliencia democrática que existen en muchos países, así como las dificultades que también enfrentan determinados regímenes autoritarios para consolidarse y legitimarse. Esta es la posición que esbozan, entre otros, Steve Levitsky y Lucan Way en un reciente artículo, que lleva por título “Democracy Surprising Resilience”, publicado en el *Journal of Democracy* a inicios del pasado mes de octubre.

Por su parte, un estudio reciente realizado por la Open Society Foundation (OSF) en treinta países del mundo y publicado en el periódico inglés *The Guardian*, revela la paradoja que existe en relación con la percepción de la democracia.

Aunque esta sigue siendo ampliamente valorada, se encuentra bajo el escrutinio de diversos desafíos, que incluyen la desigualdad, la corrupción, las amenazas del cambio climático y de la inteligencia artificial. Es decir, mientras que existe una demanda constante de democracia y confianza en sus pilares fundamentales, simultáneamente *surgen dudas sobre su eficacia para producir resultados tangibles* a la vez que se observa un resurgimiento del autoritarismo. Notablemente, el estudio señala que los jóvenes son más escépticos que las generaciones de mayor edad acerca de la capacidad de la democracia para satisfacer sus expectativas.

Esta recesión democrática —me incluyo entre los expertos que tienen una mirada más crítica acerca de la situación actual de la democracia— tiene lugar en un escenario de

“desorden internacional”, caracterizado por una “polycrisis” y una “permacrisis”, es decir, un momento histórico marcado por múltiples crisis globales que se desarrollan al mismo tiempo en una escala casi sin precedentes y que dan lugar a un periodo prolongado de inestabilidad, inseguridad y, sobre todo, de marcada incertidumbre.

En efecto, la ilegítima y brutal invasión rusa a Ucrania, el gravísimo conflicto entre Israel y Hamas; una agenda geopolítica sobrecargada de puntos calientes, las tensiones entre Estados Unidos y China, la desaceleración económica, el aumento de las tasas de interés para hacer frente a la inflación, el debilitamiento del multilateralismo, la parálisis del sistema de defensa colectiva global, una profunda reconfiguración geoeconómica y geopolítica y la reformulación de la globalización, suman mayor volatilidad, complejidad y tensión.

A todo ello debemos sumarle —como nos advierte Thomas Freedman en su libro *Gracias por llegar tarde*— no solo la cantidad de cambios, sino la velocidad de estos y el carácter marcadamente disruptivo de los mismos, potenciados por la amenaza del colapso ecológico y el impacto de la inteligencia artificial, combinación de factores y tendencias que añaden nuevos desafíos y amenazas existenciales a las democracias del siglo XXI.

Como bien señala Harari en su libro *21 lecciones para el siglo XXI*: la sensación de desorientación y de fatalidad inminente se agrava por el ritmo acelerado de la disrupción tecnológica, que se inició con la irrupción del internet en la década de 1990 y su permanente aceleración desde entonces. Al sistema político democrático le cuesta tratar con las revoluciones que están teniendo lugar de manera simultánea de la tecnología, la información y la biotecnología. Y agrega, “la humanidad está perdiendo la fe en el relato liberal que ha dominado la política global en las últimas décadas, exactamente cuando la fusión de la biotecnología y la info tecnología nos enfrenta a los mayores desafíos que la humanidad ha conocido”.

El reciente informe de IDEA Internacional, “El estado global de la democracia 2023: los nuevos pesos y contrapesos”, presentado en Estocolmo, Suecia, el pasado 2 de noviem-

bre, señala que casi la mitad (85) de los 173 países estudiados sufrieron una disminución en al menos un indicador clave del desempeño democrático en los últimos cinco años.

Estamos en presencia de otro año de declive de la democracia a nivel global. En 2022, una vez más los países con descensos netos superaron en número a los que registraron avances. Esta es la caída consecutiva (seis años seguidos) más larga desde 1975, y ninguna región del mundo permanece inmune a esta tendencia.

Este declive democrático es la consecuencia de varios factores que han provocado la erosión de los “controles y equilibrios” formales en tres ámbitos principales: en el de las elecciones, los parlamentos y los tribunales de justicia.

En la misma línea del informe de IDEA Internacional, las conclusiones que se desprenden de otros estudios que también miden la calidad de la democracia —como el de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* y el del proyecto de la Universidad de Gotemburgo, V-DEM, para citar dos de los más reconocidos—, son igualmente preocupantes.

Dos tendencias principales que surgen de estos últimos informes

La primera: según el último índice de la democracia que elabora la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, solo el 8% de la población mundial vive en democracias plenas, mientras los regímenes híbridos y autoritarios abarcan el 56,9% de los 167 países y territorios que cubre el estudio. Por su parte, el último informe del proyecto V-DEM señala que el nivel global de democracias en 2022 ha retrocedido a los niveles de 1986, y, por ende, los avances globales de la democracia de los últimos 35 años han sido eliminados.

Y la segunda: la cantidad de personas que creen que la democracia es la mejor respuesta a los problemas ha disminuido durante el último quinquenio, del 52,4% al 47,4%, agravado por el hecho de que un 52% ve en un gobierno fuerte y ajeno a la institucionalidad democrática una solución legítima a sus problemas (frente al 38%, que lo consideraba hace unos años).

Sin embargo, y pese a estos datos y tendencias negativas, cabe tener presente que el mundo es hoy significativamente más libre que hace cincuenta años; que muchas democracias vienen demostrando niveles importantes de resiliencia; que en numerosos países amplios sectores demandan y luchan por vivir en democracia, y que varios regímenes autoritarios encuentran importantes niveles de resistencia a la vez que experimentan serias dificultades para lograr legitimarse y consolidarse. En resumen: *la democracia en el mundo está bajo fuerte acoso y en declive, pero en modo alguno está derrotada.*

La democracia en América Latina y sus principales tendencias

Sin perjuicio de algunas diferencias, los principales informes sobre la calidad de la democracia en América Latina muestran un escenario regional de luces y sombras, heterogéneo y crecientemente preocupante.

Por un lado destacan, pese a todos sus déficits y promesas incumplidas, los 45 años de vida democrática que la región acumula desde el inicio de la tercera ola democrática en América Latina, un proceso que puso fin a la larga pesadilla autoritaria, y que constituye el proceso democrático de mayor duración y extensión geográfica de toda nuestra historia. Pero, por el otro, observamos con justificada preocupación un proceso de estancamiento, erosión, deterioro o retroceso democrático, según el país en cuestión, gradual, pero constante, desde los años 2007-2008 a la fecha.

Me incluyo entre los analistas que consideran que la democracia en nuestra región atraviesa su momento más delicado desde fines de la década de los años ochenta del siglo pasado.

Si, como analizamos previamente, las características del escenario global son adversas para el avance y fortalecimiento de la democracia, el contexto regional latinoamericano presenta igualmente serios retos y amenazas para esta.

En efecto, más allá de los desafíos políticos y de cultura democrática que analizaremos en breve, los déficits estructurales de América Latina, agravados por la herencia envenenada que dejó la pandemia en materia económica y social: una nueva década perdida en términos económicos, crecimiento anémico, aumento de la pobreza y desigualdad, y un largo etcétera, generan fuertes condicionamientos y severas limitaciones para el funcionamiento óptimo de la democracia y su capacidad de dar resultados (*delivery*) oportunos y eficaces a las demandas de una ciudadanía crecientemente empoderada y frustrada.

Deseo compartir brevemente con ustedes las seis principales tendencias que observo en relación con el estado actual de la democracia en nuestra región:

1. La heterogeneidad que existe en materia de regímenes políticos y el declive en materia de calidad de la democracia

La región es una, pero diversa a la vez, ya que existen diferencias importantes en materia de desarrollo democrático entre los países latinoamericanos. De acuerdo con el Índice de la democracia 2022 de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, la región latinoamericana vuelve a sufrir por séptimo año consecutivo un nuevo descenso, pasando de un puntaje de 5.83 a 5.79, el más bajo desde que inició la medición en 2006. Pese a ello, América Latina sigue siendo la tercera región del mundo con el puntaje promedio más alto solo por detrás de América del Norte y de Europa occidental.

De los veinte países de la región, solo tres califican como democracia plena. Uruguay —casi siempre— y Chile y Costa Rica, que entran y salen de esta primera categoría según el año de medición. Otros cinco países son calificados como democracias defectuosas o incompletas: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y República Dominicana. Ocho países son considerados regímenes híbridos: El Salvador, Guatemala, Bolivia, Paraguay, Honduras, Ecuador, México y Perú. Por su parte, cuatro países son clasificados como regímenes autoritarios: Cuba, Venezuela, Nicaragua y Haití, este últimamente convertido en un Estado fallido.

Consecuencia de todo ello, solo el 4% de la población latinoamericana vive en una democracia plena, el 45% habita en regímenes híbridos o autoritarios, y el 62% reside en países cuyo puntaje disminuyó en 2022.

2. Si la situación actual del estado de la democracia es preocupante, las tendencias de deterioro y de declive democrático en varios países son aún más preocupantes. Un balance de la evolución del estado de las democracias en nuestra región muestra tres hallazgos principales.

El primero, pese a los importantes niveles de resiliencia, durante los últimos años y, especialmente como consecuencia de medidas adoptadas durante la pandemia, casi la mitad de las democracias han experimentado un proceso de erosión en sus componentes básicos.

El segundo, el declive democrático, ha sido mayúsculo. Durante los últimos quince años, la región perdió once democracias; tres degeneraron en sistemas autoritarios (Venezuela, Nicaragua y Haití) uniéndose a Cuba, y ocho descendieron a la categoría de regímenes híbridos (El Salvador, Guatemala, Bolivia, Paraguay, Honduras, Ecuador y México).

Y, el tercero, las dictaduras y los regímenes híbridos han venido profundizando su deriva autoritaria en un número importante de países.

3. Constatamos un nivel creciente de acoso y amenazas a los medios de comunicación y periodistas, a los defensores de los derechos humanos, a líderes sociales y defensores del medio ambiente. En 2022, de los 67 periodistas asesinados en el mundo, 30 tuvieron lugar en nuestra región. Estos ataques a la libertad de expresión y de prensa constituyen el *canario en la mina*, que alerta de manera temprana los riesgos inherentes a un gradual deterioro democrático y un avance autoritario.

4. Otra tendencia negativa son los frecuentes ataques a la independencia de los poderes judiciales, a los órganos autónomos de control y, últimamente, a los organismos electorales.

5. Asimismo, los datos de cultura política son igualmente preocupantes. De acuerdo con Latinobarómetro 2023, solo el 48% de los latinoamericanos apoya la democracia, lo que significa una caída de 15% desde 2010 (63%). Otro factor que llama la atención es la brecha generacional que se está abriendo, ya que los jóvenes registran una mayor preferencia a los autoritarismos que las personas de mayor edad, y un menor nivel de apoyo a la democracia. De igual modo, la indiferencia entre un gobierno autoritario o uno democrático pasó del 16% al 28% en apenas trece años. Por su parte, en las últimas dos décadas quienes suscriben la frase “no me importaría que un régimen no democrático llegara al poder si resolviese los problemas” creció de 44% a 54%.

A estas cifras hay que sumarle lo que llamo los “consensos regionales negativos”: más del 69% de los latinoamericanos (promedio regional) no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia, y para el 73%, también promedio regional, los políticos no gobiernan para ayudar a las mayorías, sino para su propio beneficio y para favorecer a grupos poderosos (Latinobarómetro 2020).

6. Otros dos fenómenos, la corrupción y la inseguridad ciudadana, presentan tendencias igualmente negativas. Respecto de la primera, el último Índice de Transparencia In-

ternacional 2023 sobre percepción de la corrupción evidencia un estancamiento en la lucha contra este flagelo tanto a nivel global como regional latinoamericano. El puntaje promedio para las Américas se mantiene estancado en 43 puntos. Solo tres naciones están por encima de los cincuenta puntos: Uruguay (74 puntos), Chile (67) y Costa Rica (54). El resto de los países salen nuevamente aplazados en la lucha contra la corrupción.

Y en relación con el segundo fenómeno —inseguridad—, cabe apuntar que América Latina, con solo el 8% de la población mundial, concentra más del 35% de los crímenes a nivel mundial, lo cual la convierte en una de las regiones más violentas y, al mismo tiempo, más desiguales del mundo.

Respecto de este último fenómeno, el Informe de IDEA Internacional advierte que la mayoría de los gobiernos de la región han fracasado en responder de manera oportuna, eficaz y democrática a las causas profundas del aumento del crimen violento, y muchos han recurrido a garantizar más poder a las fuerzas armadas, aumentando el gasto en defensa y expandiendo la militarización en seguridad pública e inmigración.

A partir de la propagación del modelo Bukele, lo que he denominado la “bukelización de la política”, que ofrece resultados eficaces, de momento, en la lucha contra la delincuencia, pero que viene acompañado de serias violaciones a los derechos humanos, debilitamiento del Estado de derecho y deterioro democrático, advertimos con preocupación una moda en nuestra región por la emergencia de candidatos o mandatarios de diversa orientación ideológica que proponen replicar este seductor, pero peligroso modelo de lucha contra el crimen organizado.

La “bukelización de la política” es muy peligrosa, ya que ofrece una metodología efectiva de cómo dismantelar una democracia con apoyo popular y seguir siendo popular.

Urge por ello que los gobiernos latinoamericanos pongan en marcha políticas de seguridad que al tiempo que sean eficaces en el combate de la delincuencia y el crimen organizado sean también democráticas, respetuosas de los derechos humanos y del Estado de derecho.

El desafío es mayúsculo, como también lo son los riesgos en caso de fracasar: o encontramos soluciones democráticas al desafío de la inseguridad — hoy convertido en el principal riesgo político — o arriesgamos un creciente apoyo ciudadano a propuestas autoritarias.

Finalmente, en el plano latinoamericano, constatamos un debilitamiento del consenso regional a favor de la democracia — que sí existía hace dos décadas, y que permitió en 2001 adoptar la Carta Democrática Interamericana —, debilitamiento que viene acompañado de una desactualización de los mecanismos regionales de promoción y defensa de la democracia para dar respuestas oportunas y eficaces a las amenazas provenientes de un nuevo tipo de autoritarismo.

Pese a este cuadro regional adverso, un balance equilibrado evidencia que no todo es negativo. Durante los últimos años hemos visto desarrollos positivos que permiten abrigar esperanza, y que constituyen áreas sobre las cuales podemos y debemos trabajar para construir una sólida línea de defensa democrática en nuestra región.

Entre ellas cabe mencionar la resiliencia de la democracia en contextos muy desafiantes; la celebración ininterrumpida del calendario electoral — aun durante la pandemia — reafirmando de este modo que las elecciones son la única vía legítima de acceso al poder; el compromiso de procesar las crisis políticas con apego a la Constitución; la búsqueda de canalizar la protesta social por vías institucionales; una ciudadanía empoderada y activa, que reclama y defiende en las calles sus derechos y demandas; los avances logrados en materia de derechos de las mujeres — importantes, pero aún insuficientes —, de grupos LGTBIQ+, de pueblos indígenas y afrodescendientes; y, sobre todo, la lucha valiente y en condiciones muy

difíciles y peligrosas, de periodistas, defensores de derechos humanos y líderes sociales y ambientales —a un costo humano y profesional enorme— en favor de los derechos humanos, la libertad de expresión, el medio ambiente y la democracia.

Elecciones y democracia: situación actual y tendencias

Dentro de este cuadro regional preocupante en materia de calidad de la democracia, América Latina es epicentro de un intenso superciclo electoral que inició en 2021 y concluirá en 2024.

Desde 2021 hasta ahora, se han celebrado diez elecciones presidenciales democráticas: Ecuador, Perú, Chile y Honduras en 2021; Costa Rica, Colombia y Brasil en 2022; y Paraguay, Guatemala y Ecuador en 2023. También tuvo lugar en 2021 una farsa electoral en Nicaragua. Argentina, por su parte, llevó a cabo la primera ronda de su proceso electoral en octubre, y celebrará su balotaje el próximo 19 de noviembre.

Mirando hacia el futuro, 2024 se erige como el año culminante de este superciclo, presentando seis elecciones presidenciales de suma importancia en El Salvador (febrero), Panamá y República Dominicana (mayo), México (junio), y Uruguay y Venezuela en el segundo semestre; comicios cuyos resultados están destinados a redibujar el mapa político latinoamericano.

De este superciclo electoral surgen varias tendencias significativas. Nuevamente, por la limitación de tiempo, apuntaré solo seis.

Primero, destaca el “voto castigo” contra los partidos en el poder, una constante en la mayoría de los países, con las notorias excepciones de Paraguay, donde se mantuvo el oficialismo, y Nicaragua, que celebró elecciones sin niveles mínimos de integridad electoral.

Desde 2019, los partidos gobernantes han enfrentado derrotas en diecisiete de las dieciocho elecciones presidenciales democráticas.

En segundo lugar, los balotajes están tomando un rol central en la definición de los mandatarios, siendo notable la frecuencia con la que los resultados se revierten en esta segunda ronda. De los últimos ocho balotajes (2021-2023), cinco han supuesto un cambio en la tendencia inicial. Este fenómeno quedó evidenciado nuevamente este año en Ecuador y Guatemala, y se anticipa una competición reñida en Argentina, con un giro sorpresivo tras las elecciones primarias.

Una tercera tendencia es el resurgimiento de gobiernos de izquierda o progresistas, con matices variados entre ellos y en un escenario regional e internacional distinto al de la llamada “primera marea rosa” anterior.

En cuarto lugar, enfrentamos una creciente fragmentación política y desafíos de gobernabilidad. Ejemplos de ello son los casos recientes de Ecuador y Guatemala, donde los presidentes electos tendrán que gobernar con un apoyo legislativo limitado, lo que obliga a la formación de coaliciones frágiles que podrían complicar la estabilidad política y la implementación de reformas necesarias.

Una quinta tendencia pasa por la emergencia de los candidatos que denomino PAP: personalistas, antisistema y populistas. Estos candidatos, independientemente de su inclinación ideológica, comparten un enfoque de liderazgo con tintes autoritarios y una gestión gubernamental que a menudo desafía las normas institucionales.

Sexta y última, la hiperpolarización política está alcanzando niveles alarmantes, el espacio para posturas moderadas se erosiona mientras candidatos con posiciones extremas ganan terreno. Esta polarización, exacerbada por el uso indebido de las redes sociales, está alimentando un ambiente de violencia política y desconfianza, poniendo en jaque los cimientos

de la democracia, que con seguridad se agravará como consecuencia del mal uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales.

Dentro de este marco de tensión, se ha vuelto una práctica común que los candidatos derrotados impugnen los resultados electorales y emprendan campañas de descrédito contra las autoridades electorales, como se ha evidenciado en Perú en 2021. Situaciones similares en Brasil y México, donde líderes políticos han lanzado acusaciones infundadas contra organismos electorales, ponen en riesgo la estabilidad democrática. Estos ataques a las instituciones electorales indican un nivel de polarización que no solo afecta la política actual, sino que también siembra incertidumbre para el futuro de la democracia en la región.

Reflexión final

Como se desprende de nuestro análisis, la democracia en América Latina muestra signos combinados de resiliencia y de deterioro. Ante los impactos concurrentes de las múltiples capas de crisis, el escenario para los próximos años se presenta complejo y desafiante. Hay que prepararse para enfrentar “tiempos recios”.

¿Qué hacer entonces frente a este cuadro regional complejo y retador?

La amenaza a la democracia, su estancamiento, deterioro o retroceso son reales, y no deben ser subestimados. El tamaño del desafío obliga evitar caer en un pesimismo paralizante. Exige al mismo tiempo diseñar y poner en marcha una agenda rigurosa que ponga foco en siete prioridades dirigidas a proteger, fortalecer y relegitimar a la democracia.

Primero, y lo más importante, debemos repensar la democracia para dotarla, como aconseja Innerarity, de una teoría más sofisticada que le permita gobernar la complejidad y dar respuestas eficaces a las demandas del siglo XXI. Como bien señala el citado académico, “la

principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad”. No podemos pretender seguir gobernando a nuestras sociedades con instituciones diseñadas en el siglo XIX y con paradigmas del siglo XX; urge avanzar rápidamente en el ámbito de la innovación política-institucional, con el objetivo central de encontrar soluciones democráticas a los problemas de la democracia, para evitar que el malestar en la democracia se convierta en malestar con la democracia.

Segundo, mantener y fortalecer la resiliencia electoral para garantizar la legitimidad de origen. Para ello es crítico blindar a los organismos electorales de los crecientes ataques que vienen sufriendo. Igualmente importante es complementar la legitimidad de origen con la legitimidad de ejercicio —con división de poderes— cumpliendo con los principios establecidos en los artículos 3 y 4 de la CDI.

Tercero, recuperar la centralidad de la política, restablecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones —partidos políticos y congresos— y en las elites políticas, poner en marcha programas dirigidos a fortalecer los valores y actitudes democráticos, y abrir nuevos canales de escucha, participación y deliberación ciudadanas.

Es preciso reimaginar el papel del ciudadano, agregándole a su condición de elector, dimensiones de carácter participativo y deliberativo que le permitan tener un mayor protagonismo en los procesos de toma de decisión y en la elaboración de políticas públicas. En otras palabras: necesitamos transitar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos y ciudadanas.

Cuarto, robustecer el Estado de derecho —la gran asignatura pendiente de la democracia latinoamericana—, no solo para garantizar la defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión, sino también para luchar con eficacia en contra de la corrupción e inseguridad ciudadana y poner fin a la impunidad.

Quinto, La combinación de “sociedades fatigadas”, “calles calientes” y “urnas irritadas”, junto con la brecha entre la magnitud de los problemas y la capacidad menguada de los gobiernos para dar respuestas oportunas y eficaces, colocan a la gobernabilidad en el centro de la agenda regional.

Es urgente dar respuesta a este reto, acompañando a la democracia de buen gobierno y de un Estado moderno, robusto y estratégico, transparente, que rinda cuentas, con solvencia fiscal y capacidad de dar resultados concretos y oportunos a los problemas reales de la gente.

Sexto, atender con urgencia la dimensión social de la democracia. El ejercicio de la libertad debe estar necesariamente vinculado a algún sistema efectivo de seguridad social. Para ello es necesario renegociar los contratos sociales y reducir los altos niveles de desigualdad que caracterizan a muchas de nuestras democracias.

Séptimo, a nivel regional hay que recuperar el consenso sobre el concepto de democracia y actualizar y reforzar los mecanismos de protección de la democracia —con foco en la Carta Democrática Interamericana— para que complementen y apoyen a aquellos existentes a nivel nacional.

Esta es la agenda que en mi opinión América Latina necesita poner en marcha con urgencia, dirigida a: por un lado, con capacidad de brindar respuestas tanto a los viejos problemas del siglo XX que aun siguen pendientes como a los nuevos desafíos del siglo XXI, en especial los del cambio climático y los de la IA; y, por el otro lado, que permita avanzar hacia una democracia de nueva generación, más inclusiva y resiliente, verde y digital.

Y la mejor manera de hacerlo, como bien aconsejaba Albert O. Hirschman, es “poniendo foco en lo posible más que en lo probable”.

Queridas amigas y amigos:

La historia enseña que el triunfo de la democracia no está garantizado, pero tampoco su ocaso es una certeza. Ambos futuros son posibles.

El siglo XX fue sin duda el siglo de la democracia, como bien nos recuerda Amartya Senn. La democracia fue, pese a todos los desafíos, la gran ganadora de los choques ideológicos del pasado en contra del fascismo, del nazismo y del comunismo.

Pero el camino democrático, como hemos visto durante estos 2,500 años (desde que Clístenes y Pericles la establecieron en Atenas cinco siglos antes de Cristo) y a lo largo de sus tres olas, no es recto ni está exento de desafíos, obstáculos y amenazas.

La democracia no está condenada a suicidarse, como pensaba John Adams, primer vicepresidente y segundo presidente de Estados Unidos. Pero tampoco creo que, como vaticinara Fukuyama, al final de la historia encontraremos inexorablemente a la democracia liberal.

La democracia tiene a su favor que es el más adaptable de los regímenes políticos conocidos, el que permite autocorregirse periódicamente vía elecciones y, como afirmaba Karl Popper, el único régimen político que nos permite librarnos de nuestros gobernantes sin derramamiento de sangre. Pero para que la democracia tenga futuro, para que nosotros tengamos un futuro prometedor dentro de la democracia, debemos luchar y trabajar de manera ardua y permanente para hacer realidad su promesa.

En resumen, la democracia, como dice Sartori, antes que nada y sobre todo es un ideal. Pero también, como acertadamente nos recuerda Touraine, es “un trabajo”. En definitiva, la democracia es una “construcción permanente” que hay que reinventar, recrear, perfeccionar y defender todos los días. No hay democracia sin demócratas comprometidos.

Mucho dependerá de la calidad del liderazgo político, de la legitimidad de las instituciones, de la capacidad de dar resultados oportunos y eficaces a las demandas ciudadanas, pero, sobre todo, de nuestro compromiso con los valores de la democracia y de nuestras acciones; de lo que hagamos individualmente, pero también de lo que hagamos como sociedad para encontrar respuestas democráticas a los problemas de la democracia, donde no haya hombres ni mujeres necesarios ni imprescindibles, y donde los únicos necesarios, como bien señala Enrique Krauze, seamos los ciudadanos actuando libremente en el marco de la Constitución, las leyes y las instituciones.

Este es mi deseo más profundo para nuestra América Latina. Los invito a que trabajemos juntos para hacerlos realidad.

Muchas gracias