



CRISIS DEMOCRÁTICAS Y DESAFÍOS PARA LAS RESPUESTAS INTERNACIONALES BAJO LA CARTA DEMOCRÁTICA

Jennifer McCoy, Centro Carter y Georgia State University

Comentarios preparados para la presentación en la “VI Cumbre de Ex-Presidentes: Institucionalidad Democrática e Inclusión Social,” organizada por el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, Lima, 11 de Setiembre, 2011.

La Carta Democrática fue iniciada por los peruanos en respuesta al auto-golpe y la subsiguiente administración autoritaria de Fujimori. En otras palabras, respondió a una necesidad de cubrir nuevos tipos de amenazas democráticas, más allá del tradicional golpe militar, considerado por el Acuerdo de Santiago de 1990, y con el deseo de codificar el compromiso democrático que se había diseminado en el hemisferio en el 2001. En la última década, sin embargo, hemos visto nuevas fuentes de crisis democráticas que presentan retos para la promoción y protección colectiva de la democracia.

Hemos compilado información sobre cinco fuentes domésticas de crisis democráticas: el golpe de estado tradicional o intento de golpe, líderes en ejercicio, choques intra-gubernamentales entre divisiones del gobierno, actores armados no pertenecientes al gobierno incluyendo facciones criminales, facciones militares rebeldes o insurgencias armadas o paramilitares, y actores sin armas no pertenecientes al gobierno incluyendo protestas sociales masivas y bloqueos.¹ En el Cuadro 1, podemos ver las siguientes tendencias emergentes:

- Las fuentes nuevas del Siglo 21 de crisis democráticas incluyen:
 - Actos no gubernamentales (protestas masivas sin armas y con armas, grupos ilegales) se han proliferado después de 1997.
 - Disputas intra-gubernamentales como resultado de crisis constitucionales después de 1997.

¹ Favor notar que no estoy analizando amenazas estructurales (nacionales o internacionales) a la democracia, si no que estoy concentrándome en comportamientos conscientes de los actores domésticos. Podríamos agregar una quinta fuente de comportamientos originadas en intervenciones extranjeras que podrían incluir financiación extranjera o veto de un candidato específico, suministrando armas a un grupo armado, deliberadamente desestabilizando a un gobierno establecido, o intervención armada.

- Las amenazas de los líderes en ejercicio son persistentes durante todo el período de tiempo y pueden durar mucho, aunque en el Cuadro 1 hemos incluido solamente episodios específicos que pueden dar impulso a respuestas internacionales.
- Una clara baja, pero no eliminación de la amenaza de golpes de estado tradicionales, especialmente en combinación con otros actores. Si le agregamos a esto, la participación de unidades militares rebeldes retando a líderes civiles (incluyendo Actores No-gubernamentales Armados), podemos ver un reto continuo para la gobernabilidad democrática de parte de las fuerzas armadas con nuevas mascararas.
- Muchas crisis democráticas contemporáneas incluyen a actores y comportamientos múltiples.

¿Que hemos aprendido?²

Un compromiso con la democracia es crecer con fuerza en organizaciones internacionales y se manifiesta en varias cláusulas y acuerdos democráticos. La Carta Democrática Inter-Americana es el compromiso hemisférico de mayor alcance a la fecha.

Estos compromisos son frecuentemente mencionados en las respuestas internacionales a amenazas democráticas, de Mercosur o el Grupo de Río, que amenazan con la suspensión de socios debido a sus cláusulas democráticas, a las referencias frecuentes en las Resoluciones de la OEA en la Carta Democrática Inter-Americana (aún cuando invocan no con frecuencia los Artículos 18-21 realmente como una base para la acción).

² He analizado la respuesta internacional a estos casos en *Democratization*, Vol.13, No.5, Diciembre 2006, pp.756-775.

Aún la comunidad internacional no está ayudando adecuadamente a prevenir o resolver estas nuevas amenazas o las continuas amenazas de los líderes en ejercicio.

Varios factores explican esta dificultad para responder:

- 1. La falta de consenso sobre el verdadero significado de la democracia. Algunos ponen énfasis en la representación, separación de poderes y libertades individuales. Otros dan prioridad a la participación, inclusión social, autonomía cultural y derechos colectivos. En consecuencia, no se han adoptado indicadores de violaciones a la Carta Democrática (por ejemplo, el significado de “alteración” o “interrupción” del orden democrático, no ha sido definido).***

Mientras que la Declaración de Derechos Humanos de las NU y la Carta de la OEA, hacen ambos referencia a la democracia representativa como un derecho humano fundamental y un compromiso de los estados miembros, éstas fueron muy poco cumplidas durante el período de la Guerra Fría. El reciente logro de la Carta Democrática Inter-Americana delecta los elementos esenciales de la democracia representativa en el Artículo 3. Sin embargo, en realidad el debate continúa en la región y en el mundo, sobre la operatividad de estos compromisos.

Una de las omisiones notorias de la Carta Democrática Inter-Americana es una definición explícita de que constituiría una violación. Aunque agregar el criterio de una “alteración” del orden democrático (más allá de la “interrupción” especificada

en la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington), tuvo la intención de incluir nuevos tipos de amenazas más allá del golpe militar tradicional, no existen más explicaciones sobre que constituye una “alteración” y por lo tanto merece la intervención de la organización. Sin tal especificación, algunos factores conducen a una inercia o falta de respuesta efectiva: miedo a la intervención recíproca cuando las fallas en un gobierno son identificadas por extraños, el miedo a ofender a un vecino importante, y el poder de “veto” del gobierno afectado u otro estado miembro de una organización como la OEA que practica la toma de decisiones con consenso.

2. Las disputas y crisis intra-gubernamentales que surjan de actores no gubernamentales son particularmente difíciles para los actores internacionales poder evaluarlas y juzgarlas.

Los nuevos tipos de amenazas presentan retos particulares para que juzguen los de fuera. La Carta Democrática Inter-Americana en particular falla en considerar fuentes societarias de las crisis totalmente, y le faltan lineamientos claros para enfrentar las disputas intra-gubernamentales.

Las disputas entre divisiones de gobiernos frecuentemente involucran interpretaciones constitucionales que otros gobiernos creen que juzgar está fuera de su autoridad. Cuando tales disputas involucran a varios cuerpos jurídicos nacionales que compiten entre ellos (tales como una corte constitucional y una corte suprema, o varias salas de una corte suprema), esto se vuelve realmente difícil para los actores internacionales. Aun en casos de fundamentos cuestionables para acusar a presidentes, en los cuales otros líderes en ejercicio pueden tener una motivación para proteger al líder amenazado, vemos muy poca respuesta de la OEA o de los gobiernos extranjeros. Las únicas ocasiones en que la Carta Democrática Inter-Americana (or la

Resolución 1080 anterior) ha sido invocada por un gobierno en un conflicto intra-gubernamental han sido por Nicaragua en 2005 y por Honduras en el 2009.

Quizás la amenaza más problemática de interpretar y responder es la movilización masiva de ciudadanos para protestar contra políticas de gobierno y para demandar cambios de gobierno. Encontramos dilemas normativos, analíticos y empíricos para definir este tipo de amenaza. La protección de los derechos para disentir, hablar libremente y reunirse está guardada como reliquia en la Carta Democrática, en el concepto de democracia liberal y en la mayoría de las constituciones del hemisferio. Sin embargo, hacer cumplir estos derechos presenta dilemas para los gobiernos encargados también de proteger la paz pública y de proveer servicios básicos, sin mencionar que tratan de mantener un tenue sostenimiento del poder cuando las tasas de aprobación caen excesivamente y las legislaturas fraccionadas dificultan implementar políticas.

3. La comunidad internacional tiende a reaccionar a crisis más que a ofrecer ayuda antes que estas se desarrollen.

Enfrentada con la remoción prematura de un presidente en vista de protestas masivas combinadas con acciones cuestionables del Congreso o la fuerzas armadas, la comunidad internacional tiende a cambiar del apoyo a al líder sitiado antes de su salida, a aceptar el cambio de gobierno y concentrarse en una transición constitucional una vez que la salida sea un hecho.

En gran medida, esto refleja la inhabilidad y/o falta de voluntad de los actores internacionales para interceder en forma temprana en un sentido proactivo, en lugar de esperar y reaccionar a crisis que ya estallaron. En la fase reactiva, la tendencia es a solucionar la crisis inmediata aceptando la falta de satisfacción de los ciudadanos y la salida del líder impopular, pero

satisfacer la norma democrática insistiendo en una sucesión democrática. Esto no siempre se logra. En Ecuador, en el año 2000, los militares reconocieron al Vicepresidente como el nuevo Presidente antes que el Congreso actuara. En Venezuela en el año 2002, no se siguió la línea de sucesión luego de que la presunta renuncia del presidente fue informada incluyendo el despido de su vicepresidente y su concejo de ministros completo.

¿Soluciones?

- 1. Adoptar lineamientos sobre que constituyen violaciones a la Carta, ya sea lineamientos independientes para ayudar a alentar al Concejo Permanente de la OEA para que actúe, o un protocolo formal con indicadores.**

El Centro Carter organizó un grupo no-gubernamental de ex líderes, ministros y funcionarios de derechos humanos- Los Amigos de la Carta Democrática Inter-Americana – para presentar recomendaciones en como hacer la Carta más efectiva y alentar su uso proactivo y constructivo. Ellos recomendaron nueve condiciones básicas que ayudarían a alertas a la Organización en el surgimiento de una crisis democrática y una violación de la Carta.

1. Violación de la integridad de las instituciones centrales, incluyendo verificaciones y equilibrios constitucionales para proveer la separación de poderes.
2. Realización de elecciones que no cumplan con los mínimos estándares internacionales.
3. No realizar elecciones periódicas o respetar los resultados electorales.

4. Violación sistemática de las libertades básicas, incluyendo libertad de prensa, libertad de asociación o respeto a los derechos de las minorías.
5. Finalización inconstitucional del período de gobierno de cualquier funcionario legalmente elegido por otro actor elegido o no.
6. Remoción arbitraria o ilegal o interferencia en el nombramiento o deliberaciones de miembros del poder judicial y las entidades electorales.
7. Interferencia de funcionarios no elegidos, tales como oficiales de las fuerzas armadas en la jurisdicción de funcionarios electos.
8. Uso sistemático de la función pública para silenciar, perseguir o alterar las actividades normales y legales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.
9. Uso no justificado y repetido de los estados de emergencia.³

2. Llevar adelante evaluaciones sobre cumplimiento con la Carta.

Las evaluaciones independientes funcionarían mejor, tomando como base varios criterios tales como aquellos mencionados más arriba y que sean conducidos por expertos académicos, tal vez escogidos a través de un Concejo Democrático de personas inminentes. Alternativamente se han propuesto mecanismos para revisión entre pares. El

³ Para mayor discusión sobre la Carta y referencias sobre este punto, ver *McCoy, Focal Point*, Mayo 2004; discurso de Jimmy Carter a las Series de Lecturas Distinguidas de la OEA, Enero 2004, Comisión Andina de Juristas y Centro Carter, *The Collective Defense of Democracy: concepts and procedures*, 2005 (trabajos de Shelley McConnell y Jennifer McCoy, Pedro Nikken, y Carlos Ayala). <http://cartercenter.org/documents/collectivedefenseofdemocracy.pdf>

peligro es que los gobiernos no realizarán una evaluación honesta de ellos mismos. Para contrarrestar esto, se podría establecer un mecanismo similar a la revisión de pares periódica universal de la Comisión de Derechos Humanos de la UN o el CICAD de la OEA o revisiones contra la corrupción que también incluyan la participación de la sociedad civil.

2. Establecimiento de mecanismos preventivos.

Las alertas tempranas hacen más efectiva la diplomacia preventiva. Las alertas tempranas pueden ser mejoradas a través de varios pasos. Primero, otras divisiones o niveles de gobierno deberían tener acceso para presentar su disconformidad al Consejo Permanente de la OEA. Actualmente, la OEA es un club de ejecutivos, lo que significa que la información valiosa se pierde cuando suceden las disputas intra-gubernamentales. Segundo los grupos de la sociedad civil cuenta con evaluaciones y análisis valiosos sobre esfuerzos de monitoreo en progreso. Se podría diseñar un canal para sus resultados. Tercero, un mecanismo que permita ambos tipos de acceso, sería la creación de una Defensoría de la Democracia quien podría recibir los reclamos e informes de estos actores y preparar informes sobre los importantes para el Consejo Permanente, con recomendaciones sobre acciones a tomar.

3. Comprometer a otras entidades regionales.

La formación de nuevas entidades regionales y sub-regionales, con sus cláusulas democráticas propias, presenta oportunidades para implementar ayuda constructiva así como mecanismos punitivos de la Carta Democrática, con la ayuda de organizaciones internacionales adicionales. Con cláusulas democráticas ya incluidas en Caricom y Mercosur y en tanto

Unasur discute su propia democracia y unidad de monitoreo electoral, y mientras que la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y del Caribe se forma, este es un momento oportuno para ampliar la discusión sobre como ayudar mejor a reforzar los compromisos con la democracia y el desarrollo guardados como reliquia en la Carta Democrática Inter-America en su décimo aniversario.

Cuadro 1: Fuentes Internas de Crisis Democráticas, América Latina y el Caribe, 1990-2009

<i>No gubernamentales, sin armas</i>	NIC		ECU					ECU BOL		ARG HAI PER	ARG HAI VEN PER	BOL HAI VEN	VEN	BOL ECU	VEN BOL	BOL				
<i>No gubernamentales con armas</i>	COL	VEN SAL	GUA	COL	PAR	ECU PAR	PER	PER COL				HAI	HAI COL	HAI	HAI	HAI				
<i>Intra-Gubernamental</i>		BRA				ECU		PAR VEN	PER PAR	PER TRI	PER NIC	BOL NIC	ECU	ECU NIC HAI BOL	BOL HAI	ECU	BOL NIC	HON NIC VEN		
<i>Líder en Ejercicio</i>		PER SAL	GUA	DR COL	HAI PER		GUA		PER HAI	HAI	COL HAI	HAI	ECU VEN	COL		VEN	NIC	VEN		
<i>Militar Tradicional</i>	SUR	HAI SUR	HAI	HAI	HAI		PAR					VEN							HON PAR	
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09