



## **LA CARTA DEMOCRÁTICA INTER-AMERICANA Y LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y RECOMENDACIONES**

Maxwell A. Cameron, Director  
Centro para el Estudio de Instituciones Democráticas  
Universidad de British Columbia  
Vancouver, BC, Canadá V6T1Z1

Septiembre 11, 2011

Comentarios preparados para presentación en la “VI Cumbre de Ex Presidentes: Institucionalidad Democrática e Inclusión Social”, organizada por el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, Hotel Country Club, Los Eucaliptos 590, San Isidro, Lima, el 11 de Septiembre 2011

## **Resumen Ejecutivo**

Las Fortalezas de la Carta son que:

- definió la democracia como un derecho;
- abarcó más amenazas sutiles;
- hizo que la democracia sea una condición para ser miembro de la OEA.

Las Debilidades de la Carta son que:

- no reconoció la multi-dimensionalidad de la democracia;
- fue vaga en lo que cuenta como una interrupción/alteración del orden democrático;
- tiene mecanismos para hacerla cumplir, muy débiles

Las recomendaciones para mejorarla incluyen:

- aclaración del significado de una interrupción/alteración del orden democrático;
- creación de un democracia de “semáforo”
- nombramiento de un inspector democrático

## **Introducción: Las Fortalezas de la Carta**

La Carta Democrática Inter-Americana adoptada por los miembros de la Organización de Estados Americanos el 11 de Septiembre, 2001, representó tres pasos adelante con respecto a la defensa y promoción de la democracia en el Hemisferio Occidental.

En primer lugar, estableció la democracia representativa como un derecho, y definió los elementos de la democracia en forma amplia para incluir “elecciones libres y justas”, un sistema “plural” de partidos políticos” y la separación de poder y la independencia de las dependencias de gobierno.” La Carta también reconoció el “derecho y la responsabilidad de todos los ciudadanos de participar en la toma de decisiones relacionadas con su propio desarrollo” como una condición para el “total y efectivo ejercicio de la democracia”. A pesar de las referencias sobre participación, sin embargo, y a pesar de las objeciones de Venezuela, la democracia fue definida como un régimen representativo.

En segundo lugar, la Carta amplió el entendimiento de las amenazas contra la democracia para abarcar los retos más sutiles que Perú y otros países de América Latina habían enfrentado en los años 90. Por esta razón, la Carta se refiere a “situaciones” que puedan afectar “el proceso institucional, político y democrático o el ejercicio legítimo del poder” (Artículo 18). Bajo Alberto Fujimori, por ejemplo, el Perú experimentó un resbalón hacia atrás en la democracia sin tener que recurrir al tipo de golpe militar tradicional que los creadores de políticas tenían en mente

cuando escribieron de interrupciones “sorpresivas o irregulares” de la democracia en la Resolución 1080 en 1991.

En tercer lugar, la Carta volvió a trabajar sobre el término medio entre la no-intervención y la democracia que ya estaba implícito en la Carta de la OEA de 1948. Esto significó no solamente que todo el Hemisferio aceptara la democracia como la base para pertenecer a la OEA, si no también que los estados más poderosos del sistema, incluyendo los Estados Unidos de Norte América, no pudiesen auspiciar o aceptar regimenes no democráticos dentro de la OEA. Vale la pena recordar que la Asamblea General de la OEA en 1976 fue realizada en Chile en plena dictadura Pinochet.

### **Los Problemas con la Carta**

Desde el principio, la Carta tuvo tres problemas:

Primero, el significado de democracia obtuvo más oposición luego que la Carta fuera firmada en 2001, especialmente después de una ola emergente de gobiernos de izquierda en el contexto de la crisis de la democracia representativa. Desde entonces, América Latina ha padecido un considerable experimento democrático. La mayoría de los gobiernos (a lo largo del espectro ideológico) continúan considerando las elecciones libres y justas como la piedra angular de la democracia electoral, pero muchos han fallado al no defender las reglas constitucionales básicas. En particular, la independencia judicial ha sido frecuentemente socavada. Varios países han promocionado la participación directa en un esfuerzo para hacer algo más significativa la democracia, pero con frecuencia en maneras que no reforzaron las instituciones representativas. Ya que la democracia es un concepto multi-dimensional, es posible que el avance de una dimensión sea acompañado de un resbalón hacía atrás de otra. El consenso alrededor de los elementos claves de la democracia representativa en 2011 abrió camino para una serie de modelos más diversos de democracia.

Segundo, el significado de una “interrupción inconstitucional del orden democrático o una alternación inconstitucional de un régimen constitucional” (Artículo 20) se quedó sin definición. A pesar de los esfuerzos- tanto de académicos como de forjadores de políticas- de especificar lo que este lenguaje significa, se creó más confusión cuando los países no cumplieron con la Carta. Aún más crucial, esta frase ambigua fue seguida de un calificador clave: la interrupción o alteración del orden democrático solo le permitiría a la OEA actuar si “daña seriamente el orden democrático de un estado miembro.” Ello, obviamente, sería un tema para juicio político. Sin embargo, la última década ha experimentado el crecimiento de tensiones dentro de la OEA con respecto a como ejercer dicho juicio político.

Tercero, la Carta tuvo mecanismos muy débiles para hacerla cumplir. Como un documento político, dependió de la voluntad de los estados miembros y típicamente

ellos no quisieron criticarse mutuamente. Más aún, el Secretario General necesita permiso para enviar una misión a investigar los abusos contra la democracia (Ver Artículo 18). Pero, por supuesto, los abusos contra la democracia ocurren probablemente debido al comportamiento de los gobiernos y líderes en cuestión. Otra manera de decir esto sería, que la Carta está parcializada a favor del ejecutivo: las legislaturas y cortes no tienen posición en la OEA, y por lo tanto no tienen un rol formal para iniciar las disposiciones de cumplimiento de la Carta. <sup>1</sup>

### **Recomendaciones para Reforzar la Carta**

Para poder darnos cuenta en forma más completa del potencial de la Carta como un instrumento para la diplomacia flexible y preventiva, la misma necesita ser reforzada. Estos cambios no necesariamente requerirán modificaciones formales a la Carta. Podrían tomar la forma de codicilos o esfuerzos complementarios en como mínimo tres direcciones generales.

Aun cuando reconocemos la diversidad de los regímenes democráticos, es necesario establecer las características mínimas más allá de las cuales ningún país puede ser considerado democrático. Esto también involucra más claridad sobre lo que es un golpe, o lo que debe hacerse cuando el orden democrático tiene características no democráticas. Como punto de partida, los 8 puntos desarrollados por el ex presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, en su discurso en la OEA en 2005 podrían ser adoptados formalmente sobre una base voluntaria como un codicilo para la Carta. <sup>2</sup>

Los 8 puntos del Sr. Carter incluyen: “1. Violación de la integridad de las instituciones centrales, incluyendo verificaciones y equilibrios constitucionales para proveer la separación de poderes. 2. Llevar adelante elecciones que no cumplan con los estándares internacionales mínimos. 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 el 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.”

Para hacer evaluaciones con respecto a si los estados miembros cumplen con la Carta en línea con los 8 puntos de Carter deben hacerse tomando como base de evidencia empírica sólida. A el sistema Inter-Americano le falta monitoreo fuerte y reportar sobre el estado de la democracia. Tales reportes deben ser a distancia prudente de tanto la OEA como los estados miembros, y deben resultar en

investigación accesible al público. Al mismo tiempo, la investigación empírica necesita ser presentada en un formato que sea útil para los creadores de políticas.

Se llevó adelante por un grupo de académicos un esfuerzo para desarrollar un mecanismo para monitorear y reportar sobre el estado de la democracia en la región Andina, al amparo del Centro para el Estudio de las Instituciones Democráticas de la Universidad de la Columbia Británica, la Comisión Andina de Juristas, la International IDEA, y el Centro Carter. Juntos, estos grupos crearon la Red de Investigación Democrática Andina y puso en operación una serie de estudios sobre el estado de la democracia en la región Andina. Más de 20 académicos de seis países participaron. Estos estudios adoptaron un patrón de metodología común que examinó no solo las características electorales y constitucionales de la democracia, pero también los temas de ciudadanía y participación que se han convertido en centrales para los debates sobre la calidad de la democracia en la década pasada.<sup>3</sup>

El monitoreo sería muy útil si pudiera realzar aquellas situaciones en la que un estado miembro está en riesgo de una seria violación a la democracia. Una “democracia de semáforo” podría útilmente identificar los regimenes políticos donde tales riesgos existen. A los estados miembros que funcionen bien se les daría luz verde. Existe un país en el Hemisferio Occidental que es no-democrático sin lugar a equivocarse y al que podría dársele luz roja (Cuba). Pero hay un número de otras regimenes que tienen características tanto democráticas como autoritarias. Si las características autoritarias son suficientemente fuertes, esto podría indicar la imposibilidad de llevar a cabo elecciones que puedan considerarse libres y justas por la comunidad internacional. Tales regimenes existen en una zona de indeterminismo entre democracia y autoritarismo y se les daría luz amarilla.

Una luz amarilla indicaría la necesidad de deliberaciones colectivas por los estados miembros de la OEA. Idealmente, esto daría impulso a las disposiciones del Capítulo IV de la Carta.<sup>4</sup>

Ya que esto no ocurre debido a la “situación imposible de ganar” de la Carta, se necesitan mecanismos institucionales alternativos. Por ejemplo, el sistema Inter-Americano podría crear un “inspector democrático”. El trabajo de un inspector democrático sería similar a la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Honduras. Una versión menos ambiciosa de la misma idea sería un mecanismo de revisión de pares. Esto podría empezar con el desarrollo de un compendio de las mejores prácticas de gobernabilidad democrática, una idea propuesta por el Gobierno de Canadá en la Asamblea General de la OEA más reciente.

## **Conclusión**

La Carta Democrática es un trabajo en proceso. Representa un adelanto sobre instrumentos anteriores y tiene el potencial de ser usada en maneras proactivas y preventivas para reforzar la democracia en el Hemisferio Occidental. Al mismo tiempo, es un documento imperfecto que tienen un sinnúmero de aberturas y disposiciones vagas que necesitan ser ajustadas y definidas más rigurosamente.

Mucho de esto puede hacerse sin modificar la Carta, pero demanda liderazgo con visión y energía, tanto dentro como fuera de la OEA.

## Notas Finales

- 
- 1 El punto fue mencionado en el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Para que los hechos no se repitan*, Honduras, 2011
  - 2 Ver: [http://www.oas.org/en/media\\_center/speech.asp?sCodigo=05-0007](http://www.oas.org/en/media_center/speech.asp?sCodigo=05-0007). Ver también Maxwell A. Cameron, "Fortaleciendo Verificaciones y Equilibrios: Defensa de la Democracia y Promoción en las Américas," *Canadian Foreign Policy*, Vol.10, No. 3, Primavera 2003, p. 104.
  - 3 El ADRN fue auspiciado por el Programa Glyn Berry en el Fondo para la Paz Global y Seguridad del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, Gobierno del Canadá, y resultó en dos publicaciones: un tema temático específico de la *Revista de Ciencias Políticas* (Chile), Volumen 30, No. 1, 2010 (con un prólogo por José Miguel Insulza), y un libro editado, llamado *Democracia en la Región Andina*, editado por Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna, y publicado por el Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2010.
  - 4 Cameron, "Una democracia semáforo para las Américas". Preparado para ser presentado en un taller sobre "Académicos, Profesionales y Relaciones Inter-Americanas", Universidad del Sur de California, Abril 26-27, 2011