



LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. UNA EVALUACIÓN DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL

por Kristen Sample y Santiago Mariani (*)

La Carta Democrática Interamericana, propuesta por el gobierno de transición de Perú y adoptada el 11 de septiembre de 2001 en Lima, introdujo una serie de innovaciones como constitutivas y fundantes de una democracia. Las tres dimensiones son: a) la dimensión del origen de la democracia que hace referencia a las elecciones libres y transparentes como único mecanismo legítimo de acceso al poder; b) la dimensión del ejercicio democrático por el cual se entiende que no es suficiente ser elegido de manera democrática sino que también hay que gobernar democráticamente sin vulnerar el Estado de Derecho y el principio de separación de poderes y c) la dimensión de los resultados de la democracia por el cual se entiende que la democracia debe asegurar las condiciones para una inclusión plena.

La posibilidad de la dimensión de los resultados tiene como antecedente al Protocolo Adicional que se introdujo en 1988 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OEA, conocido como protocolo de San Salvador. Este protocolo enumera una serie de derechos sociales y establece un compromiso por parte de los Estados de impulsar las medidas que sean necesarias para su cumplimiento y vigencia.

De acuerdo al preámbulo del Protocolo se reafirma la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos y la necesidad de tutelar estos derechos para lograr su vigencia

plena. A partir de la introducción de este criterio se presupone que no hay posibilidad de justificar la violación de unos en aras de la realización de otros. Es decir, que desde un Estado no puede solamente privilegiarse el progreso económico sin derechos civiles políticos y viceversa. En esa relación interdependiente está el sentido que persigue la democracia de resultados ya que ambas cuestiones se ligan y tornan en inseparables.

La Carta Democrática Interamericana recoge estos aspectos y los resume en los artículos 11 al 16 reforzando la vinculación entre democracia con desarrollo e inclusión social. El mismo artículo 11 se refiere sin vueltas a esta cuestión al señalar que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”.

El artículo 12 señala el compromiso por parte de los Estados de “adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema”. A partir de este artículo no solamente se enuncian y describen los aspectos que conforman la tercera dimensión de la democracia sino que se interpela a los Estados a implementar las medidas para lograrlo. La evaluación y medición de los resultados adquiere una enorme importancia para poder determinar los avances o retrocesos por parte de los Estados.

Las dimensiones que incluye la Carta la convierten en el instrumento más completo y ambicioso para la protección y difusión de la democracia en las Américas pero es la democracia de resultados, sobre la que se ha escrito y analizado menos a pesar de su creciente presencia a nivel discursivo.

¿Cuáles serían entonces las propuestas que representan un medio efectivo para fortalecer a la Carta Democrática Interamericana y cómo se podría evaluar el cumplimiento de los aspectos sociales contemplados en la misma?

La Carta Social de las Américas

A propuesta de Venezuela la OEA adoptaría una Carta Social como complemento a la Carta Democrática Interamericana. El eje de esta iniciativa, que busca dar respuesta al desafío de la desigualdad, sería la vinculación de la democracia con la inclusión social como fuera planteado por el presidente Humala en la VI Cumbre de ex presidentes del Centro Global para la Democracia, celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2011, al anunciar la necesidad de una “Carta de segunda generación”.

Una Carta Social podría fortalecer a la Carta Democrática reconociendo el crecimiento experimentado en la región durante los últimos años pero señalando que el mismo debe estar acompañado de mayor equidad dado que la desigualdad y la exclusión son generadoras de tensiones sociales que impactan sobre la gobernabilidad democrática.

La Carta Social, debería confirmar una visión de modelo democrático integral que suponga la igualdad tanto de oportunidades como de condiciones.

Antecedentes de evaluación y monitoreo

La Asamblea General de la OEA estableció en 2005, por vía de una resolución, las normas para la confección de informes periódicos que deben presentar los Estados para asegurar el cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de modo de poder hacer el monitoreo respectivo. Las normas establecen que la presentación de informes de los Estados se regirá por el principio de progresividad y por un sistema de indicadores de progreso y que éstos serán analizados por un Grupo de Trabajo que emita las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.

La experiencia recorrida con el protocolo del Salvador, que entró en vigencia en 1999, podría ser tomada como parte del plan de acción de la Carta Social para evaluar y monitorear la dimensión de la democracia de resultados de modo de poder establecer, los avances que se vayan produciendo en materia de desarrollo.

El monitoreo del éxito o fracaso de las políticas sociales debería contemplar a su vez la inclusión de la sociedad civil como contraparte. Iniciativas como la Agenda Social propuesta por el Centro Global para el Desarrollo y la Democracia (CGDD) representa claros ejemplos del grado de importancia que tiene la participación de la sociedad civil en los temas vinculados al desarrollo.

La introducción de un método que supere a las clásicas mediciones basadas exclusivamente en parámetros de ingresos, como es el caso de Colombia que ha adoptado un índice multidimensional de pobreza para incluir indicadores como educación, salud y estándar de vida, es otra de las consideraciones esenciales. .

Asimismo el sistema de monitoreo debería contemplar la cuestión de la desigualdad, particularmente relevante en la región dado que América Latina y el Caribe conforman la región más desigual del mundo. El problema derivado de la inequidad también representa un desafío político muy serio para la democracia en los Estados Unidos. De hecho si bien durante los últimos 10 años de vigencia de la Carta, el nivel de desigualdad en América Latina muestra una leve tendencia de evolución favorable de un GINI desde un 5.4 hacia un 5.2 mientras que los EEUU tiene una tendencia de regresión del coeficiente de un 4 a un 4.4.

Conclusiones

La adopción por parte de la OEA de un instrumento que contemple los derechos colectivos, ya contemplados en los artículos 11 a 16 de la Carta Democrática, fortalecerá el creciente consenso que existe entre los países en torno a la necesidad

de contar con democracias que también incluyan a sus ciudadanos. Asimismo, permitirá introducir en la agenda de la preservación y difusión de la democracia el aspecto que menos atención ha tenido hasta el momento: la vinculación entre democracia y desarrollo con inclusión social.

Un acuerdo político de esta naturaleza representará también una forma concreta de contemplar y canalizar la demanda de aquellos países que han puesto durante la última década un mayor énfasis en las cuestiones sociales como aspectos que constituyen y dan legitimidad al proceso democrático. La consideración del desarrollo supone un mecanismo que se refuerza con la democracia y que incluye también a las otras dimensiones sin menoscabo de ninguna de ellas. Es decir, que su adopción fortalecerá una concepción ya esbozada en la Carta Democrática por la cual una democracia debe contemplar los derechos colectivos como complemento a los derechos individuales. En última instancia, es una forma asegurar y confirmar el camino de aquellos países que han logrado y demostrado que la democracia debe contemplar y poner a todos los planos poniéndolos en pie de igualdad y armonía pero sin sacrificar ninguno de ellos.

Asimismo, un acuerdo hemisférico que ponga el énfasis en el abordaje de la desigualdad, un desafío que ha nucleado hasta ahora a los países de América Latina, podría representar una enorme oportunidad de repotenciar el sistema interamericano a partir de esfuerzos conjuntos de la región con los Estados Unidos, otra democracia que enfrenta el desafío derivado de crecientes niveles de desigualdad.

El establecimiento de un monitoreo de la dimensión de los resultados de la democracia podría ser, a su vez, una parte o componente que se integre a los mecanismos de seguimiento a la situación de los países integrantes de la OEA busquen evitar, de manera preventiva mediante indicadores, la interrupción o erosión de la democracia.

El intento de plasmar a través de un nuevo acuerdo político la aspiración ya contenida en la Carta Democrática y en protocolos como el del Salvador de “democratizar la democracia”, según la expresión utilizada por el Presidente Humala en la VI Cumbre de ex presidentes del CGDD y ratificada luego en su discurso ante la 66 Asamblea de Naciones Unidas, posibilitará la ampliación entre los 34 países de la OEA del consenso regional existente sobre la necesidad de impulsar acciones estatales concretas que enfrenten al desafío de la desigualdad pero sin descuidar, como ya han logrado varios países de manera ejemplar, las otras dimensiones que constituyen y legitiman a una democracia. Será crucial también contemplar en su plan de acción la construcción de un mecanismo de seguimiento a los avances o retrocesos en el desafío de “democratizar la democracia”.

(*) Kristen Sample es Jefa de misión para los países andinos de IDEA Internacional y Santiago Mariani es consultor en temas de gobernabilidad.