

**La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana**  
*Una reflexión desde la academia y la sociedad civil*





# La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana

*Una reflexión desde la academia y la sociedad civil*

Santiago Mariani (editor)

*La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana  
Una reflexión desde la academia y la sociedad civil*

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2011

**IDEA Internacional**  
Oficina Región Andina  
Av. San Borja Norte 1123  
San Borja, Lima 41  
Perú  
Tel.: +51 1 203 7960  
Fax: +51 1 437 7227  
infoperu@idea.int  
www.idea.int

**Asociación Civil  
Transparencia**  
Belén 389  
San Isidro, Lima 27  
Perú  
Tel.: +51 1 4413916  
Fax: +51 1 2217265  
www.transparencia.org.pe

**Centro Carter**  
One Copenhill  
453 Freedom Parkway  
Atlanta, Georgia 30307  
Estados Unidos  
Tel.: +1 404 4205100  
Fax: +1 404 4205100  
carterweb@emory.edu  
www.cartercenter.org

**Unidad Andina para la  
Gobernabilidad  
Democrática**  
Embajada de Canadá  
Bolognesi 228,  
Miraflores, Lima 18  
Perú  
Tel.: +51 1 446-4949  
Fax: +51 1 2217265  
lima@international.gc.ca  
www.canadainternational.gc.ca

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de la Embajada del Canadá, del Centro Carter y de la Asociación Civil Transparencia, de sus juntas directivas ni de los miembros de sus consejos y/o Estados miembros.

Esta publicación es independiente de cualquier interés específico nacional o político.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

**IDEA Internacional**  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
www.idea.int

Diseño, diagramación y carátula: Claudia Sarmiento  
Impresión: Mad Corp S.A. Jr. Emilio Althaus 355 - Lince  
Primera edición: diciembre del 2011  
Tiraje: 300 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2011-16123  
ISBN 978-91-86565-45-9

Impreso en el Perú

## Índice

♦ <b>Nota del editor</b> .....	8
♦ <b>Prefacio</b> .....	9
♦ <b>Participantes</b> .....	11
♦ <b>Palabras de bienvenida</b> , a cargo de Percy Medina y Catherine Vézina	12
♦ <b>Primer panel:</b> Las respuestas internacionales frente a las crisis democráticas en las Américas .....	15
♦ Exposición de Jennifer McCoy	
♦ Comentario de Jorge Santistevan	
♦ Comentario de Cecilia Blondet	
♦ Diálogo con el público	
♦ <b>Segundo panel:</b> Midiendo y monitoreando la democracia bajo la Carta Democrática Interamericana: la experiencia de la Red Andina de Investigación para la Democracia .....	29
♦ Exposición de Maxwell Cameron	
♦ Comentario de Aldo Panfichi	
♦ Diálogo con el público	
♦ <b>Tercer panel:</b> Lecciones de la crisis hondureña .....	42
♦ Exposición de Thomas Legler	
♦ Diálogo con el público	
♦ <b>Resumen y conclusiones</b> , por Luis Nunes .....	51
♦ <b>Anexo:</b> Carta Democrática Interamericana .....	56



## Nota del editor

La publicación que el lector tiene en sus manos es el resultado de un esfuerzo conjunto entre IDEA Internacional, la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática del Gobierno del Canadá, la Asociación Transparencia del Perú y el Grupo de Amigos de la Carta del Centro Cárter. El apoyo de todas estas instituciones fue vital para que el día 13 de septiembre del 2011, en la sede de Transparencia, se realizara el seminario que está resumido en estas páginas.

La historia de este encuentro se gestó a partir de la coincidencia, entre varios colegas, acerca de la oportunidad que significaba celebrar el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana mediante un nuevo encuentro de reflexión, tomando como antecedente el que se había producido el 11 de septiembre del 2002. Todos estuvieron de acuerdo sobre el significado que tendría celebrar este encuentro en la ciudad de Lima, justamente como una manera simbólica de recordar el protagonismo de los peruanos en el impulso de este acuerdo.

A partir de un intercambio inicial de ideas con Rafael Roncagliolo, en ese entonces asesor sénior para los Países Andinos de IDEA Internacional; Maxwell Cameron, de la Universidad Columbia Británica del Canadá; Thomas Legler, de la Universidad Iberoamericana de México; y Percy Medina, de Transparencia, elaboramos un primer borrador de ideas. Luego de esta primera instancia, recibimos el apoyo y el acompañamiento de Kristen Sample, jefa de Misión para los Países Andinos de IDEA Internacional; de Catherine Vézina, jefa de la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática; y de Jennifer McCoy, del Grupo de Amigos del Centro Cárter. En un intercambio ampliado y en diferentes reuniones, le dimos, finalmente, forma al seminario entre todos. Es decir, el encuentro que titulamos «La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana», cuyo objetivo central fue contribuir desde la academia y la sociedad civil con una serie de reflexiones sobre los desafíos para fortalecer la implementación de este instrumento, fue el resultado de un paciente trabajo grupal.

Los panelistas invitados —Jennifer McCoy, Maxwell Cameron y Thomas Legler— vinieron a nuestro país desde el exterior y durante los dos días previos al seminario estuvieron interactuando en los otros dos eventos sobre la Carta que se realizaron en Lima, de modo que estaban en condiciones de reflexionar, y posteriormente comentar, sobre las ideas que ahí se discutieron. En el seminario, sus presentaciones fueron comentadas por Cecilia Blondet, Aldo Panfichi y Jorge Santistevan. Por último, Luis Nunes —quien también estuvo presente en los otros eventos, interactuando al igual que los panelistas— hizo un detallado y brillante resumen de todas las exposiciones. A todos ellos, un especial agradecimiento. Un reconocimiento especial merecen Rocío Mendoza y Diego Luna, de la Embajada del Canadá, así como Pamela Erika Velásquez Palomino y Angelo Condemarin, de Transparencia. Con gran profesionalismo y pasión, ellos brindaron un apoyo inestimable para que el evento fuera realidad.

Por último, quiero agradecer a María Inés Calle, quien me asesoró y ayudó en cada paso de la edición de este texto.



## Prefacio

El décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana generó una serie de eventos académicos, diplomáticos y políticos que se realizaron en Valparaíso, Lima y San Salvador. Los análisis y debates que se desarrollaron en las distintas reuniones arrojaron interesantes y novedosas propuestas sobre posibles reformas que contribuirían a una mejor implementación de la Carta.

Luego de 10 años de su vigencia, resultó muy estimulante para nosotros comprobar el interés renovado que suscita el más importante acuerdo político para la difusión y vigencia de la democracia en el hemisferio. Haber participado en algunas de esas iniciativas, e interactuado con sus protagonistas, representó también un avance significativo para alcanzar los objetivos que buscábamos mediante nuestro aporte a la discusión colectiva.

IDEA Internacional, junto con la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática (Gobierno del Canadá), la Asociación Civil Transparencia y el Grupo de Amigos de la Carta del Centro Cárter, convocamos a un grupo de expertos para que contribuyeran al debate sobre la Carta desde la perspectiva de la academia y de la sociedad civil organizada. Así, el 13 de septiembre del 2011, en la sede de Transparencia de la ciudad de Lima, se realizó el evento «La democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana», cuyos debates se reproducen en esta publicación.

Las exposiciones de los expertos invitados se nutrieron con las propuestas y discusiones que se desarrollaron en los círculos diplomáticos y políticos durante los días previos al evento.

La jornada giró en torno a las exposiciones de tres panelistas: la Dra. Jennifer McCoy, directora para las Américas del Centro Cárter; el Dr. Maxwell Cameron, profesor de la Universidad de la Columbia Británica; y el Dr. Thomas Legler, de la Universidad Iberoamericana de México. Las exposiciones fueron enriquecidas con los comentarios de Cecilia Blondet y Jorge Santistevan, integrantes del Grupo de Amigos de la Carta, así como de Aldo Panfichi, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Además de los aportes de expositores y comentaristas, el seminario se nutrió con las intervenciones espontáneas de algunos de los invitados especiales que nos acompañaron. El resumen de las diversas exposiciones y las conclusiones estuvo a cargo de Luis Nunes, experto en gobernabilidad del Instituto Nacional Demócrata de Estados Unidos.

La Dra. McCoy disertó sobre «Las respuestas internacionales frente a las crisis democráticas en las Américas». La exposición del Dr. Cameron se tituló «Midiendo y monitoreando la democracia bajo la Carta Democrática Interamericana: la experiencia de la Red Andina de Investigación para la Democracia». Por último, el Dr. Legler abordó el tema «Lecciones de la crisis hondureña».

La sede que elegimos para celebrar el evento tuvo como propósito resaltar de manera simbólica el rol de la sociedad civil peruana, y en particular de Transparencia —como

fuera reconocido por distintos expositores—, en la recuperación del sistema democrático peruano, así como su impronta en la conformación y adopción de la Carta. Asimismo, la invitación a expertos canadienses y la participación de la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática, en calidad de coorganizadora del evento, representaron el acercamiento y la cooperación que se produjo entre los gobiernos del Perú y el Canadá durante el año 2001 para impulsar y adoptar la Carta. Quisimos también reconocer, mediante la presencia de Maxwell Cameron —quien lidera la Red de Investigación Andina para la Democracia—, los aportes que durante los últimos años realizó este grupo de académicos con relación a la Carta. Por último, no podía faltar entre nosotros el Grupo de Amigos de la Carta del Centro Cárter —representado por Jennifer McCoy, Jorge Santistevan y Cecilia Blondet—, que tanto esfuerzo ha realizado para divulgar, defender y fortalecer a la Carta durante los últimos años.

Una nota especial merece la iniciativa del profesor de la Universidad Iberoamericana de México Thomas Legler, quien, con el objetivo de continuar y profundizar las discusiones sostenidas durante nuestro seminario, gestionó la publicación de un número especial de la revista Política de América Latina, que se edita en México. El número especial contará con aportes inéditos de académicos y políticos, incluyendo al secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza; al canciller peruano, Rafael Roncagliolo; al expresidente y exsecretario de la OEA César Gaviria; y al presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Diego García Sayán, entre otros.

Deseamos agradecer a los académicos y participantes que nos acompañaron en el evento. Esperamos que la divulgación de las exposiciones y comentarios a través de esta publicación contribuya a nuestro anhelo de seguir fortaleciendo la implementación de la Carta Democrática Interamericana y la democracia en las Américas.



**Catherine Vézina**  
 Jefa de la Unidad Andina  
 para la Gobernabilidad  
 Democrática



**Percy Medina**  
 Secretario general  
 de la Asociación Civil  
 Transparencia



**Kristen Sample**  
 Jefa de Misión  
 para los Países Andinos  
 de IDEA Internacional



**Jennifer McCoy**  
 Directora del Programa  
 para las Américas  
 del Centro Cárter





## Participantes

### *Expositores*

- ◆ **Maxwell Cameron**, *director del Centro de Estudio para las Instituciones Democráticas de la Universidad Columbia Británica del Canadá*
- ◆ **Thomas Legler**, *profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana de México*
- ◆ **Jennifer McCoy**, *directora del Programa para las Américas del Centro Cárter (Grupo de Amigos de la Carta)*

### *Comentaristas invitados*

- ◆ **Cecilia Blondet**, *titular de Proética y miembro del Grupo de Amigos de la Carta*
- ◆ **Aldo Panfichi**, *profesor principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y destacado analista político*
- ◆ **Jorge Santistevan**, *ex defensor del pueblo del Perú y miembro del grupo de Amigos de la Carta*
- ◆ **Luis Nunes**, *experto en gobernabilidad del Instituto Nacional Demócrata*

### *Palabras de bienvenida y coordinación de paneles*

- ◆ **Catherine Vézina**, *jefa de la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática de la Embajada del Canadá*
- ◆ **Kristen Sample**, *jefa de Misión para los Países Andinos de IDEA Internacional*
- ◆ **Percy Medina**, *secretario general de la Asociación Civil Transparencia*
- ◆ **Santiago Mariani**, *consultor de la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática de la Embajada del Canadá*





# Palabras de bienvenida

*A cargo de Percy Medina y Catherine Vézina*

## ◆Percy Medina

**M**uy buenos días y bienvenidos a esta casa! Estamos en lo que nosotros denominamos el «patio de la democracia», según fuera bautizado por nuestra expresidenta Pepi Patrón, porque ha sido un escenario en el que se han dado decenas —tal vez centenares— de capacitaciones, seminarios y eventos de discusión sobre temas vinculados a la democracia.

Los hemos convocado hoy, junto a un grupo de expertos en el tema de la democracia, para discutir efectivamente cómo hacer para enraizar la democracia en las Américas y cómo aprovechar instrumentos como la Carta Democrática Interamericana para lograrlo.

Quisiera también resaltar que el local de Transparencia no es un escenario casual para esta discusión, porque hace poco —no más de 10 años— discutíamos, justamente en este mismo lugar, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, sobre cómo enfrentar el reto de tener una Carta Democrática Interamericana, cómo contar con un instrumento que sea efectivo para la defensa y la promoción de la democracia en el continente.

Tengo fresco el recuerdo de esas discusiones que se dieron aquí mismo, con amigos que, en ese entonces, eran escépticos frente a la posibilidad de contar con un instrumento de este calibre. Algunos de ellos decían que lo más probable era que saliera una declaración que no lograra demasiado —algo así como uno de esos textos diplomáticos que, simplemente, son una declaración de buena voluntad—, pero que permitiría ser utilizada en la práctica real para limitar el poder de algunos autócratas del continente. A pesar de estas posiciones, se adoptó la Carta después de largas semanas de debates, que incluyeron también muchas de las propuestas surgidas de la sociedad civil, tanto del Perú como de otros países.

Desde Transparencia, en calidad de anfitriones de un conjunto de discusiones trascendentales que tuvieron lugar, contamos con el aporte y la participación de tres importantes impulsores de la Carta: en primer lugar, el canciller Rafael Roncagliolo, quien era entonces secretario general de Transparencia y promotor de esta desde la sociedad civil; y en segundo lugar, Diego García Sayán y Manuel Rodríguez Cuadros, otros dos impulsores de la Carta. En esos momentos, García Sayán era canciller de la República y fue quien negoció e impulsó la Carta en el continente; y Manuel Rodríguez Cuadros, como importante funcionario de la Cancillería, fue quien tuvo a su cargo la redacción y la preparación de los documentos respectivos.

La reunión de hoy, que tiene nuevamente como anfitriona a Transparencia, es un intento de complementar y enriquecer otros dos esfuerzos que se dieron en los días previos: el primero fue la VI Cumbre de Expresidentes del Centro Global para el Desarrollo y la Democracia, que preside Alejandro Toledo, cuyo desarrollo, durante el mismo 11 de

septiembre, tuvo como eje la perspectiva de los políticos, para ver cuáles son los retos de la Carta. Y el segundo, la reunión del día 12 de septiembre en la Cancillería, que promovió una discusión oficial, desde el ámbito del Estado y con funcionarios del gobierno, sobre los retos que enfrentan los Estados en relación con la Carta. De ambas reuniones, seguramente los aquí presentes podrán elaborar importantes conclusiones e ideas para la discusión que hemos convocado hoy día.

La reunión de hoy busca, justamente, y a partir de las discusiones anteriores, brindar una mirada complementaria desde la perspectiva de la academia y la sociedad civil organizada. Nuestro objetivo es, entonces, aportar al debate de los desafíos de la Carta, pero desde la perspectiva y experiencia de la sociedad civil en general.

En la agenda que nos convoca hay una serie de preguntas que intentaremos responder a través de los distinguidos panelistas que nos acompañan. El punto de partida del análisis es la Carta Democrática Interamericana, el primer instrumento vinculante que han asumido los Estados en relación con la democracia. Si bien es cierto que hay una serie de antecedentes, una serie de tratados anteriores, la Carta es el instrumento orgánico más fuerte que se han dado los Estados; y es, además, el primero que considera a la democracia como un derecho de los pueblos y ya no solamente como un régimen político preferido. Por lo tanto, reconociendo por supuesto que hay una libertad de cada Estado para diseñar o llevar a cabo el formato de su democracia, hay un interés, compartido por los 34 países del continente que la adoptaron, en la preservación de la democracia.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan, a nuestro criterio, un papel muy importante en cuanto a la difusión de la Carta en sus distintos aspectos, así como en el debate sobre los aspectos pendientes para su fortalecimiento de los temas que están por desarrollarse. Por ejemplo, una de esas cuestiones fue planteada en los eventos anteriores y la pregunta estuvo dirigida a si es necesaria o no una reforma de la Carta. Entendemos que no habría necesidad de tal reforma, y que hay la posibilidad de desarrollar instrumentos complementarios y propuestas que surjan de debates como el que hoy día tendremos. En ese sentido, sabemos que la Carta enumera algunos elementos esenciales de la democracia, como los derechos humanos y las libertades, el Estado de Derecho, las elecciones libres y justas, el pluralismo político y la separación de poderes, entre otros. Pero estos son elementos básicos, esenciales e indispensables, aunque no son los únicos. La Carta menciona también otras miradas de la democracia, otros elementos que son sustantivos de la democracia, como la eliminación de todas las formas de discriminación —en concreto, las de género y la discriminación étnico-racial—; menciona la promoción de los derechos de los pueblos indígenas; en fin, elementos que no se limitan a una mirada clásica de la democracia representativa, sino que introducen todo el ámbito del desarrollo del pluralismo, de la diversidad de nuestras sociedades, y que son considerados elementos fundamentales también de la promoción de la democracia en el continente.

Aspiramos a que esta convocatoria produzca una discusión pensando en los retos señalados, un diálogo fructífero que permita la generación de ideas y consensos útiles que es posible promover desde las instituciones a las cuales estamos vinculados. Para ello, nos acompañan tres invitados internacionales que han trabajado mucho en el tema de la Carta.

En primer lugar, vamos a tener una presentación de Jennifer McCoy sobre la respuesta internacional a las crisis democráticas en las Américas entre 1990 y el 2010; es decir, 10 años antes de la Carta y 10 años después de haber sido adoptada. La presentación de McCoy será comentada por Jorge Santisteban y Cecilia Blondet. Posteriormente, Maxwell Cameron hará una presentación sobre la experiencia de la Red Andina de Investigación para la Democracia, que será comentada por Aldo Panfichi. Por último, tendremos un tercer panel a cargo de Tilomas Legler, quien se referirá a las lecciones de la crisis hondureña, un caso concreto para ver cómo funcionaron los mecanismos de la Carta.

Quisiera pedir entonces, antes de comenzar con las exposiciones, a Catherine Vézina, jefa de la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática de la Embajada del Canadá, que nos dirija unas breves palabras, en tanto que Canadá ha sido un Estado activo en la negociación, adopción y difusión de la Carta, y además un apoyo muy importante para la organización de este evento.

#### ◆ Catherine Vézina

¡Buenos días! Quiero agradecer, en primer lugar, a Transparencia, por ser el anfitrión de esta jornada, así como también a los tres expertos, por acompañarnos.

Consideramos muy relevante tener este debate después de 10 años de adoptada la Carta, pues es un instrumento que permite brindar el marco de funcionamiento de los elementos que constituyen una democracia: la separación de poderes, la libertad de expresión, la existencia de una prensa libre.

El apoyo a la democracia y la gobernabilidad democrática es una prioridad del Canadá. En ese sentido, nuestro apoyo se ha visto realizado a través de la participación en la misión electoral de la OEA, la solución de conflictos y la participación ciudadana, con un equipo que está radicado en Lima.

La importancia del evento que se realiza hoy consiste en posibilitar que se expresen también otras voces con ideas y sugerencias, con caminos por explorar para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia a través de la Carta.

Veo con mucho entusiasmo, y también con optimismo, la voluntad de trabajar, de seguir apoyando a la Carta a partir de las distintas propuestas que han ido surgiendo en los debates de estos días en que se conmemoró este documento, como el tema del monitoreo y seguimiento para prevenir y responder; o el de contar con un relator especial para la democracia, que pueda informar y ejercer recomendaciones.

Para nosotros, es importante que, a partir de un diálogo constructivo, estas propuestas sean debatidas de modo que podamos seguir fortaleciendo un instrumento sumamente relevante en nuestro hemisferio, destinado a proteger y difundir la democracia.





## Primer panel

### *Las respuestas internacionales frente a las crisis democráticas en las Américas*

#### ♦ *Exposición de Jennifer McCoy*

Muchas gracias a los organizadores. Mi presentación trata sobre aquello que se puede hacer para proteger, defender y promover la democracia desde un punto de vista internacional, la defensa colectiva de la democracia. Me voy a enfocar, entonces, en el lado internacional, con base en el análisis de las respuestas internacionales a las crisis de la democracia que se produjeron.

En primer lugar, quisiera comenzar con algunas ideas que retoman lo que se ha tratado en los últimos dos días. Creo que lo primero que tenemos que señalar es el tipo de desafío que debemos abordar. En ese sentido, el presidente Ollanta Húmalá señaló la necesidad de contar con una Carta de segunda generación, porque quiere responder a la demanda que existe de inclusión social. Este es un factor con el cual estamos de acuerdo, y si bien es cierto que las democracias de la tercera ola han logrado un enorme avance, debemos poner en consideración también lo señalado el día de ayer por el expresidente César Gaviria, quien afirmó que no hay fraude electoral en el hemisferio. Pero al pensar en el caso de Nicaragua, donde hubo elecciones municipales en el 2008, el tema que sigue estando presente es que todavía no hemos superado totalmente los viejos desafíos a la democracia.

Los desafíos y las amenazas actuales son complejos y persisten. El primer desafío es aquel en el que el Perú ha puesto el foco: la inclusión social ¿Tienen derecho de reclamar las poblaciones excluidas? El ejemplo extremo e importante es Bolivia. La petición, en forma de protesta violenta, ha llevado a que salgan del poder líderes elegidos democráticamente. Hemos visto, en los últimos 20 años, que 13 jefes de Estado fueron removidos sin poder finalizar su mandato, como resultado, en muchos de esos casos, de protestas sociales que contaban con el apoyo del Congreso, de las Fuerzas Armadas, etcétera. En los últimos 5 años, solamente hubo un caso.

El segundo desafío son los abusos del Poder Ejecutivo y los conflictos entre poderes que se derivan del sistema presidencialista. Y aunque se han ido superando los desafíos de los golpes militares, los fraudes masivos y la discriminación legal, existen amenazas más sutiles, formas de manipulación que requieren que estemos alerta. Algunas se han mencionado en los días pasados. En vez de elecciones fraudulentas, estamos ahora preocupados, como dijo el canciller Roncagliolo, por elecciones injustas. El tema de la supresión selectiva de la libertad de expresión es otro de los asuntos que genera preocupación. Asimismo, vemos que no hay discriminación legal, pero sí discriminación racial y de género, que se da de facto.

La pregunta es, entonces, ¿qué hacemos desde la comunidad internacional con estos desafíos? La Carta los menciona y trata de responder a ellos, pero vemos que hay una falta de capacidad preventiva; y, como hemos observado en muchos casos, por parte de la OEA se percibe una falta de voluntad política para responder.

¿Cuáles son las bases normativas que refuerzan la responsabilidad colectiva por parte de los Estados y el cumplimiento de sus responsabilidades asumidas en la Carta? ¿Cómo responder desde la comunidad internacional a estos complejos desafíos?

El foco central de mi análisis está constituido tanto por los actores como por las fuentes de las crisis. Claro que hay factores estructurales e internacionales, pero no han sido incluidos en el análisis. La razón por la cual analizo el tema desde los actores es para ver cómo han sido las respuestas desde la comunidad internacional.

Las movilizaciones representan un dilema. Ciertamente, constituye un derecho expresar los desacuerdos. Protestar forma parte del juego democrático, pero ese derecho a protestar muchas veces colisiona con los derechos de otros ciudadanos a recibir comida, a transportarse, a tener asegurados los servicios básicos, y las protestas impiden brindarlos. Los gobiernos no saben cómo responder frente a ello; tampoco la comunidad internacional. Es un dilema, pero no hay respuesta. Tenemos varios ejemplos de falta de respuesta, como el de Venezuela, en 1999, donde no hubo respuesta alguna a la disolución del Congreso por parte de la Asamblea Constituyente. Aunque no hubo respuesta en Venezuela, sí la hubo en Bolivia, donde las legislaturas amenazaron a los ejecutivos con la posibilidad de un juicio político para que, necesariamente, sigan los mecanismos constitucionales. También tenemos los ejemplos de las cortes contra los presidentes en el Ecuador y en Honduras, así como las protestas masivas que removieron a presidentes en la Argentina, el Ecuador, Bolivia y Venezuela.

El tercer desafío sería el nuevo contexto regional. Debemos admitir las dificultades que tienen el secretario general y la OEA para actuar. Tenemos en la región una polarización que se deriva, por ejemplo, de la falta de acuerdo sobre la definición de la democracia, y ni siquiera ha habido un debate sobre esta cuestión en la OEA. Están también las cuestiones institucionales: ¿van a competir con la OEA las nuevas organizaciones regionales, o es posible que coordinen y se refuercen entre ellas?

Planteo algunas conclusiones y recomendaciones que se deben considerar. La primera es adoptar lincamientos e indicadores para identificar aquello que constituiría una violación de la Carta. Existen alternativas que están siendo propuestas como lincamientos por parte de un grupo independiente, lo que permitiría a la OEA actuar a partir de indicadores, sin tener que esperar a actuar desde la OEA. Tenemos, por ejemplo, a los Amigos de la Carta, y se podrían tomar sus lincamientos para que el secretario general pueda actuar a partir de lo que dice la sociedad civil. La OEA podría adoptar como prueba estos indicadores.

Otra solución que está siendo propuesta es la de hacer evaluaciones del cumplimiento de la Carta. A partir de un grupo de académicos y personalidades, un Consejo de la Democracia, se podría realizar una evaluación. Si es hecha desde afuera, será más objetiva, pero tendrá mayor dificultad en ser aceptada por los gobiernos.

Se menciona, también, una revisión entre pares que podría —o debería— incluir inputs desde la sociedad civil. El mecanismo de revisión de la Convención contra la Corrupción ha ganado fortaleza y credibilidad, y podría ser un buen ejemplo. Pienso que cuando se trata de algo tan sensible como la democracia, es muy difícil para los grupos permitir que la sociedad civil participe y brinde sus inputs o el nombramiento de expertos de cada lado. El problema es que el vecindario hemisférico es pequeño y eso lo hace más sensible. La dimensión juega en contra de alguna forma. La ONU tiene 200 miembros y no se evalúan entre vecinos.



La tercera propuesta es fortalecer el sistema de reporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tenemos que pensar cuál sería el propósito de estos monitoreos, qué pasaría. Habría que buscar que sean constructivos, y poder identificar avances y áreas de retroceso que orienten a las políticas públicas y a saber por dónde canalizar los recursos de donantes. Es clave que haya alertas preventivas, que venga información de distintas áreas del gobierno, así como de la sociedad civil.

Jorge Santistevan tiene una propuesta de Defensor del Pueblo para la Democracia, de la cual hablará en breve.

Por último, está el tema de los incentivos, el enfoque en los resultados de la democracia. La gente demanda resultados a la democracia. La inclusión social entra aquí.

En cuanto a los desincentivos o sanciones, en la OEA son ad hoc y depende de la voluntad política aplicar sanciones. Más fácil sería tener sanciones automáticas, pero graduales. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se está moviendo hacia esa dirección.

Finalmente, menciono el refuerzo de la Carta como un esfuerzo conjunto entre organizaciones subregionales y regionales.

#### ◆ *Percy Medina*

¡Muchísimas gracias! Jennifer McCoy ha sido una impulsora decidida de la Carta durante los últimos 10 años, y además dirige, desde el Centro Cárter, al Grupo de Amigos de la Carta Democrática Interamericana. Ella ha seguido de cerca estos temas, y luego de su excelente presentación tenemos comentarios de dos expertos peruanos: en primer lugar, Jorge Santistevan, un notable abogado, un jurista que ha sido el primer defensor del pueblo que tuvimos en el Perú y que prestigió, sin duda, a la institución, dándole talla y brillo. Asimismo, Jorge ha tenido una destacada actuación en organismos internacionales que nuclean a defensores del pueblo, y es miembro, también, del Grupo de Amigos de la Carta.

#### ◆ *Comentario de Jorge Santistevan*

Quisiera hacer algunos complementos a los que propone la Dra. Jennifer McCoy, que parten por determinar por qué resulta importante la Carta Democrática Interamericana —que por cierto no es el único instrumento sobre la democracia en la región ni en el mundo—, y cómo podemos contribuir a su mejor aplicación.

#### ▷ *La democracia como derecho de las personas*

En primer lugar, la Carta es un instrumento integral. Tiene una definición de los elementos esenciales de la democracia, los elementos imprescindibles de ella, y sobre todo es la primera vez en la que se declara a la democracia como un derecho humano, como un derecho subjetivo de las personas de este continente. Esto es una novedad en el Sistema Interamericano, pues no está en la Convención Americana de Derechos Humanos; tam-



poco está en los instrumentos internacionales. La proclamación de la democracia como derecho subjetivo de las personas es una creación propia latinoamericana, surgida de la experiencia peruana en retorno de la democracia. No olvidemos que fueron dos peruanos —Manuel Rodríguez, como embajador ante la OEA, y don Javier Pérez de Cuellar, como canciller de la República— quienes redactaron esta parte de la Carta. Resulta, entonces, que en nuestro continente la democracia ya no es solamente un sistema institucional, sino un derecho que pueden reclamar las personas a partir de lo consagrado en la Carta.

### ▷ *La cláusula democrática dentro de la Carta Democrática Interamericana*

En segundo lugar, La Carta Democrática contiene una cláusula democrática que determina que, ante las alteraciones del orden democrático, se pueden desencadenar los mecanismos de defensa colectiva previstos en el Sistema Interamericano. La cláusula no es nueva, tiene como antecedentes la Declaración de Santiago, la Resolución 1080, pero estas estaban referidas a una definición de interrupción de la democracia vía golpe de Estado, y sabemos que hay otras alteraciones que no provienen de golpes de Estado. A través de la Carta Democrática, se amplían los conceptos con un criterio más abarcador —«alteraciones», no necesariamente «rupturas» ni «interrupciones» del orden democrático— para insertar este derecho a la democracia en un ámbito de defensa colectiva que, como se dijo, puede dar lugar a sanciones en el ámbito de la OEA. Esta es, a mi juicio, la contribución más importante en materia de defensa de la democracia que tiene la Carta, sobre todo si tenemos en cuenta que no solo se refiere a la democracia representativa —lo que se ha llamado la democracia procedimental, *proceeding democracy*, o lo que conocemos como democracia representativa—, sino que abarca, además, la participación ciudadana; los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas, de las minorías en general, incorporando los elementos propios que se han desarrollado a través de los esfuerzos por promover democracias inclusivas.

En síntesis, están contenidos en la Carta la posibilidad y el anhelo de buscar una democracia inclusiva, de segunda generación —entendida como una «carta de segunda generación» de la cual habló recientemente el presidente Ollanta Húmalá—. Podemos llegar a ella a través de la interpretación enriquecedora de la Carta, y no necesariamente promoviendo una nueva versión de la Carta que pretenda modificar su texto. En este sentido, valoro lo que el canciller Rafael Roncagliolo manifestó luego de que el presidente Húmalá se hubiese referido a una democracia más inclusiva, en el entendido de que lo que se busca es una mejor calidad de la democracia, una que sea capaz de extender sus beneficios a todos los grupos y categorías sociales de la población, sin que sea indispensable introducir cambios formales en la Carta. Soy de los que creen que una modificación del texto de la Carta tendría por resultado una degradación de los estándares de democracia y derechos humanos logrados hace 10 años.





### ▷ *Mecanismos de seguimiento y aplicación de la Carta Democrática*

Si ponemos el esfuerzo en una interpretación de manera inclusiva, el desafío que tenemos es que no hay mecanismos de seguimiento y aplicación (enforcement) de la Carta, aunque su incumplimiento si gatilla el mecanismo de sanciones aplicable en el Sistema Interamericano. Originalmente, en la versión que propuso el Perú, los incumplimientos a la Carta eran materia de la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esto no fue aceptado en la asamblea de la OEA con el argumento de que se iba a politizar demasiado el trabajo de la Comisión, así como el propio seguimiento y aplicación de la Carta. Como consecuencia de esa objeción, nos hemos quedado sin un mecanismo de seguimiento específico; entonces, la Carta no tiene una corriente de interpretación de su contenido como la tiene, por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de los informes y recomendaciones que formula la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las opiniones consultivas y las sentencias que emite la Corte Interamericana, que conforman una jurisprudencia que va enriqueciendo el contenido de la Convención Americana.

Hoy en día, creo que nadie piensa cambiar el contenido de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues se ha enriquecido cada vez que ha sido aplicada a la realidad a través de los informes, recomendaciones, opiniones y sentencias que he mencionado. No ha ocurrido así en estos 10 años de la Carta Democrática Interamericana, en los que no han existido mecanismos de seguimiento y aplicación, por lo que, a mi juicio, deberíamos proponer otros mecanismos complementarios conducentes a la consolidación del derecho a la democracia que existe en América Latina.

### ▷ *El aporte de nuevos instrumentos regionales en materia de democracia*

En este marco, es muy importante el protocolo de Georgetown o de Guyana, relacionado con la UNASUR, en donde efectivamente —ya lo señaló Jennifer— tenemos una cláusula democrática con una definición de «amenaza» de alteraciones al orden democrático que, a primera vista, aparece más completa que la Carta Interamericana Democrática. Es cierto que la UNASUR ha avanzado en incorporar la amenaza como elemento desencadenante de medidas para la protección del orden democrático. También progresa UNASUR en las sanciones que están previstas, que son mucho más drásticas de lo que podemos imaginar en el ámbito de la OEA. En este último, la sanción fundamental es la suspensión de la membresía de aquel país en el cual se haya producido la afectación a la democracia, mientras que en el caso de UNASUR no solamente tenemos la suspensión. En UNASUR se prevé la extensión del impacto de la sanción sobre otros organismos regionales, de modo que, desde UNASUR, puede haber consecuencias que supongan la petición de sanciones en el marco de la OEA, o inclusive en el de los organismos universales de Naciones Unidas.

En UNASUR se han concebido, además, sanciones tan drásticas como el bloqueo, el cierre de fronteras a aquel país en el que se haya producido una alteración o una amenaza al orden democrático. Sin embargo, hay críticas al sistema de UNASUR porque es un sistema que convoca, en su esfera de mayor jerarquía, a los jefes de Estado. Así, en el caso de una



alteración o una amenaza al orden democrático, no se va a reunir a los cancilleres o al consejo permanente de los representantes de los Estados, como ocurre en el marco de la OEA. Se va a reunir a los presidentes de los países miembros de UNASUR —de hecho, se han reunido por la crisis del Ecuador—. Pero esto, que puede verse como una fortaleza de UNASUR porque lleva a que sean los propios jefes de Estado quienes se comprometan con la defensa de la democracia, puede ser apreciado como debilidad, en el entendido de que servirá para autoproteger a los pares. Si así fuera, si se tratara de un club de autodefensa de los titulares del Poder Ejecutivo, no sería viable la cláusula democrática de UNASUR para hacer frente a las amenazas que se producen desde el Ejecutivo contra otros poderes del Estado o contra los órganos constitucionales autónomos. Como decía Jennifer, podemos estar ante alteraciones al orden democrático que tienen su origen en iniciativas del Poder Ejecutivo, que muy probablemente no se vean acogidas por los jefes de Estado, pues ellos, naturalmente, van a tratar de proteger a sus pares.

▷ ***La propuesta de un ombudsman para la democracia como mecanismo de fortalecimiento de la aplicación de la Carta Democrática***

Para finalizar, me corresponde desarrollar la propuesta de los Amigos de la Carta Democrática Interamericana de crear un ombudsman de la democracia, inspirado en la figura del defensor del pueblo, que mejor sería llamarlo solamente «defensor de la democracia». Creo que es una posibilidad muy interesante la de este ombudsman —o relator especial— a quien se le encomiende la tarea de dar seguimiento al cumplimiento de la Carta Democrática en el ámbito de la OEA. A partir de esta figura, se estaría abriendo un espacio de prevención que la Carta tampoco ha puesto de manifiesto y que en la OEA no funciona porque —como hemos visto con Jennifer y los Amigos en la crisis de Honduras— no hay un sistema preventivo que permita llevar a cabo acciones de diplomacia discreta para evitar la crisis, en lugar de aplicar sanciones cuando esta ya se ha producido, como ocurrió en ese país. Nuestro criterio es que si hubiera un ombudsman, tendríamos la posibilidad de que sea un receptor de noticias o denuncias que pueden provenir de autoridades del Poder Ejecutivo, o inclusive de otros órganos del Estado y de la sociedad civil, como alerta temprana en el marco del Sistema Interamericano para la prevención del orden democrático y mejor aplicación de la Carta Democrática.

Es importante que el ombudsman pueda visitar los países sin necesidad de invitación o autorización previa; que tenga una ubicación permanente para, inclusive, llevar a cabo determinadas acciones de diplomacia discreta en representación del secretario general de la OEA; y que se le permita establecer un diálogo antes de que se desencadenen los mecanismos previos a la aplicación de sanciones.

Cuando los Amigos de la Carta Democrática han planteado la figura del ombudsman a los representantes de los Estados miembros de la OEA, la propuesta no ha tenido mucha acogida. Tampoco por parte del secretario general de la Organización, a quien, según nuestro entendimiento, le debería interesar sobremanera. De todos modos, creemos que debería ser considerado como un mecanismo efectivo de prevención y seguimiento,



que tenga como marco de aplicación no solo la Carta Democrática Interamericana sino otros instrumentos internacionales relacionados. La Carta Democrática tiene carácter vinculante, como ha sido manifestado por una opinión consultiva del Comité Jurídico Interamericano, que dijo que contiene los principios básicos de la carta de la OEA y que, en consecuencia, tiene carácter vinculante a pesar de ser solamente una resolución de la Asamblea General. La UNASUR es un tratado que ha sido ratificado por los Estados, al que se incorpora el Protocolo de Georgetown o de Guayana. Todo ello, a lo que se añaden los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros, conforma el corpus integral en el que debería moverse el ombudsman para la democracia. No debería estar ubicado en la Comisión Interamericana —aun considerando la particularidad del relator especial para la libertad de expresión, que cumple tan buena función—, tampoco en el Consejo Permanente, sino que debería reportar a la Asamblea de Cancilleres y debería recibir de ellos su mandato a remitir ahí sus recomendaciones, para que no sea tampoco un servicio exclusivo del secretario general y su legitimidad adquiera la mayor proporción en el sistema.

Esa es la síntesis de nuestra propuesta, en la que como Amigos de la Carta Democrática hemos venido trabajando y que creemos que podría servir como un mecanismo para el fortalecimiento de la aplicación de la Carta, sobre todo en su aspecto preventivo.

Muchas gracias.

#### ◆ *Percy Medina*

Muchas gracias a Jorge Santistevan. Quisiera invitar a hacer uso de la palabra a Cecilia Blondet, ex ministra de la Mujer, actual directora ejecutiva de Proética, miembro de nuestro consejo directivo y una de las fundadoras de Transparencia. Deseo destacar que ella ha participado muy activamente en las discusiones sobre la Carta Democrática Interamericana y es miembro del Grupo de Amigos de la Carta.

#### ◆ *Cecilia Blondet*

Muchas gracias a los organizadores. Quiero hacer una especial mención al Canadá, a la Embajada del Canadá y a la representación canadiense y su cooperación, porque han sido muy importantes no solamente en el desarrollo de este instrumento, sino de la noción y las múltiples acepciones sobre la democracia y las múltiples instituciones democráticas que se han ido construyendo desde el 2000 en adelante en el Perú, y no es novedad que ahora estemos en este evento auspiciado por el Canadá.

La participación de Jennifer McCoy es muy interesante porque ha pensado y trabajado mucho con respecto a la Carta, en cuáles son sus problemas y desafíos; por lo tanto, tenemos con su presentación muchos elementos para comentar. Quisiera hacer un primer comentario, como lo que dijo Jorge Santistevan, en cuanto a que la Carta le da un estatuto a la democracia porque hasta ese momento la democracia era un régimen político, y a partir de la adopción de la Carta, se asume un valor de principio; es decir, deja de ser un régimen



político para pasar a ser un valor, y eso es muy importante y es clave. Es también importante destacar que a partir de la Carta se habla no solamente del origen democrático del poder, sino de cómo se gobierna y cómo se debe gobernar democráticamente. Entonces, no solo las elecciones importan, sino también los derechos humanos, las libertades.

Jennifer hablaba sobre las múltiples acepciones acerca de la democracia y cómo el hecho de no ponernos de acuerdo frente a qué es la democracia puede significar un problema para la Carta. Para algunos, dice Jennifer, se trata de libertades, de preservar libertades individuales y de concentrarse en la representación, mientras que para otros se trata de derechos colectivos y, más bien, se pone el énfasis en la participación. Esta ambigüedad, esta casi polaridad sobre el concepto de democracia, complica, sin duda, la efectividad de este instrumento, pero creo que si bien es un documento internacional tan poderoso que eleva la democracia al estatuto de principio y de valor, falla de todos modos como mecanismo de preservación de la democracia. Esto ha sido planteado por Jennifer de manera muy clara. ¿Por qué falla? Creo que falla porque los gobiernos temen que otros gobiernos se metan en la organización de su gestión pública. Si los gobiernos se resisten y tienen miedo a esto, y no se abren a una fiscalización de otros países, mucho menos lo va hacer la OEA, que es la Secretaría Ejecutiva de estos gobiernos. Existe, entonces, un límite clarísimo.

Decía Jorge que la OEA u otras instancias de reunión de alto nivel terminan siendo clubes de presidentes o clubes de cancilleres que terminan, en última instancia, protegiéndose los unos a los otros. Bueno, lo hemos visto clarísimo con todas las violaciones que se han dado.

Otra conclusión que sacaba Jennifer es que, en la medida en que la democracia es una cosa distinta para unos que para otros, los indicadores para medir las violaciones o retrocesos de esta son difíciles de fijar.

Jennifer hace una serie de propuestas con cinco opciones, cinco propuestas que a mí me parecen interesantes, pero yo las pondría de otra manera. Pienso que lo que se necesita es una estrategia que trabaje en todos los niveles, una estrategia que trabaje a nivel internacional esencialmente. Jorge planteaba la UNASUR como una instancia; pienso que los Amigos de la Carta en el Centro Cárter representan un antecedente muy interesante a partir de las propuestas que se han elaborado, como la de un relator especial. Sería una instancia internacional con personajes de todos los países de América Latina, pero al mismo tiempo una institución internacional y un relator especial autónomo que pueda asistir, que pueda nutrirse de la información y actuar, tomar decisiones, actuar con la OEA o de manera complementaria. Pero no es suficiente pensar en esa instancia de los Amigos que hemos venido reuniéndonos, que hemos tenido una serie de intervenciones. No es suficiente porque tampoco tenemos la posibilidad de intervenir directamente en los países. He ido a algunas misiones y es muy difícil, finalmente, lograr resultados; los violadores de los derechos humanos, los violadores de la democracia, los grandes corruptos, no tienen ningún interés en que nadie los fiscalice, y si están en el poder, mucho menos. Entonces, nos encontramos con límites. Pienso que tendría que haber una instancia nacional también, algo así como la versión local de ese relator o de ese ombudsman que debe estar a nivel internacional.



Húmla decía ayer y anteayer, con un pragmatismo muy digno de él: «Si no te sirve algo, lo descartas; y si no te sirve la democracia, la pones a un lado y sigues adelante como mejor te parezca». Es interesante, pero es riesgoso, por supuesto. Pero es interesante también tomar en cuenta esto; es decir, no porque la democracia se convirtió en un estatuto es un documento internacional. Es un gran valor respetar la democracia, pero si el 35% de los niños están desnutridos, si el 37% de las mujeres en Apurímac son analfabetas, si solo el 15% de los niños aprueban los exámenes de matemáticas y el 85% no, ¿por qué y qué me llevará como ciudadano o ciudadana a defender la democracia? Si mi condición de vida es esta, entonces también es importante pensar que la democracia debe ser el medio para lograr el bienestar y, por lo tanto, que haya en la población esa sensación de defender la democracia porque sirve, porque es útil, y no solamente porque es un principio.

Decía Levitsky, en un artículo publicado ayer, que en el Perú el 28% están satisfechos con la democracia, mientras que solo el 13% tienen confianza en los partidos políticos, solo el 14% tienen confianza en el Congreso y solo el 25% confían en su gobierno. De acuerdo con la encuesta de Transparencia de Proética, el 92% de la población no denuncia los hechos de corrupción porque considera que nada va a cambiar; no denuncia porque la denuncia no existe, la cultura de la denuncia no existe. La gente siente que el sistema favorece y protege a los poderosos, y por eso se demoran mucho los procesos y por eso no hay sanción alguna. La sensación es que si no se cumplen las leyes, no pasa nada. Por tanto, tenemos que hacer que la democracia efectivamente funcione. Tenemos que pensar en una estrategia en diferentes instancias, con acciones que puedan ser concertadas para prevenir y para actuar de manera efectiva; pero si no tenemos una base que le dé legitimidad a la democracia y a los actores democráticos, es muy poco lo que vamos a lograr. Tenemos que contar con instituciones que presten servicios de calidad, con burocracias atentas, con autoridades eficientes, y con políticos y una política responsable. Mientras no contemos con esto, es difícil que la Carta tenga realmente capacidad para actuar. Tenemos que trabajar a nivel internacional y a nivel local, y eso es algo que aprendimos también en el 2000 acá en Transparencia. Gracias.

## Diálogo con el público

### ◆ Percy Medina

¡Muchísimas gracias! Abrimos ahora una primera ronda de diálogo para intercambiar algunos puntos de vista y hacer algunos comentarios puntuales a partir de las presentaciones de Jennifer, y los comentarios de Jorge y Cecilia.

### ◆ Manuel Pulgar Vidal

*Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)*

Quisiera hacer una breve reflexión a partir de lo dicho, que, por cierto, resulta bastante interesante. En especial alrededor de la propuesta de contar con indicadores que permitan



hacer un seguimiento al cumplimiento de los principios de la Carta. El punto con los indicadores es que, a veces, causan más temor que soluciones, porque los indicadores se basan en metas que, intentando ser objetivas, pierden muchas veces el detalle fino. Por ejemplo, se terminan definiendo como respeto por la democracia comportamientos que, probablemente, causan un altísimo rechazo en la ciudadanía; y ello porque, finalmente, los beneficios de la democracia son percibidos de manera muy distinta por los distintos individuos, lo que, a su vez, genera una valoración disímil sobre ella. Los elementos de la democracia están claros en los procesos electorales, en la votación; empiezan a ser cuestionados con relación a la representación, y se nutren de elementos muy subjetivos, como la popularidad. Recuerdo cuando Alejandro Toledo estaba en la presidencia y tenía el 7%, y la pregunta era si su gobierno había dejado de ser democrático o no. Esta relación entre popularidad y democracia genera fronteras difusas. La gente que creía que Toledo debía renunciar a su mandato o ser vacado lo hacía en función de su baja popularidad y de comportamientos que no se relacionaban necesariamente con los elementos de la democracia.

Además, es importante enfocarnos en el tema de la participación. En su presentación, Jennifer, creo, estableció una relación que identificó como «representación versus participación», ¿no? Y eso es lo que está pasando ahora: la gente entiende que la participación se ha perdido y que la única manera de retomar los valores democráticos es desde la participación; entonces, lo que no obtengo de mi mandatario, lo obtengo en la calle. En el tema ambiental —que es mi especialidad— es común ver esta cuestión. Hay situaciones a partir de este fenómeno, como en el Ecuador, donde a través de constitucionalizar la participación —como si eso fuera una respuesta— la llaman el quinto poder. El resultado es que el remedio termina siendo peor que la enfermedad porque, en realidad, no es una cuestión de institucionalización sino de búsqueda de nexos entre la participación, y eso nos lleva a temas como la consulta, sobre la cual hay un tema de participación versus representación que me parece interesante también analizar. Gracias.

#### ◆ **Francisco Soberón**

*Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)*

En la presentación de Jennifer, hubo una rápida referencia a que la Comisión Interamericana podría jugar un rol más proactivo —también destacado por Santistevan— en la vigilancia, el monitoreo, el seguimiento al funcionamiento del Estado de Derecho democrático. Y esto es, justamente, desde la experiencia peruana, porque el informe sobre democracia y derechos humanos que hizo la Comisión Interamericana —después de una visita ad hoc en el año 1998— rompió los esquemas de las presentaciones naturales que tenía la Comisión Interamericana y dejó de lado el seguimiento de los casos. El informe sobre violaciones específicas fue una evaluación y un balance del funcionamiento del régimen de Fujimori en esa época, y del avasallamiento que se había producido sobre todas las instituciones del Estado peruano. Entonces, es a partir de esa experiencia, de lo que significó el informe, que el Perú se animó a proponer a la Comisión; y, efectivamente, también se valora la relatoría de la libertad de expresión. Pero creo que si hay algún mecanismo que tenemos los actores de la sociedad civil para alcanzar permanentemente información de



cómo vemos los deterioros que pueda haber en el funcionamiento de las instituciones democráticas, es el de los períodos de sesiones que hay dos y hasta tres veces al año en la Comisión Interamericana, que pedimos una audiencia sobre un tema específico, que presentamos un balance a la sociedad civil sobre los obstáculos y las deficiencias de funcionamiento que presentan esas instituciones. Están las visitas que hace la Comisión, las visitas que hace la relatoría. Estoy seguro de que si revisamos el conjunto de recomendaciones acumuladas en la Comisión Interamericana sobre institucionalización del Estado de Derecho en todos los países de la región nos vamos a quedar sorprendidos por la cantidad de aportes que hay en esas recomendaciones, porque se sustentan, justamente, en planteamientos y propuestas que hace la sociedad civil organizada. Por ello, creo yo que es importante resaltar el rol de la Comisión en estos procesos.

◆ **Luis Puentes**

*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de la Embajada de España*

Quería comentar que en algunos círculos de la cooperación internacional se están abriendo ciertas reflexiones sobre la conveniencia de identificar algunos condicionamientos de la ayuda como incentivos para su asignación. No me refiero a aquellos vinculados a la contratación de bienes y servicios de empresas nacionales del país donante —como antes se hacía y que hoy día se va erradicando en muchos sistemas de cooperación—, sino más bien me refiero a un condicionamiento alineado con la consecución de objetivos nacionales, avances en la lucha contra la pobreza, en la protección de los derechos humanos o, relacionado con el tema del que hablamos, con mejoras concretas en la calidad de la democracia.

Este debate, para muchos, está ahora mismo en el mundo de las ideas, aunque hay algunas experiencias interesantes no tan lejos de nosotros. Sería bueno trabajar en esta idea y poder identificar algunos estándares o referencias en materia de calidad de la democracia que pudieran tomarse como incentivo o condicionamiento en la asignación de la ayuda. Por otro lado, después de la Carta —de contenido altamente declarativo—, podría ser muy útil tentar una especie de plan de acción o estrategia concreta, porque entiendo que la Carta no es un punto de llegada, sino más bien debe tomarse como punto de partida. Ese instrumento más operativo, con otro carácter y naturaleza, podría establecer algunos estándares o metas a corto o mediano plazo, lo que nos ayudaría también a otros actores a sumarnos para conseguir una mejor calidad de la democracia. Gracias.

◆ **Mario Solari**

*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

Luego de la inquietud de Cecilia Blondet de plantear que el relator especial tenga su par nacional, pensamos en el rol de la Defensoría del Pueblo nacional para llevarlo adelante. En cuanto al tema de la participación mencionado por Manuel Pulgar Vidal, desde el PNUD, junto con otras organizaciones, hemos impulsado esfuerzos de fortalecimiento





de la sociedad civil y los partidos políticos que han elaborado reflexiones interesantes. La participación para el fortalecimiento de la sociedad civil es un requisito mínimo indispensable para un sistema democrático, si entendemos que la democracia es un derecho humano, como lo menciona la Carta. A partir de ello, tenemos entonces, necesariamente, que incluir dentro de nuestros planes nacionales de derechos humanos, dentro de nuestros planes de acción, dentro de nuestra programación, el tema de la democracia como algo básico, necesario, y en donde la participación de la sociedad civil debe tener un rol importante.

Asimismo, creo que debemos hacer una reflexión mayor, pues no se trata simplemente de decir que es importante fortalecer la participación de la sociedad civil, sino de puntualizar el cómo, ya sea desde el gobierno como desde la Defensoría del Pueblo o de los otras instancias, para lograr que la participación de la sociedad civil sea realmente medible y factible, un indicador de la democracia.

Para llevar a cabo esta cuestión, se me ocurre algo práctico y concreto: el Perú está entrando en una etapa en la cual va a elaborar un plan nacional de derechos humanos. Bien, es ahí donde podría haber un espacio interesante. El Perú aspira a conformar una suerte de mecanismo conjunto con la sociedad civil y con la Cancillería para el seguimiento de algunos instrumentos internacionales, otro espacio interesante para avanzar. Estos aspectos podríamos relacionarlos con los esfuerzos que plantean tanto Cecilia Blondet como Jennifer McCoy.

♦ **Rolando Luque**  
*Defensoría del Pueblo*

Pienso que valdría la pena analizar un poco más los alcances y objetivos de la protesta social en el caso peruano. No creo que las motivaciones de los actores sociales que plantean demandas en el espacio público tengan como objetivo la desestabilización política o el derrocamiento del gobierno. Lo que generalmente se encuentra detrás de estas demandas son expectativas económicas vinculadas a este período de crecimiento de las inversiones y expansión del mercado, que produce una inevitable colisión de intereses. Y, por otro lado, hay mayores exigencias de respeto por las identidades culturales, los derechos de los pueblos indígenas, la participación en las decisiones. Particularmente, lo que uno observa es un Estado que opera de una manera muy precaria en amplias zonas del país. Su capacidad de respuesta es todavía pobre en estas zonas. Peor aún cuando las promesas electorales no se cumplen, o se observan, en algunos casos, actos de corrupción. Sin embargo, la posibilidad de que la protesta dirigida a cuestionar ciertas políticas públicas pudiera provocar un conflicto de connotación política mayor, que pudiera extenderse a varios departamentos con movilizaciones violentas y orientadas a resquebrajar el orden constitucional, me parece que no corresponde con lo que se observa en los actores sociales y en los contextos incluso de mayor radicalización, como lo fue el caso Bagua o el caso Puno, recientemente.





Lo que sí se observa son movilizaciones muy fuertes contra autoridades locales acusadas de corrupción o nepotismo, y que en ocasiones terminan con el abandono de funciones por parte de la autoridad e incluso su huida del lugar. Estos son pequeños colapsos de la democracia en el nivel local. Se han dado varios casos de estos que dejan a la población sin autoridad democrática, sin prestación de servicios públicos importantes. Entonces, en ese vacío, es evidente que los proyectos efectivamente autoritarios, los proyectos que tienen pretensiones más bien de destrucción de la democracia, pueden avanzar.

Por último, un breve comentario adicional: creo que si la democracia no logra satisfacer las necesidades de la población, la respuesta nunca puede ser descartar la democracia. Al contrario, la conclusión debe ser fortalecerla, perfeccionarla, y creo que ese es el sentido de la Carta.

◆ *Jennifer McCoy*

Muy rápido, porque necesitamos pasar al próximo tema. Primero, sobre estos dos niveles internacionales y nacionales, estoy completamente de acuerdo con el comentario de Cecilia sobre el papel de los partidos políticos. Antes de enfocarnos solamente en cuál debería ser la respuesta internacional o las acciones internacionales, claramente tenemos que enfocarnos en lo nacional. También con todo esto estoy de acuerdo, pero posiblemente necesito añadir a los partidos políticos como uno de los actores fuertes de las crisis cuando ellos desaparecen.

Hay otro dilema que no mencioné antes: lo que hemos visto con los Amigos de la Carta es que, muchas veces, cuando se presentan quejas de los actores sociales nacionales, cuando ellos piensan que nadie está escuchándolos, es cuando puede surgir una crisis. Porque ellos quieren que alguien los escuche, y lo que hemos tratado de hacer con el grupo de amigos es visitar un país para escucharlos y para que los escuchen en la comunidad internacional. Para que la OEA los reciba, porque muchas veces no los reciben; la Comisión sí, pero el Consejo Permanente no.

Ese es el problema, entonces, pero hay un dilema para nosotros desde afuera. La gente quiere ser escuchada, por eso estamos proponiendo esta instancia de algún tipo de relator especial o algo así, para recibir las denuncias y promover la comunicación entre las partes. Creo que tenemos que tener cuidado en prevenir la dependencia respecto a la instancia internacional, porque no queremos, al mismo tiempo, sabotear los mecanismos nacionales que ustedes han mencionado, y queremos reforzar los mecanismos de resolución de conflictos democráticamente a través de las instituciones y mecanismos nacionales. Es un dilema cómo balancear el reforzamiento y el apoyo internacional, pero no para debilitar. El caso de Nicaragua es un ejemplo clarísimo, porque en América Central, desde hace años, han buscado ayuda afuera para resolver sus disputas internas; habitualmente, han recurrido a Estados Unidos. Esto ha creado una dependencia de las instancias internacionales que no es muy saludable.

Acerca de la Comisión de Derechos Humanos y del relator especial, estamos pensando que los informes de la Comisión son buenísimos y sí abordan aspectos relacionados



con la democracia, pero la Comisión y la Corte Internacional están basadas en derechos humanos individuales y no necesariamente en abordar los problemas de instituciones democráticas, los conflictos institucionales o cosas así. Por eso estamos pensando que necesitamos otra instancia, porque son dos cuestiones relacionadas, pero separadas.

En el tema de la protesta social, yo quería incluir en el análisis solamente las propuestas que están dirigidas al gobierno para cambiarlo, para demandar una renuncia, pero no todas las propuestas sociales sobre políticas públicas específicas. Pero eso es importante, porque pueden crecer o pueden amenazar a los gobiernos locales.





## Segundo panel

### *Midiendo y monitoreando la democracia bajo la Carta Democrática Interamericana: la experiencia de la Red Andina de Investigación para la Democracia*

#### ◆ *Kristen Sample*

¶ Frente a la democracia, hemos visto que es en los países andinos donde más se habla de la democracia participativa como una alternativa a lo que sería la democracia representativa, algo así como una oposición en vez de un complemento.

Venezuela ha presentado una contrapropuesta a la Carta Democrática: la Carta Social. Es, entonces, en los países andinos justamente, en esta subregión de América Latina, que la Carta Democrática tiene más historia, más casos de aplicación, pero también más desafíos. Será muy interesante escuchar a Max Cameron, una persona que ha vivido en el Perú y que ha escrito muchísimo sobre los países andinos y sobre la Carta.

Max es profesor de Ciencias Políticas y director para el estudio de las instituciones democráticas en la Universidad de British Columbia, y cuenta con varias publicaciones como *Democracia y autoritarismo en el Perú*, *Vuelta a la izquierda de América Latina* y *Democracia en la región andina*.

#### ◆ *Exposición de Maxwell Cameron*

Hemos tenido días muy intensos de discusión sobre la Carta, tanto en la cumbre de ex-presidentes como en la conferencia de la Cancillería, y es ciertamente gratificante estar en una reunión como la de hoy, con una gran escala humana y un formato que permite intercambiar ideas con mayor profundidad.

Creo que hemos escuchado que la Carta es una Constitución. Cecilia acaba de decir que es un estatuto que, en sí mismo, tiene un valor. Se ha llamado a la Carta de muchas maneras y creo, entonces, que es válido hacer la pregunta acerca de qué es exactamente la Carta Democrática. Pienso que tiene elementos de todo eso, pero hay que tomar en cuenta que la carta es un acuerdo político entre Estados, y los Estados son, en el sistema internacional, soberanos. El soberano hace la Constitución, no se somete a la Constitución. En el nivel interno, podemos esperar que el soberano sea la ley, como decía Aristóteles, porque en el sistema internacional los soberanos son los Estados y el Estado reconoce solamente a otros Estados, pero sin embargo, en la medida en que los Estados reconocen la igualdad jurídica es que son realmente independientes. Hoy día, América Latina goza de una gran independencia, en la medida en que los Estados están dispuestos a someter sus relaciones con sus vecinos al Estado de Derecho internacional. Es posible hablar, entonces, de una comunidad política, y en ese sentido existen elementos constitucionales para el sistema.

Creo que es importante subrayar que una Constitución no es lo mismo que una ley. La ley establece que se tiene que hacer esto o no hacerlo bajo pena de sanción. Las constituciones son distintas porque establecen cuáles son las instituciones que van a producir las leyes, su interpretación y su aplicación. ¿Qué sucede, entonces, cuando un gobernante viola la Constitución? ¿Acaso viene la Policía, le toca la puerta, lo lleva a la cárcel o lo lleva ante un juez? Claramente no, pero es lo que intentaron hacer en Honduras, donde hubo un presidente que violó la Constitución hondureña y fue revocado por vías no constitucionales. Eso generó una gran crisis, ya que es muy complicado cuando los gobernantes deciden pasar por encima de la Constitución, porque la Constitución tiene vida solamente en la medida en que los actores políticos la acatan. Y lo mismo sucede con el sistema internacional. Por lo tanto, me parece muy válido lo que dijo ayer y anteayer Cesar Gaviria, el ex secretario general de la OEA, cuando enfatizó que la Carta ofrece a los miembros todos los elementos que ellos necesitan para la defensa y la promoción de la democracia, pero que depende de ellos, depende de los Estados, hacer que este sistema funcione; y si no lo quieren hacer, no lo van a hacer funcionar y punto.

La discusión acerca de si la Carta es vinculante o no hay que interpretarla de esta forma. A mi entender, está claro que debe ser una obligación explícita de los Estados defender y promover la democracia de acuerdo con lo que establece la Carta. ¿Pero qué pasa si no lo hacen? La cuestión, entonces, es cómo crear las condiciones para que los Estados tomen en serio sus propias obligaciones. Entiendo que esa fue la pregunta que hizo Jennifer hace un momento.

Bien, la OEA tiene todas las instituciones, dentro de su marco institucional, que permiten el desarrollo de lo que se puede llamar, y lo que se ha llamado en la Cancillería, una jurisprudencia de la defensa y promoción de la democracia, y esa es una buena forma de pensarlo. Tenemos asambleas generales, el Consejo Permanente, un secretario general, la Corte. Es decir, existen todos los elementos para que se desarrolle y evolucione una jurisprudencia de defensa y promoción de la democracia, y la Carta Democrática forma parte del desarrollo de esta jurisprudencia que representa, indudablemente, un avance por encima de lo que existía antes; me refiero a la Declaración de Santiago y a la Resolución 1080. Estoy convencido de que representa un avance en ese sentido porque, primero, define la democracia en términos muy amplios, como muchos han reconocido, como suficiente para que se puedan incluir elementos de representación, elementos de participación, de elecciones y de separación de poderes. Asimismo, la Carta reconoce que las amenazas a la democracia no son solamente los golpes de Estado del pasado, por cierto muy infrecuentes hoy en día. El caso de Honduras fue bastante excepcional en la última década.

La Carta fue producto del fujimorismo, fue el autogolpe, un sistema que violaba los derechos fundamentales. En eso sí estoy totalmente en desacuerdo con César Gaviria cuando dijo que el eje del problema fue la corrupción; fue la violación de los derechos humanos, eso fue lo que generó la crisis del año 2000 y la asunción de un gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua. Su gobierno propuso la Carta Democrática justamente a partir de reconocer que los problemas no son solamente golpes de Estado, sino que los gobiernos que llegan al poder por vías democráticas y que tienen mucho respaldo popular, mucha popularidad, sin embargo no respetan a las otras instituciones democráticas.



Otro punto importante de la Carta es que exige a los miembros de la OEA, como condición fundamental, el respeto del orden democrático; y eso es importante no solamente como una disciplina para los actores, sino también como una disciplina para los Estados. La Carta se refiere a los Estados que, muchas veces, han promovido a actores antidemocráticos y han promovido procesos antidemocráticos. El aniversario del 11 de septiembre, que acabamos de pasar, no es solamente el de la Carta y el de los ataques en Nueva York y Washington; es también el aniversario del golpe de Estado en Chile en el año 1973. Me llama la atención que la Asamblea General de la OEA del año 1976 hubiera sido organizada en Santiago de Chile, en la dictadura de Augusto Pinochet. Esa fue una forma de decir que estaba bien lo que estaba haciendo Pinochet, y creo que la Carta es para que no suceda eso, para que los actores en general se sientan en la obligación de respetar la democracia y de no apoyar regímenes antidemocráticos.

Existen, sin embargo, tres problemas muy serios en la Carta. Primero, como dijo Jennifer en su análisis, no hay un consenso sobre qué cosa es la democracia. Pero esto no debe ser una sorpresa, porque tampoco los politólogos estamos de acuerdo en qué cosa es la democracia. Nosotros, desde la red de investigación, hemos hecho un trabajo sobre la democracia andina que culminó en la producción de un libro sobre la democracia en la región andina. En las primeras reuniones que organizamos con los investigadores de los países andinos, definimos la democracia de tal manera de incluir lo que está en la Carta, pero cada país debe ser dueño de su propia evaluación. La evaluación de la democracia debe venir desde la región; o sea, los investigadores de este libro son todos de los países andinos y han hecho un trabajo desde la perspectiva de su propio país. Nos pusimos de acuerdo en un marco metodológico que incluyó una definición de la democracia con tres elementos: elecciones, orden constitucional, y participación y ciudadanía. Desde el principio de ese proceso, mucha gente insistió —sobre todo Rafael Roncagliolo— en que uno de los capítulos debía abordar el principio de la participación de la ciudadanía. Al definir a la democracia con múltiples dimensiones, tenemos que reconocer la posibilidad de que se pueda avanzar en una dimensión y dar un paso atrás en otra.

Hay un gran debate, que ya se ha mencionado, sobre la participación y la representación. Se da el caso de gobiernos que tratan de promover la idea de una democracia más participativa y, en algunos casos, pasando por encima de las instituciones de representación, socavando las instituciones representativas. Se da también el caso de gobiernos como el chileno, donde funcionan bien las instituciones representativas, son bien robustas y sólidas, pero no hay participación o hay muy poca participación directa electoral y no electoral. Existen regímenes que logran combinar las dos cosas, como el del Brasil; esto es, tiene mucha participación electoral y no electoral en la elaboración de propuestas y de políticas públicas, y tiene un sistema de representación sólido y una Constitución muy representada, y partidos políticos más sólidos, por lo menos un gobierno bastante sólido. La conclusión, entonces, es que hay distintas formas de combinar estos elementos de la democracia, y esto complica mucho el esfuerzo de hacer un análisis de indicadores unidimensional.

Al pensar en casos como los de Venezuela o Bolivia —que suscitan muchas discusiones con mis colegas, en el sentido de si son democráticos o no—, Gaviria dijo que en

Venezuela han tenido muchas elecciones sin fraude. Pero bueno, yo sé que hay gente aquí que diría que, a pesar de ello, no es un país democrático, y estarían dispuestos a decir que Venezuela no debe tener un asiento en el Consejo Permanente. Están seguros, aquellos que no piensan como Gaviria, que Chávez no representa la voluntad popular como para recibir la representación de su país en un organismo internacional. En el caso de Bolivia, indudablemente lo que está pasando con el Poder Judicial es preocupante, es muy preocupante; y la persecución a través de las cortes es algo espantoso, pero no se puede negar que el país se está democratizando en otros aspectos.

Aquellos que llegan a la conclusión de que Venezuela o Bolivia no son democracias, en general lo que tienen en mente no es la democracia electoral, que tiene que ser la parte esencial para el sistema internacional en cuanto a la decisión de considerar si un país es democrático o no. Ellos están pensando en la democracia liberal, pero hay que discutirlo, porque en el contexto de América Latina el liberalismo siempre ha sido bastante débil.

Me parece muy interesante que Húmalá, en sus discursos de ayer y anteayer, una de las primeras cosas que dijo era que la democracia no vino con la República. Afirmó que el Perú fue republicano antes que democrático, y que hay gente que tiene el poder de hacer leyes y gente que tiene el poder de hacer movilizaciones, y estas dos realidades coexisten y se produce, muchas veces, un desencuentro entre esas dos realidades. Como parte de su argumento, las tareas pendientes para profundizar la democracia significan crear instituciones más fuertes, pero también hay que buscar abrir espacios de participación y diálogo. Considero, entonces, muy positivo que el Congreso haya adoptado la Ley de Consulta Previa; me parece un paso importantísimo hacia un proceso de diálogo y participación.

Uno de los temas que destacamos en el libro es que, a pesar de que el Perú fue uno de los primeros países en desarrollar los mecanismos legales para la participación directa, ha sido uno de los que menos esfuerzos ha hecho para ponerlos en práctica, no los ha utilizado eficazmente, cosa que estamos diciendo desde hace ya varios años. Resulta, por cierto, muy positivo ver que por fin ya hay un eco de este tema en el gobierno.

En cuanto al segundo problema, que consistiría en definir con precisión lo que significa «alteración del orden democrático», vale la pena mencionar el trabajo que ha hecho Aldo Panfichi sobre democracia participativa, porque creo que los modelos alternativos de la democracia son ideas muy influyentes. Por lo tanto, la interrupción y alteración del orden democrático, que es un término que está en la Carta Democrática, queda sin ser definido, y entonces es importante tratar de definir qué cosa significa una «alteración del orden democrático». El día de ayer lo mencionó Insulza diciendo, por ejemplo, que es cuando el Ejecutivo cierra el Congreso o renueva a los jueces, pero de forma anticonstitucional y antidemocrática. Es necesario precisar estas cuestiones, pero es un esfuerzo conceptual que ya está hecho. Como sugiere Jennifer, contar con un protocolo que incluya eso en la jurisprudencia sería muy positivo.

Finalmente, la tercera debilidad es la falta de mecanismos de cumplimiento, que son muy débiles no solo porque la OEA es un club de Estados —es un club de ejecutivos, no hay ni voz ni voto de las legislaturas ni de los poderes judiciales—, sino porque tampoco hay mucha sanción. La única sanción que tiene la OEA es separar a un Estado de su membresía.



Faltan pasos intermedios que se puedan dar sabiendo que pueden existir alteraciones en el orden constitucional que afecten gravemente a la democracia. Así como puede haber alteraciones que no afectan a la democracia tan gravemente, existen también las que la afectan pero en forma positiva, como el caso de un juicio político. Creo que la Carta es muy clara en ese sentido y lo ha dicho Diego García Sayán varias veces: la decisión acerca de qué cosa afecta gravemente a la democracia es un juicio político, no es algo que podemos hacer nosotros. En el caso de los académicos como nosotros, podemos solamente aportar evidencia empírica sobre el estado de la democracia sobre la base de indicadores.

¿Estarán dadas las condiciones para que haya elecciones libres y justas en Venezuela? A mí me parece muy poco claro esto y, por lo tanto, no puedo tener confianza solamente a partir de lo que las autoridades venezolanas dicen sobre los resultados. Eso no lo acepto como sociedad. Tiene que estar ahí la OEA, tiene que estar ahí la UNASUR, tienen que estar ahí otros actores independientes para avalar eso. Si no, simplemente no se puede aceptar. Es evidente que Chávez ha controlado a todas las instituciones del Estado y responden a su voluntad. No hay una independencia del Poder Judicial. Puede tener cinco ramas el gobierno, no importa la cantidad: ninguna de ellas tiene una independencia suficiente para dar credibilidad a esos procesos. Eso es muy preocupante y, por lo tanto, tiene que haber una misión de observación muy seria.

Bien; debemos, entonces, distinguir lo esencial de lo importante. El trabajo que ha hecho el PNUD sobre la medición de la democracia electoral es excelente. Destaco que este valioso aporte fue hecho por Gerardo Munck junto con un equipo de gente, y creo que se trata de la parte esencial para la OEA. A partir de un trabajo así es que debemos pensar lo que dice Gaviria sobre Venezuela, donde Chávez cerró una radio que participó en un intento de golpe y otras radios. Ha habido muchas injusticias, pero no fraude. Entonces, para que se pueda aplicar la Carta, tiene que haber fundamentos sólidos que nos permitan concluir que este o aquel país no es una democracia, que no se respeta la separación de poderes y que el sistema electoral es fraudulento o, simplemente, está tan degradado que no puede ser avalado por parte de la comunidad internacional, como fue el caso del Perú en el año 2000. Sobre la base de ese tipo de criterios y evidencia, se podría decir que un país no es democrático y que tiene que ser separado de la OEA.

El tercer punto sería fortalecer la institucionalidad de la OEA. Hay muchas discusiones hoy en día, y me agrada mucho haber escuchado en los eventos del Centro Global para la Democracia y de la Cancillería propuestas que están en debate, como la revisión entre pares o de un relator de la democracia. Me gusta la idea de revisión de pares, pero hay problemas con esto, sobre todo porque, a mi entender, es voluntario y será insuficiente, a menos que todos los países acepten ese mecanismo. Tendremos que hacer un esfuerzo para empujar eso.

Una idea que se me ha ocurrido, y que propongo en un artículo, es un semáforo de la democracia, que más o menos es, simplemente, para llamar la atención de cuáles son los Estados que están, obviamente, fuera de la Carta, fuera de la OEA. El único caso latinoamericano hoy en día es Cuba, y los países que están cumpliendo cabalmente sus obligaciones son la mayoría. Hay casos como Venezuela, donde existe esa duda, existe esa



inquietud, donde no sabemos por dónde va. ¿O se trata, acaso, de un régimen híbrido? ¿O está en un proceso de construcción de un régimen autoritario? Entonces, hay que mirarlo más de cerca, porque creo que es algo que también podría aportar a la investigación.

La idea de un compendio de prácticas democráticas es una idea que podría ser un paso previo a la construcción de ese tipo de instrumentos. Y para terminar, volviendo a qué cosa es la Carta y cómo funciona, creo que los países a veces miran a la OEA como si fuera un juez, pensando que hay que llamar a la OEA para que solucione los problemas que tienen, pero ese no es el papel de la OEA. A través de la Carta Democrática, la OEA tiene que crear los mecanismos para que haya un apoyo entre los países democráticos, y para evitar que haya retrocesos en los procesos de democratización. Para ello se requiere que los países asuman la Carta como una obligación casi constitucional, y entonces el papel de la sociedad civil es exigir a nuestros gobiernos que hagan justamente eso. Es decir, hay que buscar sobre todo mecanismos que fomenten la participación de la sociedad civil para demandar el uso de la Carta, para que los gobiernos cumplan con las obligaciones que han firmado. Gracias.

#### ◆ *Kristen Sample*

Bueno, muchísimas gracias, Max, por tu excelente presentación. Es importante seguir analizando cuál sería realmente el indicador, o la señal, que en alguna forma posibilite una reacción desde la OEA, pero también qué tipo de reacción, qué grado de respuesta tendría que aplicarse frente a los desafíos, como dijo también el secretario general de la OEA ayer.

Aldo Panfichi comentará la presentación de Max. Aldo es una persona muy conocida aquí en el Perú y en la región andina. Es profesor principal y jefe del departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica, y un destacado analista político. Tiene un doctorado en Sociología de la New School de Nueva York. Ha escrito mucho sobre el tema de participación, los nuevos modelos de participación en el Perú y a nivel internacional.

#### ◆ *Comentario de Aldo Panfichi*

Bueno, muchas gracias por la invitación a los organizadores, a la Embajada del Canadá, a Transparencia, a IDEA Internacional y a los Amigos de la Carta del Centro Cárter.

En estos dos últimos días, he seguido las distintas actividades de la Carta y hoy día hemos escuchado bastantes propuestas, muy ricas y muy interesantes, por cierto. Trataré, entonces, de enfocar mi intervención en dos ideas que creo que deben desarrollarse un poco más: la primera de ellas tiene que ver con un contexto que fuera definido, por un grupo de académicos latinoamericanos en varias publicaciones, como una disputa por el contenido de la democracia en América Latina. Es decir, cuando en la Carta se habla de un sentido amplio de la democracia y de las mismas maneras de enfocar o de disputar la idea de democracia, nosotros creemos que eso es absolutamente cierto. Al poner la mirada sobre los Andes en los últimos años, o en la última década, vemos que ha habido una experimenta-





ción política alrededor de la participación y las distintas formas de participación; algo que, a su vez, se origina en la región en el Brasil de una manera muy temprana, cuya base del éxito de lo que es y luego fue es la experiencia del gobierno del Partido de los Trabajadores.

Nosotros creemos que lo que ocurre en América Latina, independientemente de los enfoques y simpatías que nosotros podamos tener, es que la idea de la democracia procedimental ha sido disputada a partir de distintos actores y tratando de darle contenido a esta democracia. Max Cameron ya se refirió al tema de la democracia liberal, pero ha surgido esta idea de la democracia participativa que, en realidad, son varios esquemas, digamos, bajo el rubro de democracia participativa, e incluso algunos hablan de democracia autoritaria. En fin, hay distintas formas bajo la homogeneización semántica de que hay una hegemonía de la democracia, distintos contenidos que se vienen disputando; y donde se observa claramente esta disputa es en el tema de la participación. Para algunos, ahí está la cuestión, porque la participación ciudadana, y la participación en general, surgen como un intento de relegitimar la democracia. Si nosotros recordamos los momentos en que surge la participación, son momentos en que veníamos de varios años de consolidación de la democracia, del sistema democrático, pero la gente se sentía insatisfecha con ella, la gente sentía que la democracia no resolvía sus problemas. Incluso aún lo sigue sintiendo, y surge entonces, o se impulsa, toda esta idea de la participación ciudadana. En el caso peruano, con la transición democrática, como un intento de acercar a los ciudadanos a las decisiones del Estado, a las decisiones políticas, a las decisiones que tenían que ver con asuntos de interés público.

Mucho se ha escrito sobre el tema de la participación, pero alrededor de la participación también hay un debate: ¿qué cosa es participación? ¿Es solamente consulta? ¿Consultar parte del presupuesto de los asuntos públicos? ¿Es acaso suficiente para validar o relegitimar la democracia? ¿Significa la participación concentrar a una multitud en una plaza pública y demandar obediencia, o someter a un país a horas y horas de televisión? ¿Es la participación aclamación? Nosotros, en América Latina, sabemos mucho de aclamación; se debe a las tradiciones de populismo que existen. La plaza pública ha sido reemplazada de repente por la radio, por la televisión, pero eso es participación ciudadana. Pero disputar la decisión política o el poder de decisión política sobre los asuntos públicos, que se ha dado o que se da en la democracia a través de la legitimación electoral; es decir, una autoridad política elegida democráticamente tiene que compartir, digamos, la decisión sobre los asuntos públicos con otras personas u otros representantes que no han sido elegidos a través del proceso democrático. ¿Qué cosa es participación, entonces? Ahí hay una variedad de situaciones que quiero tomar, a pesar de haber escrito bastante, digamos, sobre distintas visiones.

Creo que la participación nace para fortalecer la representación política, no nace para ser un sistema alternativo, no nace para levantar a autoridades políticas que nacen de espacios participativos formales, o participación accidentada en la calle, que también es otro tema que quisiera tocar. La participación surge para apoyar la relegitimación de la democracia y el elemento fundamental, me parece, de la democracia es la legitimación electoral, no hay otro. Y entonces, me parece que la Carta, en la medida que pone esto como un derecho, tiene un acierto, pero, sin embargo, hay una variedad de situaciones entre las cuales la



relación entre participación y representación es una tensión, es una tensión que configura distintos tramados institucionales y distintos contextos institucionales, y ahí nos falta un conocimiento un poco mayor, porque la participación viene también de una tradición occidental.

En el caso de Bolivia, del Ecuador —Max Cameron se ha referido a Venezuela, a la cual me voy a referir un poquito más adelante—, me parece que un primer tema es ser conscientes de que bajo la homogeneización semántica del concepto democracia, en realidad se esconden distintas ideas y distintos tipos; y que, además, están asociados a distintos proyectos políticos, algunos locales, algunos regionales, otros nacionales, y algunos hasta con pretensión internacional. Y a partir de ello es que la Carta trata de definir los elementos consustanciales de un sistema democrático.

Un segundo comentario que quisiera hacer, y que tiene que ver con intervenciones que escuché previamente, se refiere al tema de la representación, pues también hay una pluralización de la representación que está en la sociedad. Quisiera proponer aquí la idea de los conflictos sociales, junto al planteamiento o la idea que plantea demandas locales reivindicativas, o cuestionamientos a políticas públicas, o propuestas en germen de distintos reordenamientos societales. Y, evidentemente, todos estos conflictos son diversos o tienen otro calibre, digamos. Creo que aquí lo que nosotros estamos viendo ante la debilidad del sistema de partidos políticos, ante la debilidad del Estado de la legalidad, lo que estamos viendo es la emergencia de una representación contenciosa, una representación social contenciosa. Es decir, a qué me refiero con representación social contenciosa: es la emergencia de una representación fragmentada de intereses locales, de actores con poco acceso o con acceso débil al sistema de representación política, y que usan el conflicto para hacer una representatividad que es diferente de la representación política electoral porque no pasa a través de un proceso electoral, sino que pasa a través de la expresión en la esfera pública, en forma muchas veces contenciosa a los intereses locales, a los cuales muchas de estas comunidades están adscritas; es una autorrepresentación.

En realidad, se trata de una autorrepresentación que no nace de un acto de legitimación electoral, sino de la habilidad de representar intereses locales muchas veces olvidados. Estas demandas son expresadas en forma contenciosa. El tema es la contención; es decir, el uso de formas controladas de fuerza —y, en algunos casos, de violencia— para obligar al Estado o a las empresas, o a las autoridades políticas, a negociar. Es decir, es una representación por fuera del sistema y es una representación que busca reemplazar, en algunos casos, a la representación electoral. Se ha visto, por ejemplo, en Puno. Aduviri, el representante aimara, trató de arrinconar, de debilitar el sistema de representación política. Entonces, ahí hay una representación que yo creo que hay que ver como un intento de construcción de una representación; una representación, una representatividad, que es diferente —sociológicamente hablando, digamos— de la representación política electoral y que puede ser incluso adversaria de ella; puede, incluso, hasta debilitarla.



Esta representación contenciosa, que emerge en las afueras del sistema, también busca, en algunos casos, relegitimarse a través de la participación electoral. En las últimas elecciones regionales, provinciales, distritales, municipales, habría que ver cuántas personas que han sido concejales o alcaldes o autoridades políticas han construido su prestigio, o su apelación electoral, en una idea de una defensa irrestricta de los intereses locales. Y a mí me parece que este es otro tema que es sumamente interesante; es decir, esta representación contenciosa, estoy de acuerdo, alguien dijo que no es una amenaza para el sistema. Bueno, no es una amenaza para el sistema porque no produce un ciclo de protesta ni un encadenamiento de las protestas locales, pero sí es algo que nosotros deberíamos incorporar y mirar con bastante detenimiento. Bueno, sobre eso quizá podríamos desarrollar algunas ideas más de esta idea de la autorrepresentación.

Max Cameron habla sobre la creación de un semáforo de la democracia, y me parece que su artículo ya lo leyó Toledo, no porque ya haya tomado esa idea, pero no sé si esto es incidencia política, pero la idea del semáforo ya la tomó Toledo para incorporarla en esta organización de expresidentes. Aunque es una muy buena idea, yo no sé si ese es el mejor lugar para ubicar un semáforo para la democracia, digamos, en ese contexto. Y quizá una instancia supranacional podría garantizar que nadie se pase de la luz amarilla y la luz roja, como ocurre en nuestra sociedad. Muchas gracias.

## Diálogo con el público

♦ *Micaela Pesantes,*  
*Consorcio de Investigación Económica y Social (CÍES)*

Quería compartir mi punto de vista en referencia a lo dicho sobre el tema de la representatividad y especialmente tomando en consideración las estadísticas que presentó Cecilia. Si asumimos que nosotros somos las personas que pensamos más, que estamos más educadas, que tenemos más acceso a estas ideas, quizá ver alguna manera de escuchar cómo se sienten en otros lados, digamos, en otras regiones del país, en sitios en los que no se tiene acceso y que no se puede entender un texto de este tamaño para ver lo que se entiende allá también. Usar dos orejas para escuchar qué se entiende en esos sitios por democracia, por representatividad, por derechos, por derechos ciudadanos y humanos. Son ciudadanos de nuestro país las personas que viven en esas condiciones. Entonces, hacer también ese esfuerzo de traducir, de alguna manera comunicar mejor lo que nosotros queremos y entendemos como nuestros derechos para vivir en una sociedad democrática abierta. Porque, en ocasiones, justamente por ese tema intercultural es que también me parece que debería ser tan importante el tema del género, tan importante el tema de los derechos humanos, para entendernos mejor, escucharnos más y tener una sociedad más democrática y más abierta.



◆ **Thomas Legler**

Quisiera retomar los comentarios del Dr. Panfichi, que abrió este debate sobre la democracia representativa versus la democracia participativa. Creo que las luchas discursivas intentan presentar estas dos formas de democracia como si fueran dos extremos en una dicotomía, pero pienso que es una dicotomía falsa. Sin embargo, tiene relevancia esta discusión sobre la democracia liberal versus la democracia participativa en el contexto de los artículos 3 y 4 de la Carta, que presentan, por ejemplo, la separación de poderes como un elemento esencial de la democracia.

Cabe mencionar que para la visión de los que promueven la democracia participativa y protagónica en Venezuela, su creencia es que no es necesaria tal separación de poderes; entonces, ellos consideran que no están violando la agenda democrática cuando están mirando la separación de poderes. Hasta en el Plan Nacional de Desarrollo del 2007-2013, en ese documento, el gobierno de Chávez plantea que la justicia social es más importante que el Estado de Derecho en Venezuela. Hay, entonces, una discusión muy importante, porque creo que no son dos tipos distintos de democracia. Muchos de los que en Venezuela apoyaban el impulso participativo están descubriendo que sin sus derechos políticos, sin el derecho de su autonomía de poder decir algo diferente de lo que dice el jefe máximo, sin ese tipo de derechos no puede existir una auténtica democracia participativa y protagónica. Estamos viendo el laboratorio venezolano y que la democracia participativa tiene límites justamente por esta desliberalización de la democracia que han intentado impulsar en ese país.

◆ **Manuel Pulgar Vidal**

En cuanto al tema de la participación que mencionó Aldo Panfichi, ella nace para fortalecer la representación política, en lo que coincido en parte. Con relación a ello, un tema por analizar en el caso de la participación, por lo menos en lo ambiental, es que ella se desarrolla frente a un sistema administrativo de gestión pública que es jerárquico y vertical, mientras que la participación es colectiva y horizontal. Por ello es tan difícil resolver desde la gestión pública asuntos que nacen de la participación, porque se mezclan elementos de ciudadanía con elementos de administración, elementos de jerarquía con elementos de colectivización. Entonces, la pregunta es hoy día si la participación está ayudando a fortalecer la representación política o se le está contraponiendo. Creo que es lo segundo: se le está contraponiendo, la está enfrentando, la está desafiando. Y entonces, si quisiéramos que vuelva a ser un mecanismo de construcción de representación política, ¿qué hay que corregir? ¿Por dónde hay que fortalecerla? Hay discusiones acerca de si la consulta debe tener o no capacidad de veto, y esta pregunta habría que vincularla con la afirmación de que la participación permite construir más representación política. Para responderla, habría que ver si contribuye a ello sea porque reconoce un derecho a minorías que han sido tradicionalmente excluidas, o porque implica una convocatoria en el proceso de toma de decisiones, o porque contribuye significativamente a la decisión final, entre otras posibilidades.



Como abogado de profesión, siento que la participación, como elemento esencial de ciudadanía, no encuentra respuestas ni desde el Derecho ni desde la gestión pública. Por ello, coincido con lo dicho hace muchos años por un abogado ambientalista argentino, quien señalaba que cuando en una facultad de Derecho enseñan Derecho Administrativo, en la actualidad pareciera que enseñaran Historia del Derecho, pues desde sus principios es muy difícil entender las dinámicas sociales y participativas actuales.

Muchas gracias.

#### ◆ *Cecilia Blondet*

Anoche, el congresista Martín Belaunde, quien está presidiendo la comisión de fiscalización a propósito del caso de este otro congresista que tiene un claro conflicto de intereses porque es dueño de una minera informal, y está además interviniendo para modificar o derogar unas leyes que afectan directamente o pretenden controlar la acción de los mineros informales, el presidente de la comisión, que además fue zar anticorrupción, decía que había que cumplir tal cantidad de procedimientos que probaran que este señor, efectivamente, tenía conflicto de intereses para que el Congreso actuara que, en realidad, al final iba a ser imposible llegar al punto de acusarlo.

El punto es que si se pide tal cantidad de requerimientos para que, efectivamente, consideremos a una persona que tiene una alta investidura como corrupta, o a un régimen que comete claras violaciones de los derechos humanos, de la democracia, como un régimen violador —como es el caso de Chávez—, será muy difícil cambiar los mecanismos de defensa del poder frente a las corrupciones o riesgos de corrupción, frente a las violaciones democráticas. Los presidentes no van a atacar o van a cuestionar directamente a otro presidente porque van a protegerse ante cualquier ataque. Entonces, creo que es complicadísimo. Entonces, no sé si es la OEA con la Carta la que va a permitir, realmente, lograr el objetivo que es preservar o advertir sobre posibles violaciones del régimen democrático, de regímenes democráticos de América Latina. No sé si estamos hablando del mecanismo correcto o es un mecanismo más que, efectivamente, se puede ir mejorando, pero que siempre va a tener límites. Siempre va a tener límites, y para superar esto tendrán que exigirse estándares mínimos, como los que proponen los Amigos de la Carta pero no los toman en cuenta. Creo, entonces, que hay que seguir buscando y seguir definiendo una estrategia que tenga diferentes patas al mismo tiempo, diferentes líneas de acción a nivel internacional, a nivel nacional y a nivel local de una democracia que, efectivamente, sea funcional.

#### ◆ *Maxwell Cameron*

Gracias por las preguntas. Lo que piensan los politólogos sobre la democracia no es necesariamente lo que piensa la gente. El presidente Húmalá, en su exposición en la cumbre de expresidentes, dijo que las conversaciones que tenemos en esas reuniones, para mucha gente, es como hablar en chino para la mayoría, e inmediatamente después pidió disculpas



a la comunidad china por usar esta frase. La idea era que se trata de una conversación muy fuera de su realidad, poco relevante.

Dijo también que hay unos que hacen leyes y otros, movilizaciones, pues hay gente que no siente que pueda participar en el sistema jurídico, legal y político; tienen sus intereses, y lo que buscan de la democracia es que los gobernantes los escuchen y que atiendan sus intereses. ¿Cómo? Están muchas veces dispuestos a aceptar que los gobiernos hagan uso de mecanismos clientelares, autoritarios, con tal de recibir los beneficios. El gran reto para nuestros países, donde la democracia está en construcción, es posibilitar los mecanismos de atención de esos intereses de manera democrática, probar la eficiencia de la democracia. Por eso, Húmala también dijo que no se come con la democracia, pero que la democracia debe permitir que se coma mejor y debe lograrlo. ¿Cómo lograr eso, sobre todo cuando las poblaciones no ven ni siquiera la vigencia de las leyes en su propia vida? La ley es algo fuera de su experiencia.

La separación de poderes, el mecanismo de las instituciones republicanas, tiene que ver con la forma de hacer leyes desde la legislatura, y con el Poder Judicial que las interpreta y las aplica sometiendo al Poder Ejecutivo al Estado de Derecho. Estos mecanismos, desde hace mucho tiempo, han servido esencialmente a los intereses criollos, han servido a los intereses de la élite. El desafío es cómo convertir estos mecanismos en algo que recoja las preferencias, los anhelos del público, y los convierta en ley, de tal manera que se pueda superar el desprecio que hay hacia las instituciones representativas. Cuando se produjo el autogolpe, recuerdo que mucha gente decía que en buena hora que despidieran a los congresistas, y que el Poder Legislativo no tiene ninguna importancia. Creo que una encuesta de Apoyo registró que solamente un 14% de los peruanos piensa que la separación de poderes es parte de la democracia. La cuestión es que no es parte de su experiencia. Por eso la participación es tan importante, por eso la participación es el eje del tema, y estoy un poco sorprendido por el comentario de Aldo Panfichi. Me gustaría que precise un poco sobre esa cuestión.

Entiendo que la democracia es participación para influir en la toma de decisiones y la representación es una forma de participación también esencial en los países de millones de personas, donde la participación cara a cara en el quehacer diario es imposible en muchos aspectos. La participación directa, no electoral, que está floreciendo en la región andina —y me estoy refiriendo al consejo comunitario, a los presupuestos participativos, a los mecanismos de consulta, a los variados mecanismos de participación no electoral, directa—, a mí me parece que tiene mucha importancia, porque la democracia tiene que ver con la inclusión en las decisiones que afectan la vida colectiva y hay formas de hacerlo que no se logran a través de la representación. Me parece que es válido promover la representación directa como una forma de fortalecer la democracia, para que la gente crea en el sistema. Los venezolanos piensan que su democracia es mejor con Chávez porque están participando en consejos comunales que les permiten tener acceso a recursos, y no se podría decir que eso no es participación política, y por cierto no es un contrapeso al Poder Ejecutivo. No lo es, pero sin embargo, es importante para poblaciones que no se han sentido atendidas y cuyos intereses no han sido incluidos.



◆ **Aldo Panfichi**

La participación es un avance democrático fundamental. Es importantísima la participación, pero la participación no reemplaza a la representación. Son cosas completamente distintas. Cuando la participación, entendida como movilización, sirve para empoderar a líderes autoritarios que no respetan la separación de poderes o que cercenan las libertades políticas, entonces tenemos un problema.

No estoy diciendo que no hay que promover la participación; lo que estoy diciendo es que hay distintas concepciones de participación que están hasta en un mismo país y hasta, probablemente, dentro de los mismos actores. Cuando nosotros escuchamos la palabra participación, en realidad estamos entendiendo distintas cosas. Cada uno tiene algo diferente de lo que define la participación. Entonces, estoy tratando de hacer un ejercicio crítico. A partir de algunas cosas que he escrito, me doy cuenta de que lo que yo entiendo por participación no es necesariamente lo que otros actores entienden. Entonces, solo quería deslindar hasta qué punto la participación social conflictiva ha sido el origen de muchos partidos políticos en la historia. Pues sí, evidentemente, sin la participación no se puede entender al APRA o a los anarquistas en la lucha por las ocho horas, o al APRA contra el movimiento del Sagrado Corazón en los años treinta, o los movimientos de los populismos, o de las reformas universitarias, etcétera, etcétera. La movilización sirvió para la construcción política e ideológica de partidos políticos, pero lo que estamos viendo, en algunos casos, es que fortalece más el personalismo y el caudillismo.

◆ **Kristen Sample**

Bueno, quiero agradecer a Max y a Aldo por su participación en este panel, y a ustedes por sus comentarios, sugerencias y recomendaciones. Seguramente, el segundo panel nos permitió seguir profundizando en estos desafíos que enfrentan las democracias en el marco de la Carta, los diferentes conceptos de la democracia, en especial en los países andinos, donde se perciben con más fuerza. La relación entre democracia representativa y democracia participativa, cómo se podrían reforzar mutuamente —sin ser contraposiciones— desde una carta social o un enfoque sobre resultados para la pobreza, la desigualdad, teniendo en cuenta que la Carta se enfoca sobre los aspectos políticos.





## Tercer panel

### *Lecciones de la crisis hondureña*

#### ♦ *Santiago Mariani*

Bueno, damos comienzo al tercer y último panel, en el que contamos con la exposición de Tom Legler para analizar el caso práctico de Honduras.

Tom Legler es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de York del Canadá, y actualmente se desempeña como profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México. Tom ha desarrollado un interés continuo por la investigación de temas relacionados con la promoción de la defensa de la democracia, así como la democratización latinoamericana. Ha sido observador de la OEA, miembro del Centro Cárter y autor de diversos trabajos como *Intervention Without Intervining* y *The OEAs Promotion and Defense of Democracy in the Americas*.

#### ♦ *Thomas Legler*

Quiero agradecer a los organizadores y participantes. Me siento muy feliz de volver a colaborar con Transparencia, que ha sido una institución pionera y un instrumento clave de la observación electoral en el caso del año 2000. El conteo rápido de Transparencia en la primera vuelta permitió sembrar dudas en los resultados oficiales. Es muy grato, entonces, para mí estar aquí en la casa de Transparencia.

Para comenzar, una nota autobiográfica. Mientras estaba en Honduras en diciembre del año pasado, haciendo una investigación de campo justamente sobre la respuesta internacional ante la crisis en Honduras, sucedió algo que yo creo que es el sueño de muchos académicos: estaba entrevistando a dos de los comisionados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, y al terminar la entrevista me empezaron a entrevistar a mí y me ofrecieron trabajo; es decir, me ofrecieron hacer una evaluación del papel de los actores internacionales antes, durante y después del 28 de junio del 2009, luego de sucedido el golpe de Estado. Mi presentación de hoy se basa, entonces, en el trabajo que hice para la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Hemos escuchado hasta ahora el análisis de la Carta en pinceladas amplias o grandes trazos. Ahora quisiera entrar más en los detalles minuciosos de cómo se aplicó la Carta en el contexto hondureño. A partir del estudio de un caso, pudimos ver que la Carta y la reacción internacional tenían elementos inéditos y que, sin duda, se trató de la reacción internacional más fuerte, contundente, decisiva y rápida ante un golpe de Estado en la región. Hubo un grado de consenso de suspender a Honduras que no habíamos visto anteriormente. Por lo tanto, tiene su lado positivo, pero también hay que señalar los retos que surgieron en cuanto al uso de la Carta Democrática y de la promoción y la defensa de la democracia antes de Honduras.



La problemática de la Carta, previamente al caso hondureño, estaba relacionada con cómo invocar el instrumento, pero a partir de Honduras vimos que el reto cambió y giro hacia cómo fue usada porque hubo bastantes problemas. Voy a centrar mi análisis en tres fases de la respuesta internacional: antes del golpe del 28 de junio del 2009; la respuesta inmediatamente después del golpe; y, finalmente, el levantamiento de la suspensión de la membresía de Honduras en la OEA.

En primer lugar, uno de los elementos inéditos en Honduras fue, justamente, que por primera vez se invocó el artículo 17, que es una de las cláusulas preventivas de la Carta. Se había utilizado el artículo 18, pero hasta Honduras, ningún presidente se atrevía a invocarlo. La invocación del artículo el 26 de junio tuvo lugar solo dos días antes del golpe, y cabe mencionar que hubo por lo menos dos momentos anteriores: el primero, en enero del 2009, en el que se sugirió, por parte de la sociedad civil, invocar la Carta. Cabe recordar que uno de los detonantes principales de la crisis fue, principalmente, la elección de los magistrados de la Corte Suprema. Varios actores de la sociedad civil recomendaron, en el contexto de esa crisis, que se invocara la Carta. A inicios de junio del 2009, en el contexto de la Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula, otros actores de la Alianza por Honduras insistieron en que se invocara la Carta; es decir, casi cuatro semanas antes del golpe, en ambos casos estas llamadas fueron ignoradas por los Estados miembros de la OEA. Por lo tanto, la cuestión es quién puede invocar la Carta, y como surge del texto, es obvio que solo los ejecutivos tienen el derecho de invocarla. En el caso de Honduras, podemos ver el resultado que tiene esa restricción. Sería deseable, entonces, debatir si debemos abrir la posibilidad de que otros actores puedan invocarla; por ejemplo, otras ramas de gobierno, los defensores del pueblo, etcétera.

La OEA, en el contexto de esta crisis naciente, implementó una misión de acompañamiento. Recordemos que el presidente Zelaya llamó para organizar una consulta popular sobre la reforma de la Constitución hondureña e invitó al secretario general, en el contexto de la Asamblea General en San Pedro Sula, para acompañar esa consulta popular. La Carta sí contiene cláusulas —la 24 y la 25— que permiten al secretario general y a la OEA ver y armar misiones de observación electoral, pero estas misiones de acompañamiento oficialmente encajan dentro de esos artículos, y el problema es que la misión de acompañamiento, en este contexto polarizado entre Zelaya y sus oponentes, creó un fuerte antagonismo y enojó a elementos de la oposición. Como resultado, la OEA se identificó como un actor pro Zelaya. El secretario general realmente consultó mucho antes de tomar la decisión de lanzar esta misión de acompañamiento, que, finalmente, se retiró pocos días antes del golpe. Pero el daño a la credibilidad e imparcialidad de la OEA estaba hecho.

Bien, otra cuestión importante que vemos en el contexto anterior al golpe es el margen de maniobra del secretario general y del secretariado: el 26 de junio, se autorizó que una misión de la secretaría general viajara inmediatamente a Honduras, de modo que respaldara los esfuerzos para resolver la crisis, pero el secretario general se quedó esperando en Washington el visto bueno de Zelaya para abordar un avión y llegar ahí. Zelaya le dijo al secretario general —el 26 de junio fue un viernes y el golpe fue el domingo 28— que podía esperar hasta el lunes para viajar a Honduras. Este es otro tema que debemos debatir sobre cuán larga queremos que sea la correa del secretario general para poder actuar.

Otro elemento que no se menciona mucho, y a lo mejor porque es bastante controvertido, es que existen los 34 países de la OEA con un representante de la OEA en cada país, y sería bueno saber cómo trabajan con respecto a la Carta y respecto al monitoreo de la situación política en estos países. Pienso que podrían servir como una primera línea de alerta, de monitoreo, de recolección de datos importantes de los países; francamente, en el caso hondureño, el desempeño del representante fue algo decepcionante. La discusión sobre la soberanía versus cuándo puede intervenir el secretario general usando sus buenos oficios no es tan necesaria, pues ya están estos representantes en sus países. Debería, entonces, hacerse un mayor uso de estos representantes para, justamente, promover la Carta y su uso eficaz.

Es importante recordar también que la OEA no fue el único actor en Honduras que estaba monitoreando la situación antes del golpe. Hubo otros actores —como el Grupo de Donantes G-16 y en especial el PNUD— que mantuvieron un análisis continuo hasta la creación de modelos de escenarios. Hubo, entonces, falta de coordinación entre estos actores. Entre las recomendaciones que hago en mi informe, está, justamente, la de una mayor coordinación y combinación de fuerzas entre estos actores que hacen monitoreo de alerta temprana y hasta acción temprana. El reto del monitoreo no solo es el reto de la OEA, sino de la red de actores relevantes.

Bueno, el golpe de Estado tuvo, sin duda, la respuesta más contundente, rápida y decisiva por parte de la OEA en la región. Después de un ultimátum de 72 horas, una Asamblea General Extraordinaria de la OEA tomó la decisión de suspender a Honduras, invocando por primera vez el artículo 21 de la Carta Democrática. Hubo también un consenso regional, y hasta un consenso global, en cuanto a la decisión de sancionar a Honduras con esta medida. Sin embargo, me pregunto si la respuesta rápida fue una medida que, apresurada, fue demasiado lejos; una decisión que se tomó solo siete días después del golpe y dejó a Honduras fuera de la OEA. La decisión se basó en un informe que hizo el secretario general después de pasar menos de 24 horas en Honduras —ni siquiera 24 horas—, y no consultó a todos los actores relevantes.

Quisiera retomar una observación de Jennifer McCoy, referida a que había muchos actores en Honduras que querían que los escucharan, pero fueron ignorados. Insulza y su gente evitaron hablar con los golpistas, pero más importante aún, con los miles de ciudadanos que sí apoyaban las decisiones tomadas. El secretario general no consultó ampliamente con los diversos sectores de la sociedad y de la política hondureña, y de este informe sale una interpretación estrecha acerca de cuál fue el problema en Honduras, enfocado esencialmente en un golpe de Estado. La realidad es que la crisis tuvo dimensiones mucho más profundas en términos históricos y en términos de sus dimensiones. Se trató de una crisis entre poderes del Estado, de una lucha de poder entre el partido liberal y entre otros partidos, además con un conflicto de polarización muy agudo en la sociedad. La respuesta internacional, sobre todo en la OEA, fue una respuesta dirigida muy estrechamente a lo más superficial de la crisis, que fue el golpe de Estado. Una vez tomada la decisión de suspender a Honduras, la cuestión pasó a ser qué hacer después de suspenderla, y eso causó un gran problema. A los pocos días, se adoptó la decisión de buscar una resolución negociada a la crisis, pero había un gobierno de facto con apoyo popular, y muy enojado



con la OEA y la comunidad internacional por haber condenado a Honduras y suspenderla de la OEA.

Es muy interesante este punto porque fue la primera vez que se usó la Carta y luego la OEA intentó fomentar el diálogo con gente que había declarado a Insulza persona no grata en el país. Un problema posterior fue cómo sostener el consenso dentro de la comunidad internacional, ya que hubo consenso ese mismo día en cuanto a la necesidad de suspender a Honduras, pero al mismo tiempo hubo otra decisión, que fue la de aceptar que cada país tomara sus propias medidas bilaterales frente a Honduras. A partir de ahí se produjeron unas divisiones muy importantes en la comunidad internacional, sobre todo con respecto a las elecciones del 29 de noviembre y el dilema de reconocer o aceptar los resultados de ese proceso electoral, o no aceptar esos resultados bajo los auspicios de un gobierno no democrático. Ese tema dividió a la OEA y a sus miembros en dos grupos.

¿Cuál fue el propósito de la suspensión de Honduras? ¿Fue para hacer de Honduras un ejemplo para aquellos que pudieran considerar en el futuro organizar golpes en otros países? ¿O se trató, realmente, de la mejor medida para enfrentar la crisis y las condiciones muy específicas de Honduras?

Bueno, sabemos que la comunidad internacional no logró restaurar a Zelaya en el poder ni la democracia antes del 27 de enero del 2010, que fue la fecha de transición del gobierno de Zelaya a Porfirio Lobo, el presidente electo. Después de estos hechos, hubo un esfuerzo por honrar el acuerdo de Tegucigalpa-San José, o sea el acuerdo de Huayruras, específicamente en cuanto al elemento de crear una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Pero hay que evaluar también la Carta en términos del levantamiento de la suspensión de Honduras. Es claro que la Carta desaparece cuando los países miembros de la OEA deciden levantar esa suspensión; es decir, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación buscaba evaluar, justamente, los problemas con el orden democrático constitucional como una base para fortalecer la democracia en el futuro, pero la decisión fue un acuerdo político cuyos mediadores-facilitadores eran el presidente Santos, de Colombia, y el presidente Chávez, de Venezuela. Hubo un acuerdo político entre el presidente Lobo y el presidente Zelaya antes de lanzar el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Entonces, la comunidad internacional perdió una buena palanca para poder presionar al gobierno de Porfirio Lobo y adoptar reformas democráticas a cambio de modificar la suspensión de Honduras. Hasta el día de hoy, hay bastantes golpistas en el gobierno de Porfirio Lobo. No estoy diciendo que Porfirio Lobo fuera uno de los golpistas, pero la presencia de estos señores sigue dentro del gobierno actual.

En conclusión, con Honduras vemos realmente la defensa de la democracia en el mundo real como una mezcla de principios y pragmatismo que produjo resultados contradictorios y problemáticos. En el contexto de Honduras, vimos que no se trató solamente de invocar la Carta, sino también de cómo usarla eficazmente y, finalmente, cómo fortalecerla. No se trata, entonces, de resolver sus carencias —las cuales hemos identificado aquí en este encuentro—, sino también de aprender de los errores y los límites del uso de la Carta, como vimos con el caso de Honduras.

Muchas gracias.



## **Diálogo** con el público

---

### ◆ *Jennifer McCoy*

El comentario en Honduras fue que el golpe era contra Chávez y eso es lo que me dijeron los actores cuando fuimos con Jorge a entrevistarlos. Si, entonces, se trató de un factor internacional, y al mismo tiempo hubo esta respuesta internacional contundente desde el principio entre países que no habían apoyado a Chávez antes, entonces, en realidad, era una respuesta que, en algún sentido, era en apoyo a Zelaya. Si fue Chávez la razón del golpe, entonces la respuesta era en apoyo de Chávez. Este ha sido un factor de las discusiones, y si tuvo esa repercusión internacional yo creo que no hemos desaprovechado la posibilidad de lograr consensos que superen las divisiones en torno a las interpretaciones de la Carta.

### ◆ *Max Cameron*

Quería hacer un comentario sobre los casos del Perú, Venezuela y Honduras. En los casos del Perú, Venezuela y Honduras, yo creo que es importante pensar y reconocer el autogolpe de Fujimori en 1992, que ocurrió justo después de la aprobación de la Declaración de Santiago y el Protocolo 1080. Era momento de reconocimiento, había ocurrido recientemente la transición chilena —una de las últimas transiciones—, y la idea era evitar que ocurriera otra vez el tipo de golpe de Estado que ocurrió en Chile. Eso fue lo que tenían en la mente los decisores cuando firmaron este protocolo o esta declaración.

El autogolpe de Fujimori desconcertó a todo el mundo porque ahí estaba un presidente electo. Lo que hizo ese presidente fue cerrar el Congreso, suspender la Constitución temporalmente, botar a los jueces y empezar a gobernar por decreto. ¿Era golpe o no era golpe? Ciertamente, no era como Chile en 1973, y por eso la reacción del sistema internacional era difícil, porque no podías decir que eso era una interrupción del orden constitucional, que lo era, pero era distinta. Mi lectura de lo que pasó después es la siguiente: Fujimori quiso suspender la Constitución para convocar a una asamblea constituyente. Tenía un proyecto de quedarse y permanecer en el poder con el respaldo de las Fuerzas Armadas durante mucho tiempo, y aplicar a nivel nacional del Perú un régimen político que ya existía en Ayacucho, dar a las Fuerzas Armadas vía libre para hacer lo necesario y poder acabar con Sendero Luminoso de modo de poder restablecer el orden. Era un proyecto autoritario desde el inicio, un proyecto del presidente involucrado con Montesinos en hechos delictivos, hechos de violación de los derechos humanos como Barrios Altos. Fujimori tenía sangre en las manos y quería permanecer en el poder para hacer posible, como mínimo, la reelección, pero la comunidad internacional frenó eso. Fujimori fue obligado a ir a las Bahamas a la OEA y, con la asesoría de De Soto, se presentó no como un dictador arrepentido frente a la reacción internacional sino como un catedrático de la partidocracia, denunciando a los partidos y proclamando una Asamblea Constituyente para



cambiar la Constitución de modo de permitir la reelección. Como resultado de la presión internacional, tuvo que ceder un poco en su proyecto, pero tenía popularidad en el Perú. Fue un proyecto autoritario absolutamente y el desenlace de ese régimen fue el abuso de poder, el abuso de los derechos humanos, y terminó siendo un régimen autoritario que colapso por su propio peso. A partir de este antecedente, surge la Carta, que dice que no solo es un golpe, sino una alteración del orden constitucional.

El caso de Chávez es distinto de lo que hace Fujimori, porque proclama que va a cambiar la Constitución en las elecciones. Va a las elecciones y dice «voy a cambiar la Constitución, esa es mi idea», y lo dice de una manera radical, jacobina. La nueva Constituyente va a tener poder pleno. Es decir, anuncia que va a acabar con la separación de poderes, anuncia en las elecciones que ese sería su plan. El cambio del sistema constitucional —a diferencia de Fujimori, a quien no le importaba la Constitución— es clave para Chávez, porque le importa la Constitución y quiere hacer una Constitución bolivariana. Esa fue su meta principal al inicio de su régimen y esto no lo contemplaba la Carta Democrática. Por eso tenemos el problema, y la Carta Democrática no se aplica porque lo que pasa en Venezuela no es lo que pasa en el Perú; lo que pasa en Bolivia no es lo que pasa en el Perú. Estos regímenes son regímenes democráticos, de gran concentración de poder y abuso y corrupción y todo lo que tiene, pero Chávez no ha matado a nadie, no viola los derechos humanos en la forma que lo ha hecho Fujimori, para nada. Entonces, no es autoritario en este sentido; es plebiscitario, es un régimen democrático plebiscitario, con todos los abusos que eso permite, pero no se puede comparar a Chávez con Fujimori.

Honduras es un caso distinto. Es la respuesta de sectores derechistas ante lo que ellos pensaban que iba a ser un proceso bolivariano en Honduras, un esfuerzo por crear otra república bolivariana muy mal hecha, con un presidente muy incapaz, con un presidente que no lo anunciaba antes de las elecciones. Por eso no tenía ninguna legitimidad para convocar. Su proyecto no fue anunciado en su campaña electoral; eso fue una cosa que se le ocurrió al final de su mandato y lo hizo muy mal, lo hizo violando la Constitución. Fue el causante de su propia crisis. Entonces, ahí sí volvimos a una situación clásica con los militares que lo botan y lo llevan en pijama a Costa Rica. Creo que estos son casos distintos y la jurisprudencia internacional va evolucionando, dando cuenta de esos procesos, de estos cambios, que no son iguales.

#### ◆ *Jorge Santistevan*

Gracias. Yo voy a ser muy breve porque voy a referirme a Honduras, donde estuvimos con Jennifer en una misión del Centro Cárter con ocasión del golpe de Estado, y no me cabe la menor duda de que fue un golpe de Estado, no hay otro nombre para calificarlo. Me parece muy interesante cuando señalas que la Carta se aplicó en Honduras, y se aplicó para sancionar. En consecuencia, para que Honduras fuera suspendida en su membresía de la OEA. Pero, sin embargo, cuando se levanta la sanción, cuando se encuentra alguna solución con participación de la comunidad internacional, la Carta no es ni siquiera mencionada. ¿Cuál es la lección? La Carta está incompleta, o debido a que no se mencionó



la Carta porque los protagonismos de los presidentes Santos y Chávez para resolver ese problema no tuvieron el cuidado de darle un soporte jurídico internacional.

Esa es la primera pregunta. La segunda es sobre la Comisión de la Verdad de Honduras, el resultado que ha tenido. Has dicho que se llega a una solución, que es el levantamiento de la suspensión de Honduras antes de que se haya concluido el informe de la Comisión de la Verdad. ¿El informe de esta Comisión ha sido tan contundente como para que pudiese cambiar el destino del levantamiento de la sanción? Eso nos interesaría mucho saber.

Y por último, entiendo que como resultado del acuerdo entre Santos y Chávez para el retorno de Zelaya a Honduras y la legitimación del presidente Lobo, no solo por las elecciones sino por el reconocimiento internacional, entiendo que hay un proceso de cambio constitucional. No sé si exactamente una Constituyente, pero sí un proceso de cambios constitucionales que irían en el sentido de democratizar Honduras. Creo que una explicación que nos puedas dar sobre esto nos serviría para completar el tema.

Gracias.

#### ◆ *Thomas Legler*

En mi intervención no mencioné las dimensiones ideológicas, regionales, ni las tensiones geopolíticas simplemente porque me faltaba tiempo, pero lo hice en mi informe. El peso de estos factores es muy importante, empezando por el hecho de que Honduras es un país que, históricamente, ha sufrido todo tipo de intervenciones e injerencia de actores externos en sus asuntos políticos y económicos, tanto del gobierno de Estados Unidos como de empresas multinacionales. Es un país centroamericano y representa el modelo del pequeño país vulnerable a influencias externas, y con poca autonomía que pueda frenar al peso de esos factores externos. Hay razonamientos muy interesantes porque no ha sido un panorama nacional y transnacional estático, sino más bien ha cambiado bastante en estos dos últimos años. Creo que se trató de un golpe contra Chávez, pero hay más matices, de todos modos. Hubo, justamente, un acercamiento entre elementos de los dos polos mutuamente antagónicos entre Colombia y Venezuela. Ese era el acercamiento que permitiría una solución política frente a la cuestión de cómo levantar la suspensión de Honduras, y cabe mencionar en esta historia que países como el Brasil y Venezuela se habían colocado en una posición imposible en términos de principios frente a esta cuestión de cómo levantar la suspensión de Honduras, porque ellos habían planteado, nada más y nada menos, la salida del gobierno autoritario y la restauración de Zelaya en la presidencia como requisito para el levantamiento.

Es interesante apuntar que aparecieron ciertas contradicciones en la conducta de algunos actores como el Brasil, que recibía al presidente de Irán al mismo tiempo que condenaba el golpe en Honduras. El punto es que, justamente, fueron elecciones las que produjeron la salida en dictaduras como las de Chile y el Brasil, pero en el caso de Honduras no importaba eso. Max también mencionó un poco eso para el caso de Honduras, la transnacionalización de la polarización doméstica en Honduras, o más bien, su articulación con esta polarización ideológica a nivel regional. En ese sentido, vimos que no solo por el lado



del gobierno de facto de Micheletti lograron forjarse alianzas con actores poderosos de la derecha, sino Zelaya también logró forjar sus propias alianzas con actores de la izquierda y con gobiernos importantes de la región. Estas alianzas complicaron muchísimo la búsqueda de una solución a la crisis, pero el contexto cambia en cuestión de dos años. En el Perú, por ejemplo, reconocemos que ha cambiado ese contexto con la llegada del presidente Húmla, en comparación con el contexto del 2006, cuando tenía relaciones muchas más estrechas con Chávez.

En cuanto al tema de la falta de popularidad de la OEA, me llamó la atención hace dos días cuando hice un comentario en mi presentación. Dije que la OEA sigue como el bombero que llega cuando la casa ya está en llamas, y hubo un aplauso espontáneo que me hizo pensar que 10 años u 11 años después de lo del 2000, el pueblo peruano todavía tiene ese sentimiento visceral frente a una OEA que no hizo nada para prevenir la recaída autoritaria en este país. Así también podemos hablar del Ecuador, cómo no estuvo la OEA en el momento en que Gutiérrez tomó medidas autoritarias; o el caso de Haití, donde la OEA no hizo nada frente a una rebelión que llegó a expulsar a Aristide. La historia se repite y, seguramente, la OEA se merece, por muchos casos, la reputación que tiene.

La OEA tiene que pensar, justamente, en cómo hacer una diplomacia pública que convenza a poblaciones escépticas acerca de su rol como un actor importante, y de allí se deriva la cuestión de por qué no se usó la Carta, porque, efectivamente, no se la usó para levantar la suspensión. Es una buena pregunta y creo que existe esta tensión entre la Carta, como un documento de principios, y si la diplomacia se debería guiar por principios o si la diplomacia debería seguir el patrón tradicional del pragmatismo político, de buscar siempre soluciones políticas y mover más allá después. Jennifer ha comentado en su trabajo que hemos visto varios casos —por ejemplo, en Bolivia, en el Ecuador después— de golpes de la sociedad civil; y la OEA, frente a estas situaciones, simplemente decide reconocer al gobierno de facto después, aunque el proceso que llevó al nuevo gobierno no era necesariamente constitucional. Creo que este acuerdo político entre Zelaya y Lobo, facilitado por Santos y Chávez, realmente le quitó fuerza a la comisión de una forma terrible. Se perdió la oportunidad de contar con una palanca para fomentar cambios. Es difícil, ahora, dar seguimiento a las recomendaciones del informe de la Comisión que salieron en julio de este año. Entonces, ahí vemos el costo de esta tendencia tradicional de buscar soluciones políticas convenientes y pragmáticas a las crisis y problemas de la región. Mi instinto me dice que hay una fuerza muy grande en el país para tratar de mantener el sistema bipartidista, el cual considero que es el corazón del problema, pues el sistema es elitista y no representa los distintos intereses de la sociedad. Pero no veo mucho impulso desde sus actores para, realmente, fomentar una Constitución que facilite mayor inclusión social y política.

Ahora que ya se levantó la suspensión de Honduras, veo mucho menos presión para una solución constitucional. Pero Honduras no es el Perú, y entonces la respuesta de la OEA no fue tan contundente frente a un golpe de Estado en el Perú. Pero esa es otra cuestión, y si volviera a ocurrir un golpe aquí, el peso geopolítico cuenta por algo, y aquí vimos el caso de un país pequeño, Honduras, que sí fue el blanco de esfuerzos muy poderosos de la comunidad internacional, de distintas ideologías. En San Pedro Sula, a principios de junio, los miembros de la OEA insistieron con el regreso de Cuba, su rehabilitación, y



cuatro semanas después están suspendiendo a otro miembro. Me parece que ambos han cometido acciones antidemocráticas, pero porque es Cuba tiene este trato, y Honduras tiene un trato muy distinto. Entonces, obviamente hay elementos de poder que están en todas las posibilidades del uso de la Carta.

◆ ***Santiago Mariani***

Bueno, muchísimas gracias a todos. Pasaríamos ahora a los comentarios y el cierre de Luis Nunes, experto en gobernabilidad del Instituto Nacional Demócrata.





# Resumen y conclusiones

*Luis Nunes*

*Experto en gobernabilidad del Instituto Nacional Demócrata*

Intentaré hacer una panorámica de los principales comentarios de las exposiciones del evento de hoy en el contexto de los otros eventos que se realizaron en estos días en Lima sobre la Carta, y en los cuales estuve presente.

En primer lugar, menciono algo que ya había sido dicho también por el secretario general, José Miguel Insulza, y es que «en el fondo, la OEA es, finalmente, lo que quieren sus países miembros». «Es un club de países», apuntó hoy Cecilia Blondet en varias oportunidades, y utilizando otra expresión suya, algunos países tienen temores, tal cual lo relata el estudio que nos presentó esta mañana Jennifer McCoy sobre los incidentes que sufrieron las democracias desde los años noventa hasta ahora. Sería interesante que el Centro Cárter también pudiera hacer otro estudio sobre esos países que tienen temor, y cruzar eso con el tema del pago de las cuotas a la OEA. ¿Dónde acuden esos países para que se les pague la cuota? Países que reciben petróleo, casas, electricidad, agua y escuelas de algunos de estos países nombrados el día de hoy. Menciono este tema porque ayer surgió, en el evento de la Cancillería, un tema que no estaba en la agenda, y es cómo se financia la OEA. Uno de los panelistas hizo una interesante reflexión sobre el tema y demostró que, en el fondo, el secretario general está envuelto como en una telaraña entre el poco mandamiento que tiene y el manejo que los países hacen de esa cuestión.

Bien, luego de esta breve introducción, comienzo con el evento de hoy. Percy Medina se refirió a la importancia de tener esta reunión en Transparencia, y que se pudiera integrar una serie de reflexiones desde el mundo académico. Hemos escuchado a tres investigadores sociales importantes, y además las muy interesantes conclusiones de los panelistas referidas a la vigencia más efectiva de la Carta, qué otros documentos hay alrededor de la Carta, y si la Carta es un documento vinculante o no. Se dijo que el concepto de democracia como un derecho humano, un derecho de los pueblos, ha sido muy poco difundido, y eso es algo que se ha repetido durante los distintos eventos. El hecho de que se haya vuelto a preguntar dónde está la Carta y por qué esta no se distribuyó hoy a los asistentes indica que mucha gente no lee la Carta ni sabe que existe; además, a veces, cuando uno oye el término carta y cuando uno escribe una carta, esta va dirigida a alguien. ¿A quién va dirigida la Carta Democrática Interamericana? ¿A los pueblos o a los gobiernos? Si no se conoce la Carta, ¿cómo se la va a defender? Se habla mucho de democracia, se habla mucho de defender la democracia, pero en nuestros currículos estudiantiles, eso que era la «educación cívica» se ha dejado de lado. Percy, por último, hace una reflexión final sobre las ideas planteadas en la Carta, y aparte de su poca difusión, indica que no habría necesidad de reformarla sino añadirle algunas cláusulas adicionales, cláusulas explicativas, y tal vez combinar mejor la Carta con los otros instrumentos complementarios, por ejemplo, con el Protocolo Adicional de UNASUR.

Catherine Vézina ha mencionado el rol jugado por el Canadá en la defensa de la democracia peruana, y realmente, quienes hemos vivido acá en los últimos 12 años, tenemos que reconocer que el Canadá y el esfuerzo desplegado en las cumbres con sus respectivos embajadores han sido fundamentales. El hecho de que el Canadá tenga un organismo de gobernabilidad para los países andinos es muy auspicioso, así como el hecho de que haya aportado a la OEA la sugerencia de contar con una unidad de análisis y trabajo específica en los temas de democracia y en la resolución de conflictos. Esto ha sido vital. Asimismo, el estilo canadiense de las misiones de observación ha sido otro apoyo fundamental; es muy loable ese estilo de no llegar con una receta predeterminada, sino realmente llegar y tomar en cuenta todos los factores locales. Otra cosa importante mencionada por Catherine, y que comparto, es la idea que debemos celebrar los 10 años de vigencia de la Carta. Encuentro muy interesante la propuesta sobre un relator especial para la implementación de la Carta como algo independiente, y la idea de un compendio de buenas prácticas democráticas.

También se mencionó la necesidad de tener un secretario general más proactivo, pero creo que eso depende mucho de la persona, de sus características personales, para que la organización, a su vez, asuma un papel más actuante.

Si la idea de tener una Carta Interamericana hubiera pasado por la Asamblea, es probable que esta nunca se hubiera aprobado, y fueron los presidentes en una cumbre quienes le pidieron a la Asamblea manejar el tema. Personalmente, tengo la impresión de que lo mismo va a suceder con esto de tener un relator especial y con escribir un compendio de buenas prácticas, porque, definitivamente, entre los presidentes no hay acuerdo sobre qué significan buenas prácticas. Entramos en el mundo de las nebulosas, de los términos y de la acepción que cada cual les dará; entonces, el nudo gordiano va a estar en cómo conseguir que este relator especial aparezca y se apruebe su independencia, y que, a su vez, el secretario general —este u otro cualquiera en el futuro— no sienta que ese relator le está quitando poder, porque, como hemos visto, en los últimos años —y lo ha dicho Jennifer en su exposición y también Max— han surgido una serie de instrumentos paralelos a la OEA, precisamente por la falta de fortaleza de la OEA como institución.

En cuanto al compendio, que a mí me parece una idea extraordinaria, creo que muchas organizaciones que están acá, y otras más en América Latina, pueden aportar muchísimo a ese compendio.

Jennifer hizo una intervención que abordó los desafíos y amenazas a la estabilidad democrática, y cómo algunos todavía perduran. En las conclusiones, mencionó que hay un compromiso democrático en aumento, que la Carta es un compromiso frente a las amenazas de la democracia, pero que el cumplimiento de eso es sumamente complejo; y brindó una serie de explicaciones, de teorías acerca de cómo se podría mejorar la Carta frente a distintos temas como la polarización política, mencionando un término que está muy de moda en el mundo privado y que, poco a poco, se ha ido incorporando a la gerencia pública: los indicadores. Creo que se trata de ver cómo conseguimos que la OEA se ponga de acuerdo en lo que es un indicador. Mencionó alguien, en la primera conferencia del día domingo, que por lo menos en el tema de la democracia hay cientos de acepciones.



Entonces, si hay tantas acepciones de democracia, ¿cómo nos vamos a poner de acuerdo en lo que significa un indicador?

Se ha mencionado evaluar el cumplimiento de la Carta, pero a nadie le gusta que lo evalúen. Esa palabra aparece ahí como un fantasma terrible, y Jennifer también habló sobre la formación de un Consejo de la Democracia. Habrá, entonces, una competencia para ver quiénes van a conformar el Consejo de la Democracia, y supongo que algunos intentarán poner plata para que ese Consejo funcione y —comentario mío, especulativo— se dirija. Creo que se trata de lograr que haya un Consejo con principios y con valores; en ese sentido, se habló de la Carta como un punto de partida y de utilizar, tal vez, el ejemplo de la Comisión Interamericana para poder construir el Consejo, del relator con absoluta independencia en sus manos y que no esté amenazado por quien o quienes pagan la cuenta. Asimismo, Jennifer hizo un comentario muy interesante acerca de la evaluación, que hagamos que sea una evaluación constructiva y no punitiva.

El semáforo propuesto por Max Cameron como una «alerta temprana» habría que enfocarlo, entonces, en los resultados, e involucrar en este proceso a todos los organismos que han surgido, como sugirió Jorge Santistevan al precisar que la Carta no es el único instrumento que existe en este momento. La Cláusula Democrática de UNASUR, por ejemplo, ha permitido añadir mecanismos frente a las alteraciones democráticas y de gobernabilidad. Jorge también nos hacía recordar que deberíamos tener una defensa mucho más colectiva, y que la OEA debería sancionar realmente cuando se rompen los esquemas que van contra la Carta, contra el espíritu de la Carta, y que la Carta supera en mucho los elementos que antes llamábamos elementos tradicionales. Y realizaba también una reflexión sobre el tema de «democracia de segunda generación» que el presidente Húmalá y el canciller Roncagliolo, en forma acertada, mencionaron en varios momentos en estos días, y que, definitivamente, había que mejorar la calidad de la democracia e interpretarla de una manera más inclusiva. Jorge también nos alertaba sobre la existencia de pocos mecanismos para la implementación de la Carta, y ahí volvemos al tema de la Asamblea y la correlación de fuerzas políticas, que son importantísimas a la hora de implementar lo que la Carta dice y que, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene mucha más riqueza jurídica que la propia Carta. Comentó, también, lo que se aprobó en Guyana, el protocolo adicional de UNASUR y cómo ahí sí hay sanciones más concretas y la presencia misma de los presidentes en dicha reunión le da una decisión mucho más política al asunto.

En cuanto al defensor de la democracia o relator especial para el seguimiento de la Carta, y su preocupación de que realmente se puedan implementar las alertas tempranas, Cecilia Blondet hizo un nuevo reconocimiento del papel de Canadá, y mencionó cómo es tan importante el origen, pero también el desarrollo, del ejercicio del poder, y esto de la ciudadanía social y los resultados de la democracia. El miedo de los países a la figura del relator y de las buenas prácticas se debe a que hay una especie de espíritu de cuerpo, y Blondet nos dio una frase que me parece muy interesante y que es esto de la importancia de utilizar una estrategia transversal, como la empleada en un caso muy especial como el del Perú cuando las fuerzas de oposición al régimen de Fujimori entendieron que era en los



organismos internacionales y eventos afines donde tenían que buscar apoyo para resolver la crisis nacional y, a partir de ahí, nunca estuvieron ausentes de todos los foros, de todas las cumbres como sociedad civil, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y otras entidades. En fin, entender eso le ha costado muchos años, por ejemplo, a Venezuela.

Ahora existe en Venezuela —y esto es un comentario personal— una Mesa de la Unidad muy combatida por el gobierno de turno, porque ese gobierno está entendiendo que la Mesa está empezando a cumplir lo que, en ese momento, cumplieron las fuerzas de oposición a Fujimori en los años 1998, 1999 y 2000. Creo que esta idea de la estrategia transversal va a ser muy importante, sobre que exista una instancia nacional; o sea, una instancia en cada país para defender estos principios y valores. Pero alerta que si nos va a costar meter la idea de un relator, va a costar todavía mucho más en algunos países tener esas instancias nacionales. En algunos países ya existen estas instancias asociadas a la figura del defensor del pueblo; en otros, están politizadas. Pero, en todo caso, no será tarea fácil.

Max Cameron resumió el trabajo con la Red Andina de Investigación por la Democracia, y esta medición y monitoreo que viene haciendo de la Carta a través de publicaciones como el libro que está circulando, *Democracia en la región andina*, editado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). En su reflexión, mencionó que la Carta es un acuerdo político de los Estados, y aclaró que son soberanos e independientes, pero quedó flotando la duda —al menos para mí— de si todos los países son realmente soberanos e independientes. También habló sobre las condiciones para que los Estados tomen en serio sus obligaciones. Dijo que hay muchísima jurisprudencia en defensa de la Carta que no se aplica como tal y habló sobre los atributos de la Carta, pero también señaló algunos problemas —por ejemplo, la falta de un consenso sobre qué es la democracia— y coincidió con otros sobre la dificultad de construir indicadores.

En cuanto al tema del semáforo de la democracia —que es una idea muy interesante, pero, como les digo, bien difícil de llevarla a la práctica—, recuerdo que Max hizo una gran apelación a que, definitivamente, el papel de la sociedad civil puede ser muy importante a la hora de asumir la Carta y su defensa como tal.

Aldo Panfichi hizo una gran reflexión —que ya la tiene traducida en varios documentos sobre las distintas formas de participación— relacionada con las acepciones de la propia democracia y sobre qué es participar, si se participa de una manera facultativa o es una participación «un poco obligada». Entiende la real participación como que ayuda a fortalecer lo que nosotros llamamos representación política, y ya casi terminando, hizo también una reflexión sobre esto de que, cuando algo no funciona, ha empezado a surgir una especie de «representación social contenciosa», que se manifiesta en distintos tipos de intereses que se van autolegitimando, que a veces utilizan la fuerza, la violencia, los paros, etcétera para obligar a los gobernantes a renunciar o a examinar mejor sus conductas, y que eso es parte de la representación o representatividad espontánea, coyuntural, que después de haber tenido una presencia de actores político sociales, ellos se quieren legitimar aún más lanzándose como candidatos en las campañas electorales y ganando, en muchos casos.



Tom Legler hizo un relato sobre el caso de Honduras, como ejemplo de aplicación de la Carta. Al escuchar su intervención, pensé cómo sería el caso de Honduras y la aplicación de la Carta si, por ejemplo, Zelaya no fuese un buen amigo de Chávez, si fuese un enemigo de Chávez. ¿Se aplicaría la Carta con tanta rigurosidad? Tom hizo un interesante abordaje de cómo fueron las cosas antes y después del golpe, y luego del levantamiento de las sanciones. Nos recordó cómo el invocar la Carta solamente es una potestad del Poder Ejecutivo y que debería haber otras oportunidades para los demás poderes de hacerlo, así como también para la sociedad civil, que tenga alguna palabra que decir. Mencionó también cómo esas misiones de la OEA —por ejemplo, la Misión de Acompañamiento— fue dañada en su credibilidad porque, en el fondo, el secretario general está un poco atrapado en una telaraña de poderes, y aquel que no es muy proactivo en su conducta personal se ve atrapado entre las redes de poderes de la coyuntura política nacional.

Realizó una crítica muy valdadera —que comparto— al papel un poco de bajo perfil que tienen los representantes de la OEA en los países miembros. Propuso formar una red de actores como algo relevante e importante, y criticó la medida de suspensión en Honduras, cuyo levantamiento no fue hecho de la mejor manera, y que una gran cantidad de organizaciones, de hondureños del tejido social del país, no fueron consultados por la misión ni por el secretario general. Y que, además, la crisis de Honduras —como las crisis de muchos de nuestros países— tiene raíces más profundas, que no se tuvo en cuenta como dato.

Finalmente, se ha mencionado —y con toda razón— esta insatisfacción natural que tenemos con la democracia porque es una democracia imperfecta y de cómo Fujimori creó un «armatoste de democracia participativa» que era «participen, pero en el fondo yo tomo las decisiones». Y reflexionó sobre cómo el golpe de Honduras era, en el fondo, un golpe contra Chávez. Mencionó también cómo cuando la OEA quiere funcionar, funciona, y cómo cuándo no quiere, pues no funciona. Y lo último, cómo todavía tenemos muchas democracias formalistas, de mucha pose —como el evento de la Cancillería, con todo el protocolo formal—, pues parece que adoramos el formalismo y este todavía está presente en todas estas actuaciones, como parte de las reglas del juego.

Quisiera terminar con una puntualización sobre una afirmación de Max que no comparto, cuando dijo que no había muertos en Venezuela por mano de Chávez. Bueno, tal vez no los mató él personalmente, pero yo podría pasarles una lista enorme de gente que ha muerto y/o desaparecido, de muchos presos políticos que están ahí simplemente porque no están de acuerdo con aplaudir como focas al régimen de turno.

Muchas gracias.





# Anexo

## *CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA*

### VIGÉSIMO OCTAVO PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES

11 de septiembre de 2001

Lima, Perú

#### *LA ASAMBLEA GENERAL,*

**CONSIDERANDO** que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

**RECONOCIENDO** los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas;

**RECORDANDO** que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

**TENIENDO EN CUENTA** que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Quebec;

**REAFIRMANDO** que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio;

**CONSIDERANDO** que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

**REAFIRMANDO** que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;

**TENIENDO PRESENTE** que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia;

**REAFIRMANDO** que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

**CONSIDERANDO** que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido;

**RECONOCIENDO** que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política;

**TENIENDO PRESENTE** que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;

**RECONOCIENDO** que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

**TENIENDO EN CUENTA** que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia;

**RECORDANDO** que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92)), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

**TENIENDO PRESENTE** que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;



**CONSIDERANDO** que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

**TENIENDO PRESENTE** que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú;

**RECONOCIENDO** que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio; y

**TENIENDO EN CUENTA** el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

**RESUELVE:**

Aprobar la siguiente

## CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

### I

#### *La democracia y el sistema interamericano*

◆ **Artículo 1**

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

◆ **Artículo 2**

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. 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.

#### ◆ Artículo 3

Son 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.

#### ◆ Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia 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.

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.

#### ◆ Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

#### ◆ Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

## II

### *La democracia y los derechos humanos*

#### ◆ Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.



#### ◆ Artículo 8

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

#### ◆ Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

#### ◆ Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

### III

#### *Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza*

#### ◆ Artículo 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

#### ◆ Artículo 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a 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, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza

también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

◆ **Artículo 13**

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

◆ **Artículo 14**

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

◆ **Artículo 15**

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

◆ **Artículo 16**

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

## IV

### *Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática*

◆ **Artículo 17**

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

◆ **Artículo 18**

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis



de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

#### ◆ Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

#### ◆ Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

#### ◆ Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

◆ **Artículo 22**

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

V

*La democracia y las misiones de observación electoral*

◆ **Artículo 23**

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

◆ **Artículo 24**

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

◆ **Artículo 25**

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.



## VI

### *Promoción de la cultura democrática*

#### ◆ Artículo 26

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

#### ◆ Artículo 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

#### ◆ Artículo 28

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.