

Diez años de la Carta Democrática Interamericana

Susanne Gratus

>> Hace diez años, cuando el mundo observó atónito como dos aviones destruyeron el World Trade Center en Nueva York, 34 líderes hemisféricos firmaron en Lima la Carta Democrática Interamericana. Hasta hoy es un documento único, tanto por su compromiso democrático como por su grado de politización e incumplimiento. El consenso democrático está siendo socavado por nuevas amenazas como el autoritarismo selectivo, la polarización política y los golpes de Estado. La Carta Democrática sólo ha respondido a este último desafío, mientras que tiende a ignorar las amenazas que surgen desde los propios gobiernos. Una revisión crítica de la Carta Democrática Interamericana ofrece importantes lecciones que podrían ser de utilidad para reforzar el compromiso democrático entre América Latina y Europa.

UNA CARTA 'SIN DIENTES'

En el momento de la firma, en 2001, Hugo Chávez llevaba un año en el poder, George W. Bush era el presidente de EE UU y Brasil estaba gobernado por Fernando Henrique Cardoso. En aquel entonces, el consenso democrático entre las dos potencias regionales, Brasilia y Washington, permitió el acuerdo entre todos. Hoy, diez años después, sería poco probable que los 34 países, divididos en términos ideológicos y geográficos, llegaran a firmar un documento similar. Así, no es una casualidad que sólo los Cancilleres de algunos Estados acudieran al décimo aniversario de la Carta.

En la III Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2001 en Quebec, los 34 países habían adoptado una cláusula democrática que excluía a los gobiernos no democráticos de las cumbres. En la posterior Carta

CLAVES

- La Carta es un documento único, tanto por su compromiso democrático como por su grado de politización e incumplimiento.
- La vertiente clásica de la democracia representativa ha entrado en tensión con las denominadas "democracias participativas o directas".
- La próxima Cumbre UE-Latinoamérica en Santiago de Chile sería una buena ocasión para iniciar un debate sobre una Carta Democrática entre ambas regiones.

»»»»» Democrática, todos los líderes del continente –salvo Cuba, una autocracia que no participa en la organización–, se comprometieron a promover y consolidar la “democracia representativa”. La Carta ofrece una lista muy concreta de los elementos esenciales que componen la democracia, tales como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el régimen plural de partidos o la separación e independencia de los poderes públicos.

Muy pronto la vertiente clásica de la democracia representativa entró en tensión con las denominadas “democracias participativas o directas” que empezaron a adoptar los Gobiernos de Bolivia, Ecuador o Venezuela, en parte para encubrir un creciente autoritarismo y la concentración de poder. De este modo, diez años después de la firma, el consenso sobre un determinado modelo democrático ha disminuido. Al mismo tiempo, el principal desafío político en la región es la amenaza de lo que algunos llaman “un autoritarismo competitivo”, incluyendo la represión selectiva de la oposición, violaciones de derechos humanos, censura y la eliminación de la separación de poderes.

¿Qué respuestas ha ofrecido la Carta Democrática Interamericana a estas *democraduras* o regímenes híbridos? Aunque la intención ha sido buena, desde el inicio, la Carta ha sido diseñada como un documento retórico sin *dientes* que, aparte de la exclusión temporal de sus Estados miembros, carece de mecanismos de sanción. Existen otros obstáculos legales que impiden una firme actuación en situaciones de riesgo democrático. En primer lugar, el documento establece promover la democracia “dentro del respeto al principio de no intervención”, lo cual es inviable. En segundo término, la Organización de los Estados Americanos (OEA) sólo puede actuar (a través de visitas y misiones) si la mayoría de los países lo exige y, además, si el gobierno en cuestión también está conforme, lo cual es altamente improbable. Este principio de consenso y el carácter intergubernamental de la Carta han sido los principales impedimentos para actuar en situaciones de precariedad demo-

crática y/o amenazas autoritarias. Asimismo, ésta no ha ido acompañada de un fondo de cooperación dedicado a financiar proyectos específicos en este ámbito.

Finalmente, ha sido utilizada en situaciones de amenaza, pero no para fortalecer la democracia en países con regímenes autoritarios como Cuba, donde el traspaso de poder de Fidel a Raúl Castro sirvió para readmitir a la isla, en 2008, en el Grupo de Río latinoamericano ignorando la cláusula democrática de la organización y la Carta Democrática Interamericana.

TRES MOMENTOS DE AMENAZA DEMOCRÁTICA

En los diez años de la Carta ha habido tres situaciones clave para actuar a favor de la democracia en los Estados firmantes que señalaron que la alteración del orden constitucional sigue constituyendo una amenaza en la región: el intento de derrocar a Hugo Chávez en Venezuela, el golpe de Estado en Honduras y la sublevación de la policía en Ecuador. Las respuestas de la OEA han sido rotundas: una clara condena en los casos de Ecuador y Venezuela y la exclusión temporal de Honduras. En los tres casos se percibe una respuesta muy firme contra los intentos de alterar el orden constitucional y la ausencia de respuestas ante el autoritarismo de los gobiernos amenazados. En este sentido, la Carta refleja una clara politización debido a la división ideológica entre la izquierda y la derecha latinoamericana.

La Carta nació a raíz del *Fujigolpe* en 2000, cuando el entonces presidente de Perú, Alberto Fujimori, decidió cerrar el Parlamento. Fue el final de una etapa. Hoy, ya no son los propios gobiernos los que promueven los golpes de Estado sino sus opositores. Aún así, las amenazas democráticas siguen emergiendo también desde el Ejecutivo que es también la única instancia que puede invocar la Carta. Raras veces los gobernantes violan abiertamente la institucionalidad democrática, más bien la utilizan para concentrar y mantenerse en el poder.

La Carta Democrática se ha convertido en una reactiva Carta anti-golpes y en una herramienta política que refleja una lucha de poder interna entre los 34 países

El caso más emblemático es el de Venezuela que también fue el primer país donde se aplicó la Carta Democrática, aunque no para denunciar el creciente autoritarismo del presidente sino para condenar el golpe de Estado contra él. En su resolución del 13 de abril de 2002, la OEA condenó la alteración del orden constitucional y los hechos de violencia e instó a restablecer una democracia plena. El incidente marcó el inicio de una paulatina división política entre América Latina y EE UU, puesto que la entonces Administración de George W. Bush emitió una Declaración en apoyo del gobierno interino que se había instaurado después de la sublevación

militar contra Hugo Chávez. Aunque tomó la decisión correcta de condenar el fallido golpe de Estado y asumió, en los años posteriores, un papel de mediador entre el Ejecutivo y la oposición, la OEA no actuó cuando el presidente utilizó los mecanismos democráticos formales para reprimir a la oposición y a la sociedad civil, censuró los medios de comunicación, militarizó la sociedad y abolió la separación de poderes.

Tampoco criticó la concentración de poder y el autoritarismo en otros países andinos como en Colombia (bajo la dirección de Uribe) o en Ecuador.

En 2009, la OEA se enfrentó a otro golpe de Estado, esta vez en Honduras. Aludiendo a los artículos 19 y 21 de la Carta y presionada por un grupo de países liderados por Brasil y Venezuela, la OEA adoptó, en julio de 2009, la decisión de excluirle temporalmente. Una vez celebradas las elecciones, en noviembre del mismo año, EE UU terminó por aceptar y reconocer el nuevo Gobierno del presidente Porfirio Lobo. Brasil y un grupo de países sudamericanos insistieron en mantener la sanción hasta que, finalmente, en junio de 2011

fue levantada, cuando unos meses antes el nuevo Ejecutivo había iniciado un diálogo con el dirigente depuesto, Manuel Zelaya. Nuevamente surgió una clara división ideológica entre el bloque liderado por Brasilia (y Caracas) y los que se agruparon en torno a Washington. Queda la duda de si la OEA hubiera reaccionado con la misma firmeza si el mandatario caído no hubiera sido identificado con el programa de izquierdas.

La OEA también reaccionó firmemente ante la sublevación de la policía en Ecuador que amenazó con derrocar al presidente Rafael Correa. Su Resolución de septiembre de 2010 indicó una clara condena del levantamiento y la alteración del orden constitucional. El decidido apoyo de la OEA al mandatario electo de Ecuador reflejó nuevamente una cierta polarización ideológica y la creciente influencia del bloque en torno a Brasil que buscaba una mayor autonomía y distancia de Washington.

Estas situaciones de amenaza del orden constitucional señalan que, en vez de servir de instrumento preventivo a las crisis políticas y de promover las instituciones democráticas, como inicialmente fue propuesto, la Carta Democrática se ha convertido en una reactiva *Carta anti-golpes* y en una herramienta política que refleja una lucha de poder interna entre los 34 países, pero principalmente entre Brasilia y Washington.

EL DECLIVE DE LA OEA

La reacción de la OEA ante las tres crisis políticas indica un cambio político importante en una organización antes claramente dominada por Washington. Ya no es EE UU el que utiliza e interpreta la Carta Democrática Interamericana sino que son los países latinoamericanos o sudamericanos los que la han hecho propia y la manejan a su manera. En este sentido, más que un instrumento para promover la democracia en la región, ésta ha sido utilizada como herramienta de poder para imponer la visión estadounidense y, más recientemente, la percepción de Brasil y otros países del sur del continente.



»»»»» Institucionalmente, la Carta pertenece al sistema interamericano y sobre todo al acervo de la OEA. Su vinculación a la principal institución del hemisferio es una ventaja y, a la vez, una desventaja. Es positiva, porque ésta está siendo monitoreada por la organización más consolidada y mejor dotada de las Américas; pero es negativa, porque la OEA está siendo cada vez más debilitada y deslegitimada.

El último capítulo del paulatino declive de la organización fue el voto del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de EE UU a favor de eliminar la contribución de 48,5 millones de dólares a la OEA. Aunque es poco probable que el Senado apoye esta iniciativa, la crisis financiera que sufre la organización está siendo acompañada por la falta de entusiasmo de Washington y la mayoría de las capitales latinoamericanas a seguir apoyando una institución que en la última década ha perdido relevancia.

Una razón es la búsqueda de autonomía de América Latina. El año pasado, los países de la región se comprometieron a crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como alternativa a una OEA, en la cual EE UU ha tenido tradicionalmente una posición dominante. Al mismo tiempo, a través de MERCOSUR y UNASUR, Brasil sigue creando su propio espacio sudamericano. Otro motivo es la falta de interés geoestratégico y geopolítico estadounidense en aquella parte de la zona que está ubicada al sur de Centroamérica y en la cual se presentan los mayores desafíos a la democracia.

En este juego de poder se ha perdido la esencia de la Carta: prevenir golpes de Estado y preservar la democracia en el hemisferio americano. Se han formulado varias propuestas para aumentar la capacidad de ésta, entre ellos la creación de un Observatorio Democrático de la OEA, un sistema de alerta temprana o el lanzamiento de una Comisión o un Relator Especial para la Democracia. Sin embargo, estas propuestas carecen de valor si no son apoyadas por las máximas autoridades de EE UU y Brasil que se han mostrado reacias a seguir apoyando una institución que consideran cada vez menos útil.

LECCIONES DE LA CARTA PARA AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Teniendo en cuenta estos antecedentes negativos, ¿deberían América Latina y la Unión Europea firmar un compromiso similar? A pesar de los problemas de la Carta, la UE y Latinoamérica tendrían que traducir su compromiso democrático en un documento común. Quizás precisamente porque no es el mejor momento para hacerlo, puesto que en las Américas han emergido nuevas amenazas a la democracia, como la violencia generada por el narcotráfico en México y gran parte de Centroamérica, y el populismo en los países andinos. Así mismo el auge de la derecha en varios Estados europeos y su discurso contrario a la migración demuestran que también Bruselas se enfrenta a sus propias amenazas democráticas que afectan al continente latinoamericano. Ante los nuevos desafíos políticos será más difícil, pero también más necesario, aumentar el compromiso democrático común.

Ante la falta de compromisos interregionales, la Cumbre UE- Latinoamérica que tendrá lugar el próximo año en Santiago de Chile sería una buena ocasión para iniciar un debate sobre una Carta democrática entre ambas regiones. Evidentemente ya no se trata de dar lecciones de democracia desde una Europa que afronta sus propias amenazas políticas, sino de buscar un consenso que permita actuar conjuntamente para prevenir y resolver crisis políticas en ambas partes del Atlántico. Para ello es necesario limar las diferencias en un debate más honesto sobre la democracia.

Aunque pocas veces se ha aplicado, dotarse de una Carta democrática sería una manera de traducir los múltiples canales de diálogo político interregional en un compromiso mutuo concreto para afianzar la democracia. Ambas partes deberían tener en cuenta algunas lecciones que ofrece la Carta Interamericana:

- 1) evitar la imposición de un determinado modelo democrático, sin perder de vista el tradicional consenso en torno a la dimensión social y el Estado de Derecho,

- 2) evitar decisiones por unanimidad para poder afrontar amenazas autoritarias que surgen desde los gobiernos electos,
- 3) incluir una lista concreta de medidas y eventuales sanciones en el caso de violaciones democráticas,
- 4) involucrar a actores no gubernamentales en el diseño y los mecanismos de la Carta Democrática,
- 5) dotar a la Carta de un fondo para apoyar iniciativas concretas o vincularla al EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights) creando un programa especial para América Latina,
- 6) crear un Observatorio de la Democracia interregional que identifique las principales amenazas e incluya evaluaciones por país.

Un primer paso sería crear un diálogo sectorial entre europeos y latinoamericanos sobre la democracia, siguiendo el ejemplo de otros foros en ámbitos mucho menos relevantes. Para ello, los principales aliados en la región serían aquellos que han señalado más interés, como Chile, Colombia, Costa Rica o Uruguay. Otra posibilidad sería iniciar un diálogo similar con Brasil y México, las dos potencias regionales y socios estratégicos de la UE. La democracia no se acaba con las elecciones y las amenazas no se limitan a los golpes de Estado. Uno de los desafíos compartidos entre ambas regiones es el populismo autoritario que socava la esencia institucional y la calidad de la democracia. Un instrumento conjunto para denunciar abusos autoritarios daría más credibilidad a la asociación entre ambas partes del Atlántico y obligaría a buscar respuestas a los desafíos que presentan los gobiernos autoritarios, como el venezolano, el crimen organizado o los partidos políticos con discursos contra los inmigrantes.

Un debate sobre este tema abriría también la posibilidad de aplicar de mutuo acuerdo la cláusula democrática –en su momento sugerida por

la parte latinoamericana– e insertarla en un marco legal consensuado. De este modo, ambas partes darían credibilidad al mantra democrático que repiten en cada declaración conjunta y dejarían de hacer caso omiso a amenazas democráticas en países como Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela, pero también en Estados miembros de la UE. Esta sería una política de “no indiferencia” como alternativa al caduco principio de la “no injerencia en asuntos internos”.

Susanne Gratius es investigadora senior en FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**