

# Marco metodológica del proyecto piloto andino

9/29/2008

Preparado por Maxwell A. Cameron. Un primer borrador de esta guía metodológica o marco para investigación sobre el estado de democracia en la región andina fue preparado antes de una reunión para iniciar una red de investigación para este propósito en Lima, Perú, del 14 al 15 de diciembre del 2007. La reunión fue patrocinada por la Fundación Martha Piper en la Universidad de la Columbia Británica (UBC), y por el Programa Glyn Berry en el departamento de asuntos exteriores y de comercio internacional en Canadá, Gerry Munck, Mark Warren, Eric Hershberg, y Jennifer McCoy ofrecieron comentarios útiles en la reunión y posteriormente. Tabla uno se construye sobre una tabla preparada por Jennifer McCoy para el Centro Carter. Agradezco a Ken Sharpe y a Rebecca Monnerat por sus comentarios y consejos, y a Lesley Burns, a Andrés Ruiz, Freddy Osorio-Ramírez y a Francesca Lanata por su invaluable asistencia de investigación. Responsabilidad por el contenido del trabajo incluyendo cualquier error u omisión, es exclusivamente del autor.

## Introducción

Hechos recientes en la subregión andina plantean desafíos a nuestro entendimiento del significado de democracia.<sup>1</sup> Líderes elegidos ocupan el poder desde la costa caribeña de Venezuela hasta la península antártica de Chile. Consiguieron su cargo por su capacidad de ganar elecciones que fueron competitivas, limpias e inclusivas. Pero aún las elecciones no establecen democracia, que no es simplemente un sistema de selección de liderazgo, sino un sistema de gobierno que incluye el imperio de la ley y un sistema de enjuiciable de derechos, la deliberación abierta y transparente de asuntos públicos, una negociación legítima y estable de intereses, y ciudadanos empoderados inclusivamente. Con la excepción de Chile, los problemas de democracia en la subregión tienen menos que ver con la legitimidad electoral de presidentes que con su incapacidad o falta de voluntad de gobernar de una manera que refleja un respeto cabal para estas dimensiones de democracia. Estos problemas, entonces, están arraigados en la ausencia de estados democráticos coherentes, los cuales son la fundación de relaciones entre estado y sociedad basadas en ciudadanía. Una breve inspección de la región demuestra los síntomas:

- El popular pero polémico presidente de Venezuela, Hugo Chávez, convocó una asamblea constituyente en 1999 para reescribir la constitución del país, y la nueva constitución fue aprobada en un referéndum. La concentración de poder en mano del ejecutivo, y el rechazo de la oposición para aguantar las reglas constitucionales—notablemente en el breve golpe contra Chávez en abril del 2002—resultó en una profunda polarización de la política venezolana que prácticamente paralizó al país en los años 2003-04. La oposición boicoteó las elecciones legislativas en diciembre del 2005, dejando a la asamblea bajo el control del gobierno. A pesar de ataques de la oposición, la popularidad de Chávez no puede ser cuestionada: fue reelegido en unas elecciones presidenciales en el 2006, que no fue disputado por la oposición. Más recientemente, sin embargo, en diciembre del 2007, Chávez entregó al referéndum un paquete de reformas constitucionales radicales que no pudieron ganar el apoyo de una mayoría del electorado.
- El presidente boliviano Evo Morales, elegido en 2005 con una mayoría histórica (54%) de los votos, emergió como líder de movimientos sociales indígenas que estaban luchando por el control de los recursos (las supuestas guerras de agua y de gas) y el acceso al poder. Morales congregó una asamblea constituyente para revisar la constitución de

---

<sup>1</sup> Esta metodología es propuesta a servir como plantilla para investigación realizada bajo la rúbrica de un proyecto piloto sobre el estado de democracia en la región andina. Las citas primarias para esta discusión incluyen la Carta Democrática Interamericana (CDIA), el índice electoral PDNU, el marco de evaluación de democracia de Internacional IDEA, y la auditoría de democracia de Costa Rica (ver bibliografía).

Bolivia, pero sin dos terceras partes de la mayoría en la asamblea, el MAS (Movimiento al Socialismo) que gobernaba pasó la constitución en un cuartel del ejército, a pesar de un boicot de parte de la oposición, y se comprometió a entregar la nueva magna carta al veredicto popular a través de un referéndum. La oposición rechazó la nueva constitución, sin embargo, y prefectos de los departamentos de “media luna” propusieron su propio referéndum para más autonomía del gobierno central. El enfrentamiento entre el gobierno y los prefectos amenazaron sumir a Bolivia en confrontaciones violentas.

- En el Ecuador, Rafael Correa de la Alianza País fue elegido en noviembre del 2006 con el 57% del voto en una elección de segunda vuelta contra Álvaro Noboa del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Correa no presentó candidatos para el congreso, prometiendo en cambio celebrar un referéndum para crear una asamblea constituyente y para reformar la constitución. Una vez en el poder, convocó el referéndum para abril del 2007, el cual pasó con el apoyo de los votantes. La asamblea constituyente suspendió el congreso en ejercicio y empezó a redactar una nueva constitución en noviembre del 2007. Aunque se dice que la asamblea constitucional es soberana, en práctica no puede desafiar los poderes presidenciales de Correa. La iniciativa de la reforma constitucional de Correa es la culminación de más de una década de crisis centrada en los poderes del ejecutivo, el congreso y los partidos políticos, las autoridades electorales, y las cortes.
- Colombia está experimentando un proceso lento de cambio constitucional, más institucional y conservador, con los orígenes en la caída del sistema de dos partidos después del cambio constitucional de 1991. Una orden constitucional sorprendentemente estable (en el sentido que Colombia no tiene una historia de golpes militares) es superpuesto sobre una sociedad violenta donde grupos armados que no son del estado, ambos guerrillas y traficantes de drogas, niegan al estado un monopolio de coerción sobre el territorio nacional. El conflicto explica por qué el presidente Álvaro Uribe es todavía popular—o ciertamente por—su impaciencia con partidos, cortes, el congreso y el equilibrio de poderes generalmente. La incursión del ejército dentro del Ecuador el primero de marzo del 2008 enardeció las tensiones diplomáticas con sus vecinos y toda la comunidad interamericana.
- Un legado similar de violencia, autoritarismo, y débil capacidad de estado ha prevenido a los gobiernos democráticos en el Perú de forcejear con pobreza y desigualdades—especialmente entre la costa y la sierra—que han hecho a la democracia peruana precaria en el pasado reciente. Aunque Ollanta Humala, que prometió congregar a una asamblea constituyente siguiendo el modelo de Venezuela, Bolivia y Ecuador, perdió

contra Alán García en unas elecciones de segunda vuelta, las condiciones subyacentes que impulsan a los candidatos “outsider” y la volatilidad quedan presentes. El sector público parece incapaz de emprender reformas que extenderían la prosperidad de la costa a la sierra, y crear condiciones para una ciudadanía más inclusiva. El gobierno del APRA ha demostrado intolerancia hacia organizaciones no-gubernamentales y populares, que han sido criminalizadas o usadas como chivo expiatorio de sus fracasos políticos.

- Chile está en contraste con los demás países en la región,<sup>2</sup> de una manera potencialmente reveladora. La elección de Michelle Bachelet trajo a una mujer socialista, e hija de un general torturado y asesinado por la dictadura de Pinochet, al poder en Chile, históricamente una de las democracias más institucionalizadas de Sudamérica. Sin embargo los críticos de la alianza Concertación sugieren que el sistema político de Chile, todavía atrapado parcialmente en el legado constitucional de la dictadura de Pinochet y su modelo de desarrollo económico, está fuera de contacto con los votantes, ofrece pocas vías significativas para una participación activa, y que los enlaces entre el sistema del partido y la sociedad civil son precarios. Votantes, especialmente los jóvenes, son políticamente apáticos en cara de instituciones que a menudo parecen ser remotas, elitistas y opacas.<sup>3</sup>

Un barómetro de la salud de la democracia de la región andina es el estado de las legislaturas, las cortes y los partidos. Estas instituciones están entre las menos populares de la región, no solo por la percepción (y sin duda, con frecuencia, la realidad) de una endémica corrupción y favoritismo por los allegados al partido, pero también porque son consideradas como irrelevantes. En otras palabras, no son productivas ni en buenas leyes, ni son orientadas hacia el interés público. Como es lógico, líderes fuertes han descubierto que vale la pena atacar partidos tradicionales, políticos, jueces y las instituciones que ocupan. Dondequiera que se han creado asambleas constituyentes, el resultado ha sido peleas con legislaturas existentes y con las cortes; la mayor parte del tiempo, el ejecutivo gana, por lo menos a corto plazo.

---

<sup>2</sup> Para este proyecto, Chile está provisionalmente incluido como parte de la región de los Andes. Aunque Chile es, en muchos aspectos, parte del Cono Sur en vez de la subregión andina, es útil incluir a Chile para hacer comparaciones.

<sup>3</sup> Estas pequeñas reseñas están tomadas, en parte, de presentaciones hechas por Rafael Roncagliolo, Simón Pachano, Ana María Bejarano, Gonzalo Rojas, Gary Hoskin, y Andrea Sanhueza como es reportado en Juan Carlos Machado (con Freddy Osorio-Ramírez y Rebecca McPartlin) “Construyendo una red de investigación para el monitoreo del estado de la democracia en la región andina,”

Por ejemplo, una de las primeras cosas que Chávez hizo cuando llegó al poder en 1998 fue enfrentar al Tribunal Supremo con una oferta para convocar un nuevo referéndum en una nueva constitución. Ganó esa pelea, y la asamblea constituyente elegida en Venezuela en 1999 suplantó un congreso en ejercicio y gobernó por un período transicional después de que la nueva constitución fuera redactada. Una clave para el éxito de Chávez fue su capacidad de unir al público en contra un sistema oligárquico y esclerótico. La decisión de Rafael Correa en Ecuador de no presentar una lista de candidatos al congreso implicó un desafío para todos los partidos existentes y para la legislativa misma, porque prácticamente le pre-compromete a suspender al congreso una vez en el poder. En Bolivia, donde la asamblea constituyente coexistió con el congreso, la situación ha sido aún más compleja y conflictiva porque la oposición usó ambos la legislatura nacional y gobiernos regionales para desafiar al proceso constitucional de reforma.

En cada de estas crisis constitucionales, desacuerdos giran alrededor de los poderes de diferentes cuerpos elegidos y judiciales, en vez de los resultados de procesos electorales.<sup>4</sup> Instituciones deliberantes son vulnerables no solo porque políticos impacientes con los equilibrios de poderes; tales líderes pueden intentar pasar por encima de limitaciones institucionales por la ausencia de un consenso social fuerte sobre la importancia de estas instituciones, y la creencia que no sirven al bien público. En otras palabras, las instituciones democráticas son vulnerables cuando no son apoyadas por ciudadanos con una inversión en su éxito.

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU artículo 10, pág. 36) dice que “Latinoamérica ha logrado democracia electoral y las libertades básicas que forma parte. Ahora hay una necesidad de progresar a una democracia del ciudadano.” Los derechos de ciudadanía política—votar, postular para un puesto en el gobierno—son razonablemente seguros pero los derechos sociales y civiles todavía son vulnerables. En una región de amplias desigualdades y hábitos arraigados de discriminación y exclusión, derechos de ciudadanía civil y social pueden ser ignorados. Flagrantes desigualdades fomentan relaciones sociales de clientelismo, corrupción y particularismo que son desfavorables a la práctica de democracia precisamente porque corroen los derechos civiles y sociales que sostienen la ciudadanía. Bajo estas circunstancias, es más difícil de sostener mecanismos de representación o responsabilizar a sus

---

<sup>4</sup> Al extremo, las crisis constitucionales pueden desautorizar la dimensión electoral de democracia—esto es, la capacidad de tener elecciones que son inclusivas, limpias y competitivas. Hasta ahora, esto solo ha ocurrido en Venezuela, donde el gobierno controla prácticamente toda la asamblea nacional porque la oposición rehusó participar en elecciones legislativas en el 2006.

oficiales elegidos entre elecciones o adquirir hábitos de ciudadanía y las capacidades de deliberación sin el cual es difícil exigir derechos para protección igualitaria bajo la ley.

El proyecto se enfocará en las maneras de expandir y fortalecer la ciudadanía: reforzando instituciones políticas que alientan y canalizan representación, y fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil de alentar la responsabilidad social de oficiales elegidos entre elecciones. Importa, claro, cuando instituciones deliberativas son debilitadas por ejecutivos presuntuosos y descartados como corruptos, o peor irrelevantes, por el público. Instituciones débiles socavan la relación entre estado y sociedad que son vitales a la democracia. Cuando las vías de representación están bloqueadas o son inaccesibles, presiones políticas cambian para tomar otros caminos. Los movimientos sociales a menudo son una señal de la vitalidad de una sociedad civil, pero pueden volverse menos civiles cuando las vías de participación democrática están bloqueadas. En algunos casos (Ecuador y Bolivia, en particular), las movilizaciones han desestabilizado gobiernos elegidos democráticamente, aunque impopulares; pero instituciones más fuertes, y más capaces de canalizar y representar a la sociedad civil, pueden producir logros legislativos y políticos duraderos.

Otro efecto de la erosión de instituciones deliberativas es el incremento de “outsiders” políticos dentro del sistema de partidos. Sistemas de partidos se han derrumbado, o han sido erosionados gravemente, en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Líderes como Chávez, Morales, Correa y Humala, cada quien pretende desafiar el establecimiento tradicional político, han aprovechado de una atmósfera de descontento con el rendimiento de gobiernos democráticos. Ofrecen vencer déficits democráticos refundando el orden republicano en términos más igualitarios y participativos. Está lejos de ser claro que el camino hacia la igualdad, hacia la justicia, y hacia los derechos y libertades de una sociedad democrática es a través de una mera reforma constitucional, pero el hecho que ésta es la estrategia adoptada por tres de los seis países en la subregión es muy revelador.

## **El estado de la democracia**

Evaluar el estado de la democracia en la región andina es una tarea difícil pero necesaria. Líderes de naciones democráticas, como las que componen el hemisferio occidental, a menudo prefieren trabajar con líderes de otras democracias en vez de líderes de naciones no

democráticas. La preferencia por trabajar con otras democracias puede resultar en la formación de clubes democráticos, o grupos de democracias. Un ejemplo de la formación de un tal club es la evolución reciente de la Organización de Estados Americanos (OEA), que adoptó la Carta Democrática Interamericana (CDIA) en el 2001 para defender y promover la democracia colectivamente.<sup>5</sup>

Si el hemisferio va a ser un club de democracias, debe haber un entendimiento compartido de qué significa la idea de democracia. El mayor propósito de crear una red de investigación para evaluar el estado de democracia es trabajar hacia este entendimiento, y dar el tipo de evidencia que permitirían a los que hacen las políticas, a investigadores, y al público mismo a juzgar razonablemente si los países en el vecindario hemisférico están, en su mejor expresión, profundizando y fortaleciendo sus prácticas e instituciones democráticas o, al menos, viviendo de acuerdo con sus compromisos bajo la CDIA, y también sugerir y priorizar objetivos de reforma. Es bien asombroso que nada así exista, considerando especialmente el extensivo proceso de recoger y analizar datos que se ha desarrollado alrededor de áreas análogos de política pública como los derechos humanos, la seguridad humana, o el desarrollo humano.

Esta falta de evidencia de análisis político se debe en parte a la naturaleza ambigua del concepto de democracia, y a la sensibilidad política del tema. Mucha de esta ambigüedad y sensibilidad viene, sin embargo, de la tendencia de reducir la democracia como una norma o un principio a ciertas instituciones particulares, o un conjunto de instituciones particulares, a través de las cuales se logran poner en práctica los principios. Es entonces importante distinguir amplios principios democráticos de instituciones específicas—elecciones, por ejemplo—para que podamos preguntarnos si una institución particular está contribuyendo a la democracia. Los principios básicos de la democracia son muy claros: “control popular sobre decisiones públicas y los que toman las decisiones; e igualdad entre ciudadanos en el ejercicio de ese control” (IDEA, Artículo 9.2, pág. 3; ver también Dahl 1982). Las instituciones necesarias para poner estos principios en práctica, sin embargo, son ambos complejos y diversos. Tres grupos de asuntos son especialmente cruciales para entender el estado de la democracia en la región andina: elecciones, constituciones y ciudadanía.

**Democracia Electoral** (poliarquía, usando el término de Robert Dahl [1980: 10-11]) se refiere a un régimen democrático en el cual los ciudadanos pueden votar y postularse en elecciones

---

<sup>5</sup> No es una violación de soberanía. En efecto, es el derecho soberano de cada nación llevar a cabo sus asuntos exteriores de acuerdo con sus propios valores y preferencias. Ningún estado está obligado de ser parte de un club, y todo lo que se puede hacer a los que no comparten los principios y las prácticas democráticos de la CDIA es pedirles que se retiren. En un mundo donde la democracia disfruta de una legitimidad casi indiscutible como base de buen gobierno, sin embargo, el estigma de exclusión puede ser considerable.

competitivas. En democracias participativas de pequeña escala, elecciones para representativos pueden ser innecesarias: por ejemplo, los antiguos griegos usaban loterías para seleccionar líderes entre una comunidad de coetáneos. En estado-naciones de gran escala, no obstante, la elección de representantes es un rasgo indispensable de cualquier régimen democrático. Elecciones contribuyen al control popular sobre los que toman decisiones dando la posibilidad a los votantes de periódicamente sacar a sus líderes del poder. El principio de “una persona, un voto” garantiza la igualdad de los ciudadanos en por lo menos un aspecto de control sobre decisiones públicas. Las elecciones implican competencia, pero también se espera que produzcan acuerdos sobre los ganadores y perdedores: deben ser resoluciones decisivas (aunque temporarias) de competencia política.

Una de las ventajas de definir democracia en términos de elecciones es que es más fácil medir y cuantificar la dimensión electoral de la democracia que conceptos más nebulosos como “control popular sobre decisiones.” El índice de democracia electoral (IDE) desarrollado por el PDNU da una imagen muy clara del estado de las instituciones democráticas en toda Latinoamérica. Este índice tiene cuatro aspectos:

- El derecho de votar está asegurado
- Las elecciones son limpias
- Las elecciones son seguras
- Los oficiales públicos elegidos asumen el poder

Elecciones libres y limpias requieren listas de registración de los votantes que permiten ejercer el sufragio a todos los votantes elegibles que desean hacerlo. En muchos países en Latinoamérica hay obstáculos administrativos importantes para votar, como la necesidad de identificar documentos que solo se puede conseguir por procedimientos caros y que llevan mucho tiempo. Esto es especialmente crítico para los campesinos pobres, pero hay otros grupos que están sistemáticamente en desventaja en términos de acceso a la votación, como trabajadores en ciertas industrias que se mueven frecuentemente y a menudo no tienen documentos actualizados, ciudadanos en el exterior, o miembros de las fuerzas armadas quienes tienen que proporcionar seguridad el día de las elecciones. Hay una variación significativa en la calidad de las listas de registración de votantes, y problemas serios con la falta de oficiales y escrutadores entrenados, ambos los que son empleados por el estado y los que son proporcionados por los partidos. Los oficiales de elección a menudo no son muy dispuestos a proveer soluciones administrativas para aumentar la acudida de votantes, como campañas de registración de votantes, votaciones postales, urnas postales o urnas móviles.

Las elecciones son ingredientes esenciales de democracia en cualquier comunidad política de gran escala; están articuladas dentro de la carta democrática interamericana (capítulo 1, artículo 3 cita “la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en votaciones secretas y sufragio universal como expresión de la soberanía de la gente”) y están incorporados al manual de la OEA para la observación electoral (Munck 2007). No celebrar elecciones que “coincidan con los estándares mínimos internacionales” o “celebrar elecciones periódicas o respetar los resultados electorales” (Carter 2005) es generalmente comprendido como una brecha de la CDIA. Elecciones libres y justas también forman parte del marco de evaluación de IDEA.

Hay un consenso fuerte y justificado sobre la importancia de la dimensión electoral de regímenes democráticos. El incumplimiento de respetar estas reglas básicas constituye una interrupción del orden democrático bajo casi cualquier concepto de democracia. Pero mientras las elecciones son una institución clave en las democracias modernas, no están necesariamente en el núcleo de los problemas que las democracias frágiles confrontan. En la región andina en particular, el desacuerdo sobre los elementos esenciales constitucionales es una fuente más importante de las crisis democráticas. La medida de democracia entendida como elecciones no da un sentido fidedigno de cuáles democracias son más amenazadas por las crisis constitucionales.

**La democracia constitucional** pone un requisito sobre “el control popular sobre decisiones públicas y los que toman las decisiones.” En la mayoría de las democracias constitucionales, la gente gobierna indirectamente por medio de legisladores que hacen las leyes en su nombre. El control es limitado por un respeto amplio compartido por obedecer la regla de la ley—en hacer y hacer respetar las leyes. Hay una tensión, entonces, entre el poder del pueblo y el imperio de la ley. Este es un problema clásico de teoría política, cuyos orígenes se remontan a Aristóteles. En efecto, Aristóteles usaba el término “polis” en vez de democracia para referir a un sistema en el cual la soberanía popular fue atenuada por el respeto a las leyes. Tal sistema se llamaría democracia constitucional en nuestra época; otros podrán usar el nombre “republicano”.

La tensión entre la voluntad de la gente y el imperio de la ley es un problema crítico en la región de los Andes hoy en día. La democracia no se trata solo del control sobre los que toman las decisiones. También supone que el pueblo es la fuente original de la ley, incluyendo leyes fundamentales (o constituciones); es un poder constituyente. La idea que las constituciones surgen de un acuerdo o contrato original es, claro, como cualquier mito, una ficción. Siempre hay, entonces, una tensión inevitable entre las prácticas que llamamos democráticas entre un régimen particular y el hecho que estas prácticas se desarrollan por instituciones y leyes que son heredadas del pasado, y sobre las cuales tenemos poco control. Esta tensión puede ser

tolerable en algunas circunstancias, pero cuando las instituciones de democracia están plagadas de injusticia, discriminación y exclusión, hay un riesgo que el régimen democrático, aún en su dimensión mínima y de procedimiento, llega a ser vista como una farsa. Las instituciones que tienden a ser más criticadas severamente son los partidos, las legislaturas y las cortes—las instituciones claves de cualquier orden constitucional.

Las instituciones claves de la democracia constitucional, entonces, merecen un análisis muy cuidadoso. Tenemos que pensar en el estándar normativo al cual las instituciones deben atenerse, y evaluar por qué no cumplen. La tarea clave de la legislatura es producir leyes de interés general, en vez de leyes con sustantivos propios. En respecto a esto, la definición de democracia de IDEA merece modificación: se refiere a las decisiones públicas y a los que toman decisiones, pero la legislación es diferente de tomar decisiones. La legislación implica la deliberación sobre asuntos de interés público y la producción de textos legales que son vinculantes para los que toman decisiones y para los ciudadanos. El control público sobre la legislación requiere que las leyes sean hechas en público por representantes elegidos a quienes se les imputa la responsabilidad de sus acciones, en maneras que les anima comportarse en el interés público. Las legislaturas son también cuerpos que toman decisiones, y hacen más que esto; por ejemplo, pueden iniciar cierto tipo de investigación y pueden tomar decisiones presupuestarias; pero monopolizar es lo más importante que hace una legislatura—aunque en algunos casos este monopolio es compartido con el ejecutivo—la producción de textos legales dentro de un territorio.

La independencia judicial es otro rasgo de un estado democrático constitucional. Una vez más, el estándar normativo para el poder judicial es la aplicación de leyes de una manera justa, imparcial e igualitaria. Las cortes son diseñadas para garantizar la igualdad ante la ley y su aplicación universal (la justicia implica que cada persona es igual ante, y nadie es sobre, la ley). Estas metas se incorporan en las instituciones judiciales de varias maneras: afectan la forma en que se nombra a los jueces y cómo se les otorga ejercicio de largo plazo, la manera que se construyen argumentos y sentencias, las reglas que regulan el comportamiento en la corte, las garantías proveídas para asegurar el debido proceso de la ley, y la manera que la corte está protegida de las presiones del ejecutivo, de la legislatura, del ejército y de la opinión pública. El final de un sistema como éste es para garantizar que el estado actúe dentro de la ley y entonces proteja del abuso de poder. Pero al limitar el poder arbitrario del estado, un sistema como este también impone límites sobre el poder del pueblo, o cualquier grupo o individuo que pretende gobernar de parte suya. La razón por esto es que las cortes tienen el poder de determinar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por la legislatura y por el presidente. La construcción de las legislaturas y cortes con jurisdicción sobre sus áreas de capacidad respectivas, y capaces de legalmente obligar el uno al otro y al ejecutivo, y por cierto a la administración entera, a que

den cuentas, es la mera esencia de la separación de poderes. Este ingrediente esencial de constitucionalismo es confirmada en cada constitución democrática en el mundo moderno (sea presidencial, parlamentario o mixto), y está consagrado en la CDIA (Capítulo 1, artículo 3). La razón principal por confirmar la separación de poderes no es para limitar el uso de poder del estado para lograr metas sociales, menos para dificultar a los gobiernos a cumplir con sus asuntos; es inspirada por el ideal que todas las acciones gubernamentales dentro de una orden constitucional tienen que guiarse por un respeto por los principios de legalidad.

Por esta razón, la separación de poderes está íntimamente conectada con la supremacía sobre las fuerzas armadas. No es de extrañarse que las fuerzas armadas sean los opositores más fidedignos del desarrollo de la separación de poderes. En varios países andinos, las fuerzas armadas han insistido en cortes y prerrogativas especiales, en el derecho de regular no sólo sus propios asuntos, libres de supervisión y de escrutinio público, pero también los de los ciudadanos, y han exigido impunidad por los abusos de poder en la conducta de actividades contrainsurgentes. De este modo, la CDIA también afirma que “la subordinación constitucional de todas las instituciones del estado a la autoridad de ciudadano legalmente constituida, y el respeto por el imperio de la ley de parte de todas las instituciones y sectores de la sociedad son igualmente esenciales para la democracia” (Capítulo 1, artículo 4). Desafortunadamente, la CDIA no especifica bajo cuáles condiciones las violaciones de la separación de poderes, o la derogación de la supremacía de los ciudadanos, contarían como una interrupción o alteración en el orden democrático.

Otro ingrediente esencial para el orden constitucional es que los medios de comunicación sean libres y justos, como también es el acceso a la información. En una sociedad de masas, la participación de los ciudadanos en la esfera pública requiere necesariamente el acceso a los medios de comunicación impresos y electrónicos. El abuso del control privado o público sobre los medios de comunicación para manipular la información o silenciar voces discrepantes impide el acceso a fuentes alternativas de información, que es parte de la misma definición de democracia electoral. El daño ocasionado a la imparcialidad de las elecciones por tales abusos no es difícil de entender (Punto 10 Internacional IDEA). Sin el acceso a cobertura imparcial y exacta, y a una amplia gama de puntos de vista, los ciudadanos no se enterarían de opciones alternativas. Por otra parte, unos medios de comunicación informativos y balanceados contribuyen al desarrollo de un público informado y atento entre elecciones, y entonces refuerza la responsabilidad y transparencia de los oficiales públicos. El acceso a la información asegura que los medios de comunicación pueden investigar las malas obras hechas por los oficiales de gobierno.

Entre las maneras en que la separación de poderes puede ser violada en una democracia, tres merecen más atención basándose en la experiencia de la región latinoamericana. Siguiendo a Carter (2005& Centro Carter 2007), podemos decir que la democracia podría ser “afectada seriamente” (CDIA Capítulo 4, artículo 19) cuando cualquiera de las siguientes situaciones ocurre:

- “El cese inconstitucional del ejercicio de cualquier oficial elegido legalmente”;
- “La destitución o interferencia arbitraria o ilegal en el nombramiento o deliberación de los miembros de los consejos judiciales o electorales”; y
- “La interferencia de oficiales no-elegidos, como oficiales militares, en la jurisdicción de los oficiales elegidos” (Carter 2005: 5).<sup>6</sup>

Además, en una orden constitucional estable, los que ocupan el cargo pueden ejercer el poder de acuerdo con la ley, y cumplir sus mandatos sin interferencia de parte de oficiales que no han sido elegidos. Note la idea de que los oficiales elegidos deben cumplir su mandato está insinuando en el cuarto rasgo de la democracia electoral.

Finalmente, una gran prueba de la salud de la democracia constitucional es las acciones de los oficiales públicos durante los estados de excepción. Se definen las reglas por cómo son usadas en circunstancias excepcionales, porque es difícil respetar una norma en una situación anormal. El hecho es que las democracias tienen sus momentos de excepción, también como sus momentos rutinarios, y tales momentos revelan dos problemas. Primero, ¿son legítimas las acciones de oficiales durante una crisis? Segundo, ¿realmente hay una crisis suficiente para justificar una desviación de las normas democráticas?

Violaciones de libertades civiles bajo estados de emergencia, incluyendo el uso de poderes más allá de lo que es permitido bajo la constitución, en la ausencia de grandes disrupciones (guerra, levantamientos, desastres naturales), o para propósitos políticos, señalan el fracaso del orden constitucional. Más ampliamente, porque se necesita la oposición política para la competitividad de las instituciones electorales y para imputar la responsabilidad a los gobiernos y asegurar de que respondan a los votantes (punto 6, “partidos políticos,” 7, “eficacia y responsabilidad” y 12 “receptividad” de Internacional IDEA), el “uso sistemático del cargo público para silenciar, acosar, o desbaratar las actividades legales y normales de los miembros de la oposición política” (Carter 2005: 5), también como los medios de comunicación y la

---

<sup>6</sup> Temas relacionados están tratadas en los puntos 2 (el imperio de la ley) y 8 (el control civil sobre las fuerzas militares y policíacas) de Internacional IDEA

sociedad civil, son incompatibles con los derechos y libertades fundamentales democráticos y humanos.

La discusión hasta ahora ha planteado ambos los rasgos negativos y positivos de una democracia constitucional. La democracia constitucional *no es* un sistema en el cual los que tienen poder pueden alterar arbitrariamente los resultados democráticos; *pero si es* un sistema en el cual las instituciones deliberativas cumplen con los propósitos para cuales fueron explícitamente diseñadas; para legislar y adjudicar de manera en que el poder del estado es ejercido, en pena de sanción legal, de acuerdo con leyes promulgadas como es de esperar y conocidas públicamente. La dimensión constitucional de democracia no es solamente, o ni siquiera principalmente preocupada con el acceso al poder tanto como lo es con la manera en que el poder es ejercido.

**La democracia de ciudadanos** (O'Donnell 2004, IDEA 2002, UNDP 2004) denota arreglos que dan a los ciudadanos oportunidades para eficazmente participar en deliberaciones colectivas y decisiones que les afecta. Detrás de esta idea hay una aseguración moral: las democracias son buenas porque maximizan el autogobierno de los ciudadanos, en los campos de la vida privada o de asuntos colectivos. Porque la democracia “trata de vida,” como dice el PDNU, “es mucho más que simplemente un sistema de gobierno. Es más que solamente un medio de elegir y ser elegido. Su figura principal es el ciudadano en vez del votante.” (PDNU 2004: 36).

La democracia en sí es deseable—el mismo acto de participación democrática es ennoblecedor—pero la afirmación moral de que la democracia aumenta el tomar decisiones colectivamente también se basa en la suposición que las democracias pueden lograr resultados atractivos en las maneras que mejoran la vida de la gente. Las democracias generan gobiernos que son más responsables, y entonces más receptivos a los intereses de la gente. La mayoría de personas deben vivir mejor bajo una democracia que bajo otros regímenes. Pero para que esto sea cierto, los gobiernos deben ejecutar ciertas tareas claves.

Específicamente, es necesario un estado constitucional robusto para mantener y garantizar los derechos de ciudadanía fundamentales civiles, políticos, sociales y económicos. Recurriendo al trabajo de Guillermo O'Donnell, el PDNU (2004) ha argüido fuertemente que los derechos de ciudadanía se han desarrollado de una manera dispareja en Latinoamérica. Los estados latinoamericanos tienen una ciudadanía política avanzada, pero no han institucionalizado derechos de ciudadanía civiles, sociales o económicos.

La institución básica que garantiza los derechos civiles es la corte. Los derechos civiles significan que ciertos principios básicos de la ley civil—habeas corpus, la libertad de la detención arbitraria o de violencia, el proceso debido, un juicio justo, la libertad de conciencia—son

reconocidos por los oficiales públicos y ejecutables en la corte, de manera que cualquier infracción de estos derechos es castigable bajo la ley. Estos derechos son vulnerables sin una judicatura independiente, la separación de poderes, y la supremacía civil sobre las fuerzas armadas. Las judicaturas débiles son obstáculos al logro de derechos civiles.

Los derechos políticos tienen que también ser ejecutables en la corte, pero también conciernen el desenvolvimiento de los ciudadanos en el proceso político: votar, hacer campaña, postular para un cargo en el gobierno, gobernar si es elegido, y oponer si no. Estos son derechos que asume la existencia de instituciones representativas como los partidos, las legislaturas, y cargos elegidos en el ejecutivo (y a veces en la judicatura). Otra vez, una separación de poderes constitucional y la independencia de las ramas de gobierno son necesarias para asegurar que los derechos políticos son respetados.

Finalmente, los derechos sociales y económicos asumen la existencia de un estado con la capacidad de asegurar que ciertas funciones de bienestar se cumplan, no como favores o intercambios para votos, pero como derechos ejecutables por una corte. La educación, por ejemplo, es un derecho social, que se debe dar a todos los niños de edad escolar sin exclusiones. Ciertas reglas que incumben la seguridad en el lugar de trabajo, o la responsabilidad social de la empresa, pueden ser incluidas como ejemplos de derechos sociales y económicos siempre que los ciudadanos comunes tengan a dónde recurrir bajo la ley en caso de algún incumplimiento.

Donde los derechos civiles, políticos, sociales y económicos están seguros, la confianza con las instituciones públicas generalmente se aumenta. En Latinoamérica, en su totalidad, y en los países andinos en particular, no hay mucha confianza en las instituciones públicas. Esto desanima la preferencia para una democracia como sistema. Bajos niveles de confianza alientan el rechazo de la clase política como totalidad, y puede resultar en la elección de políticos que actúan de manera que debilitan más a las instituciones democráticas. El reto es romper el círculo que causa que *instituciones* democráticas de mala calidad resulten en decepción con los *principios* de democracia.

Los países latinoamericanos con tradiciones democráticas más fuertes son los que han invertido tempranamente en la construcción de ciudadanía a través de políticas sociales como salud y educación, por el desarrollo de fuertes instituciones cívicas como el servicio público, y a través de la promoción de una cultura y literatura nacional. La inversión en la ciudadanía es compensada al generar apoyo político para los bienes públicos que de otro modo son imposibles de lograr. Los sindicatos y otras organizaciones populares juegan un papel importante en exigir que los estados den estos bienes.

Dos de los obstáculos más grandes para lograr la ciudadanía son la pobreza y la desigualdad. La pobreza es importante porque debilita la capacidad para ciudadanía, y porque es un síntoma de descuido. Como Insulza, el Secretario General de la OEA ha dicho recientemente, “la pobreza lastima a la democracia porque un estado que acepta que una parte significativa de su población sufre pobreza, desigualdad y discriminación, no se puede llamar democrática.”<sup>7</sup> La falta de atención a la exclusión social es un síntoma de la debilidad de la democracia y, entonces, un mecanismo para la reproducción de democracia de mala calidad; los que no tienen las precondiciones básicas para vivir con dignidad no pueden dedicar el tiempo y los recursos necesarios para ejercer poder político verdadero, mientras que la aceptación de pobreza como una condición inevitable y natural apunta a hábitos arraigados de exclusión y discriminación. La democracia puede ser sostenida en países que son pobres y también ricos, pero en una democracia que funciona apropiadamente debe haber continuas presiones para tratar las necesidades de los pobres.

Los apuntalamientos constitucionales de ciudadanía son necesarios pero no suficientes. Las zanjas legales que protegen al ciudadano en un régimen electoral constitucional no valen nada a menos que una ciudadanía vigorosa tenga la capacidad de usarlas para luchar por representación y la defensa de sus derechos legales y demandas sustantivas. La vitalidad de la sociedad civil está reflejada o sólo en las competencias de partido y participación en elecciones, pero también en la fuerza de las organizaciones populares, movimientos de las bases, y organizaciones no-gubernamentales. La igualdad legal en su mejor forma es una invitación para usar los derechos de ciudadanía para avanzar los intereses sustantivos, y en su peor es una ficción, a menos que esté respaldada por un poder político verdadero.

Una nación de ciudadanos iguales compartirá un interés común en suministrar bienes públicos como salud, educación, seguridad, justicia, y bien estar—las políticas que deben ser promovidas por instituciones deliberativas actuando en el interés del público. La concentración de ingreso significa que más dinero está en manos de los que pueden comprar tratamientos médicos caros; universidades de élite para los que puedan pagar por ingresar; comunidades encerradas detrás de muros protegidas por guardias, para los que buscan escaparse del crimen y el desorden urbano, y justicia eficaz para los que pueden hacer que el sistema legal funcione para ellos, teniendo conexiones especiales o por sobornos.

Ciudadanía puede parecer particularmente como una ficción cuando es formalmente consagrada en los códigos de ley pero es, en práctica, invalidado por condiciones cotidianas de

---

<sup>7</sup> El marco de evaluación de IDEA Internacional incluye las dos categorías de derechos—civil y político y también social y económico—y articulan muy bien los rasgos sustantivos de cada uno. (Puntos 3 y 4).

pobreza y desigualdad. En efecto, cuando grupos particulares consiguen un cargo político de una manera que viola el principio de igualdad y control popular, la democracia puede adquirir una cualidad oligárquica inconfundible, como en el pacto de Punto Fijo en Venezuela. El problema es aún más agudo porque los países latinoamericanos son relativamente ricos en recursos naturales y otros atributos. A pesar de esta riqueza natural, condiciones sub-humanas no pueden ser racionalizadas fácilmente como un estado natural de asuntos.

La violencia anómica que ocurre en partes de la Latinoamérica contemporánea sugiere la necesidad de pensar en los déficits de ciudadanía como algo que incluye la falta de acceso a los derechos y la falta de capacidades sociales para solidaridad. La ciudadanía, entendida como una membresía en una comunidad, consiste en derechos y obligaciones. Entendido de esta manera, los déficits de ciudadanía son evidentes no sólo en la violencia cotidiana, pero también en la corrupción endémica y evasión de impuestos. Estos déficits pueden ser reflejados en las acciones (y omisiones) de los ricos y los pobres.<sup>8</sup>

## **Preguntas de investigación**

Las cuestiones claves pueden ser resumidas en un Decálogo (ver tabla 1).

### **Democracia electoral<sup>9</sup>**

#### **(1) Se respeta el derecho de votar**

¿Todos los adultos elegibles y dispuestos en un país están registrados y pueden votar en una elección?

#### **(2) Las elecciones son limpias**

¿El proceso de votar es realizado sin irregularidades que podrían prevenir a los votantes expresar su preferencia para los candidatos autónomamente y con exactitud?

#### **(3) Las elecciones son libres**

¿Se le ofrece al electorado una gama de elecciones que no está constreñida o por restricciones legales o como un asunto práctico?

#### **(4) Los oficiales públicos son elegidos y permitidos de gobernar**

---

<sup>8</sup> Gracias a Eric Hershberg por estos pensamientos.

<sup>9</sup> Basado principalmente en PDNU, 2004, p. 79. Ver tabla 2.

¿Las elecciones son el medio de acceso a cargos de gobierno (por ejemplo, los cargos políticos principales, ambos ejecutivos y legislativos, ocupados por medio de elecciones)?

## **Democracia constitucional<sup>10</sup>**

### **(5) Independencia de las ramas ejecutivas y legislativas de gobierno**

(i) ¿La legislatura inicia y produce leyes considerando el interés público, o las acciones de los legisladores generalmente son limitadas a ayudar intereses particularistas? (Por ejemplo, ¿los traficantes de droga influyen a la legislatura? ¿Se aprueban leyes hechas para beneficiar a individuos particulares, como en leyes con sustantivos propios?) ¿El proceso legislativo es transparente? ¿Se interesa en si las otras ramas implementan y hacen respetar la ley? ¿Usa poder adquisitivo o solicitudes públicas para asegurar que las otras ramas de gobierno llevan a cabo y hacen respetar la ley?

(ii) ¿El ejecutivo obedece la ley y la constitución? ¿Actúa con energía y firmeza sin invadir en las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Algunas ramas de gobierno terminan inconstitucionalmente el cargo de cualquier otro oficial elegido legalmente?

(iv) ¿Los oficiales elegidos son prevenidos de tener un puesto en el gobierno o de cumplir con su mandato completo?

(v) ¿Son prevenidos de cumplir con sus mandatos como resultado de interferencias por otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El ejecutivo interfiere con el poder de la legislatura de hacer leyes gobernando por decreto sin autorización de la legislatura? ¿Se puede acosar a la legislatura a que conceda poderes de un ejecutivo presuntuoso?

### **(6) Independencia judicial y electoral del ejecutivo y la legislatura**

(i) ¿El poder judicial es independiente? O sea, ¿Los jueces aplican e interpretan la ley de una manera justa, imparcial e igualitaria? ¿Revoca legislación que viola la constitución? ¿Controla las acciones ejecutivas que amenazan de violar la ley? ¿El poder judicial tiene los recursos necesarios para llevar a cabo los deberes y las responsabilidades que debe cumplir?

---

<sup>10</sup> Basado, en parte, en Carter 2005; el Centro Carter 2007; OEA 2001, 2007. Ver tabla 1.

(ii) ¿Hay una usurpación o interferencia ejecutiva o legislativa en el poder judicial? ¿Ocurre alguna eliminación o interferencia arbitraria o legal en el nombramiento o deliberaciones de miembros de la judicatura o consejos electorales?

## **(7) Supremacía de ciudadanos sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, los medios de comunicación**

(i) ¿Hay alguna interferencia por oficiales que no han sido elegidos, como oficiales militares, en la jurisdicción de los oficiales elegidos? ¿El ejército respeta el imperio de la ley y la constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen al ejército de la ley (ej. rechazando mandatos del habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales elegidos son capaces de gobernar sin influencia de oficiales que no han sido elegidos?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son abusados para fines políticos partidarios, o son usados como pretexto para violar con impunidad los derechos y las libertades fundamentales? ¿Son declarados sin el debido proceso o suficiente justificación? ¿Las garantías constitucionales no-suspendidas son mantenidas durante estados de emergencia?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información fidedigna y fuentes alternativas de opinión? ¿Hay acceso a información que permite a los periodistas investigar las fechorías de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios de comunicación, y las finanzas de campaña son reguladas para asegurar equidad?

## **La democracia de ciudadanos<sup>11</sup>**

### **(8) Los derechos civiles de ciudadanía**

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en la corte?

(ii) Específicamente, ¿qué tan libre es la gente de violaciones físicas de su persona, y libres de temor de esto? ¿Tienen derechos ejecutables contra el abuso físico?

(iii) ¿Cuán eficaz e igual es la protección legal de las libertades de movimiento, de expresión, de asociación y de reunión?

---

<sup>11</sup> Basado, en parte, en IDEA Internacional [ver Beetham 2003: 3.0 y 4.0]; Carter 2005. Centro Carter 2007. Ver tablas 1 y 2

- (iv) ¿Qué seguro es la libertad para todos de practicar su propia religión, idioma o cultura?
- (v) ¿Cuán libres de acosos e intimidación son los individuos y grupos que trabajan para mejorar los derechos humanos?
- (vi) ¿Cuáles medidas, si es que hay algunas, se toma para remediar las contravenciones contra las libertades civiles identificadas públicamente, y qué grado de prioridad política y soporte público tienen? ¿Se puede confirmar todas estas libertades civiles en la corte?

### **(9) Derechos políticos de ciudadanía**

- (i) ¿Los derechos políticos fundamentales—el derecho de votar, de postularse para un cargo político, de hacer una campaña para un partido político—son impuestos por la corte y respetados por las otras ramas de gobierno?
- (ii) ¿Hay esfuerzos sistemáticos del ejecutivo, las fuerzas armadas, u otros oficiales públicos y sus agentes para silenciar, acosar, sobornar o desbaratar las actividades normales y legales de los miembros de la oposición política, la sociedad civil o los medios de comunicación?
- (iii) ¿Se usan prácticas clientelistas o corruptas para influenciar los resultados electorales? ¿Son los medios de comunicación, ambos públicos y privados, justos e imparciales al reportar, o son un agente partidario en la lucha política?

### **(10) Ciudadanía de derechos sociales y económicos**

Ver IDEA (Artículo 9.2: 4.0)

- (i) ¿Las condiciones económicas y sociales son necesarias para el ejercicio de derechos civiles y políticos garantizados por el estado?
- (ii) ¿Hasta qué punto es el acceso al trabajo o a la seguridad social accesible a todos sin discriminación?
- (iii) ¿Cuán eficazmente están garantizadas las necesidades básicas de vida, incluyendo comida adecuada, refugio, y agua potable?
- (iv) ¿Cuánto se protege a la salud del pueblo, en todas las esferas y etapas de vida?
- (v) ¿Cuán extensiva e inclusiva es el derecho a la educación, incluyendo la educación en los derechos y responsabilidades de ciudadanía?
- (vi) ¿Los sindicatos y otras asociaciones relacionadas con el trabajo están libres para organizar y representar los intereses de sus miembros?

(vii) ¿Cuán rigurosos y transparentes son las reglas de gobierno empresarial, y cuán eficazmente están reguladas las corporaciones al interés del público?

(viii) ¿Cuáles medidas, si es que hay algunas, se toman para remediar los problemas públicamente identificados en este campo, y qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?

(ix) ¿Se respetan y protegen los derechos de pueblos indígenas?

## **El impacto político**

El propósito de este proyecto es hacer una contribución independiente a la política y al debate político público dentro de las Américas por una investigación oportuna, imparcial, y de alta calidad sobre el estado de la democracia en la región andina; para dar evidencia que permiten juicios acerca de las tendencias de la región; para dar investigación creíble que se pueda usar para movilizar la voluntad de apoyar y fortalecer las reformas democráticas dentro del marco de la CDIA y otros instrumentos relacionados; para desarrollar la capacidad local para investigación creíble sobre democracia; y mover la discusión académica hacia asuntos más amplios de constitucionalismo y ciudadanía.

El impacto esperado de este proyecto será al largo plazo no al corto plazo. Puede haber actividades emprendidas con este proyecto con el propósito de hacer un impacto específico inmediato en un lugar y tiempo particular, pero esto no puede ser ni planeado ni debe llevar los objetivos enarcados del proyecto. El objetivo de largo plazo es: (1) promover una mayor conciencia en la política, sociedad civil, y comunidades académicas de las conclusiones sustantivas con respecto a las tendencias en la región y el estado de democracia, también una apreciación del valor de una red internacional de investigación para controlar y reportar sobre la democracia dentro del hemisferio occidental; (2) expandir el proyecto piloto andino hacia otros países para establecer un sistema permanente para continuamente controlar, evaluar y periódicamente reportar sobre el estado de la democracia en el hemisferio occidental; y (3) ofrecer un modelo de evaluación de democracia que es basada en la participación activa de investigadores y organizaciones civiles de sociedad de dentro de la región, e informado por sus necesidades y prioridades. La expansión ocurrirá en una base incremental, añadiendo casos por serie en vez de simultáneamente, de acuerdo con el nivel de petición de la sociedad civil, la disponibilidad de fondos, y la capacidad de investigación en cada país.

Actualmente no hay un mecanismo de evaluar sistemática de la democracia en la región. No hay una metodología compartida que nos permitiría a comparar países sistemáticamente a través del tiempo y dentro de la región, especialmente a pesar de sus compromisos bajo la CDIA. Grupos diversos trabajando en áreas relacionados operan sin una red común que enlace

sus esfuerzos. Sin un mecanismo para evaluar la democracia, y una metodología común, hay poca conciencia de problemas compartidos, y poco contacto entre comunidades respectivas, dentro de la sub-región andina. Podemos desarrollar una plantilla inicial para la evaluación de democracia, reunir equipos de investigación, y asumir las actividades de investigación necesarias llegando a un acuerdo para formar una asociación que incluya un grupo de centros de investigación y organizaciones de sociedad civil. El objetivo del primer proyecto piloto sobre la región de los Andes será producir un informe del estado de la democracia que involucre trabajos de evaluación basados en trabajo de campo comisionado y trabajos sintéticos, todos operando bajo un diseño común de investigación. Una contribución muy importante de este ejercicio será más investigadores entrenados para participar en la evaluación de democracia, y más conciencia de la sociedad civil de problemas comunes y voluntad de dedicarse a un debate dentro del marco de la CDIA.

La audiencia a la cual nos dirigiremos será comunidades de investigación, organizaciones de sociedad civil, los que hacen políticas en los gobiernos nacionales e instituciones multilaterales. La red apoyará el trabajo de “Friends of the Charter” en el Centro Carter, FLACSO, IEP, Fundación Ebert, varias universidades e institutos de investigación, oficiales de la OEA, oficiales de gobierno, y organizaciones de sociedad civil por toda la subregión. Se usará un comité asesor académico para involucrar a investigadores académicos prominentes. Las relaciones entre los gobiernos y la OEA serán cercanas. El proyecto piloto dará la investigación necesaria para la defensa y el desarrollo progresivo de democracia, y lo hará de tal manera que es autónoma del estado, apalancado desde dentro por organizaciones de sociedad civil, y desde fuera por una comunidad multilateral de democracias.

## Conclusión

Democracias fuertes consisten en ecologías enteras de instituciones independientes y culturas que aseguran la capacidad de los ciudadanos para auto-gobernarse, y que abarcan derechos civiles, políticos y humanos, respaldados o impuestos por un estado legítimo y eficaz, y ejercidos libremente, sin violencia o discriminación.<sup>12</sup> El derecho de votar para líderes y de postular en elecciones libres y justas es inherente en la democracia electoral. El ejercicio de estos derechos asume la existencia de instituciones estatales eficaces, representativas, y legítimas.<sup>13</sup> A menos que el estado garantice eficazmente los derechos y las libertades básicas, los votantes y candidatos tal vez no podrán ejercer sus derechos y libertades a la hora de

---

<sup>12</sup> Agradezco a Mark Warren por esta frase.

<sup>13</sup> Ver O’Donnell 2004.

elecciones, o entre elecciones, libres de acoso, persecución, o la amenaza de violencia. Y a menos que el sistema legal dé mecanismos para la apelación, el abuso de poder de estado, incluyendo el proceso de elección, no podrá ser reparada. Las capacidades de ciudadanos para la auto-gobernación también requieren algunos derechos básicos sociales y económicos, que se deben cumplir para asegurar que los ciudadanos tienen capacidades eficaces para agencia política.

El propósito de esta plantilla metodológica no es ofrecer una lista de rasgos deseables de democracia, sino analizar algunas de las dimensiones que deben ser incluidas dentro de una evaluación del estado de la democracia en la subregión andina. Hay un consenso académico sobre la importancia de instituciones electorales en cualquier régimen democrático, y se ha hecho un trabajo sustancial para desarrollar indicadores de democracia electoral (especialmente PDNU 2004). Podemos construir sobre esos esfuerzos, pero no debemos simplemente replicarlos. A pesar de recientes crisis en la región, ampliamos nuestro enfoque para incluir las fundaciones de democracia (como es destacado en el Centro Carter 2007). Finalmente, las profundas polarizaciones de la región sugiere que la necesidad de examinar cuestiones más amplias que involucran la protección y defensa de los derechos y las libertades fundamentales que son esenciales para la inclusión y ciudadanía con un contexto democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

Beetham, David et al. 2003. The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World. Leiden, The Netherlands: IDEA/Kluwer Law International, pp. 17-20.

Carter Center. 2007. "Assessing Democratic Crises in the Americas: A Diagnostic Tool for the Friends of the Democratic Charter." Atlanta: Unpublished ms. Prepared for the Carter Center by Jennifer McCoy, Barry Levitt, and Tom Legler.

Carter, Jimmy. 2005. "The Promise and Peril of Democracy." International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 7, Issue 2, February 2005.

International Institute for Democracy Electoral Assistance. 2002. "Democracy Assessment: the Basics of the International IDEA. Assessment Framework."

Munck, Gerardo L. (2007). "A Manual for OAS Electoral Observation Missions." Washington, D.C.: Organization of American States.

O'Donnell, Guillermo. 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy," pp.9-92 in O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel and Osvaldo M. Iazzetta, eds. The Quality of Democracy: Theory and Applications. Notre Dame, IN: The University of Notre Dame.

Organization of American States (OAS). 2007, November 16. "Head of OAS insists that no state accepting citizens living in poverty, inequality and discrimination can be called democratic." [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=E-295/07](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=E-295/07) [Last accessed December 2, 2007].

Organization of American States (OAS). 2007. The Inter-American Democratic Charter: Report of the Secretary General to the Permanent Council. Washington, D.C.: Organization of American States.

Organization of American States (OAS) 2001. Inter-American Democratic Charter. Washington, D.C.: Organization of American States.

United Nations Development Program (UNDP). 2004. Democracy in Latin America: Toward a Citizen's Democracy, New York: UNDP.

Tabla 1

Grupo indicador	Definido y explicado	Reconociendo casos serios (no exhaustivo)	Fuentes de información	Referencias de la Carta
<p><b>Democracia electoral</b></p> <p><u>(1) Se respeta el derecho de votar</u></p> <p><u>(2) Las elecciones son limpias</u></p> <p><u>(3) Las elecciones son libres</u></p> <p><u>(4) Oficiales públicos son elegidos y asumen el poder</u></p>	<p>¿Se permite votar en elecciones a todos los adultos dentro de un país?</p> <p>¿El proceso de votar es realizado sin irregularidades que podrían prevenir a los votantes expresar su preferencia para los candidatos autónomamente y con exactitud?</p> <p>¿Se le ofrece al electorado una gama de elecciones que no está constreñida o por restricciones legales o como un asunto de fuerza?</p> <p>¿Son las elecciones la medida de acceso a cargos de gobierno (ej. se ocupan los puestos principales políticos, ambos ejecutivos y legislativos, por elecciones)?</p>	<p>Vacios sistemáticos en listas de registración de votantes</p> <p>Obstáculos políticos o administrativos para la registración de votantes</p> <p>La exclusión de grupos o individuos del derecho de votar (miembros de las fuerzas armadas, personas desplazadas, trabajadores itinerantes)</p> <p>Falta de escrutadores y otros oficiales de elecciones adecuadamente entrenados</p> <p>Fraude</p> <p>La compra de votos</p> <p>Elecciones postergadas o canceladas (en la ausencia de, o mucho más lejos del período de, disrupciones imprevistas como guerra, malestar social, desastre natural, fracasos en la logística de la elección)</p> <p>Los resultados no anunciados, no contados, o no recontados</p> <p>El ganador impedido de asumir el poder</p>	<p><i>OEA EOM reportes; consenso entre observadores domésticos e internacionales de las ONG's; defensor doméstico o agencia de supervisión</i></p> <p><i>-Juicio de OEA EOM, observadores domésticos o internacionales de las ONG's ;informes de los medios de comunicación, IAHRC</i></p> <p><b>FUENTES DE DATOS:</b></p> <p>índice PDNU de democracia electoral- Freedom House (libertades políticas y civiles) <a href="http://www.freedomhouse.org">www.freedomhouse.org</a></p> <p>- ACLP (Tipo de régimen) <a href="http://politics.as.nyu.edu/object/przeworskiindex.html">http://politics.as.nyu.edu/object/przeworskiindex.html</a></p> <p>- IDEA (número de votantes) <a href="http://www.idea.int/vt/definitions.cfm">http://www.idea.int/vt/definitions.cfm</a></p> <p>- IDEA Marco de evaluación de democracia 5.1 -5.7</p> <p>- IDEA(Diseño del sistema electoral) <a href="http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm">http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm</a></p> <p>- Golder, Matt Dataset –sólo democracias (tipo de régimen de Przeworski ACLP)</p>	<p>Art. 25: Las misiones electorales de observación aconsejarán al Consejo Permanente, por el Secretariado General, si las condiciones necesarias para elecciones libres y justas no existen.</p> <p>Art. 3: Elementos esenciales de democracia representativa incluyen...tener elecciones periódicas de elecciones libres y justas basadas en votaciones secretas y sufragio universal como expresión de la soberanía del pueblo...</p>

			<p><a href="http://homepages.nyu.edu/~mrg217/elections.html">http://homepages.nyu.edu/~mrg217/elections.html</a></p> <p>-Índice Democrático /Dataset Poliárquico Vanhanen</p> <p><a href="http://www.svt.ntun.no/iss/data.vanhanen">www.svt.ntun.no/iss/data.vanhanen</a></p> <p>- Gerring, Thacker &amp; Moreno</p> <p>(Presidencial – Parlamentario)</p> <p><a href="http://www.bu.edu/sthacker/data.html">http://www.bu.edu/sthacker/data.html</a></p> <p>(Gerring et al. 2005)</p> <p>- Escala poliárquica (de Coppedge and Reinicke)</p> <p>(elección libre)</p> <p><a href="http://www.nd.edu/~mccoppedg/crd/datalist.htm">http://www.nd.edu/~mccoppedg/crd/datalist.htm</a></p>	

Grupo indicador	Definido y explicado	Reconociendo casos serios (no exhaustivo)	Fuentes de información	Referencias de la Carta
<p><b>Democracia constitucional:</b></p> <p><u>(5) Independencia de las ramas de gobierno ejecutivas y legislativas</u></p> <p><u>(6) Independencia judicial y electoral del ejecutivo y la legislatura</u></p> <p><u>(7) Supremacía de ciudadanos sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, los medios de comunicación</u></p>	<p>a. Usurpación, invasión sobre o alteración inconstitucional de la rama ejecutiva a la legislatura o judicatura.</p> <p>b. El ejecutivo, la legislatura y otra entidad ejerce influencia extra constitucional en cuerpos judiciales o electorales. Usurpación, erosión o corrupción extendida de los poderes legales o papeles constitucionales de oficiales elegidos</p> <p>c. La legislatura no actúa en el interés del público (pero está en deuda a los intereses privados, pasa leyes con sustantivos propios)</p> <p>d. La legislatura no tiene la capacidad de preguntar a otras ramas y de asegurar que otras ramas ejecuten y hagan respetar la ley.</p> <p>e. Usurpación de la rama legislativa, invasión de, o alterando al ejecutivo o judicatura inconstitucional.</p> <p>f. Poderes de decreto son usados sin la autorización de la legislatura.</p> <p>g. Usurpación de la rama legislativa, invasión de, o alterando al ejecutivo o judicatura inconstitucional.</p> <p>h. La rama judicial aplicando e interpretando la ley de una manera parcial.</p> <p>i. La judicatura no puede revisar al ejecutivo y a la legislatura si violan la ley.</p> <p>j. La supresión ilegal o arbitraria, nombramiento o interferencia en deliberaciones de miembros de cuerpos judiciales o electorales.</p> <p>k. Burlar reglas establecidas/aceptadas y procedimientos para nombramiento y ocupación de oficiales judiciales o electorales</p> <p>l. Oficiales elegidos pueden tomar el poder y servir su mandato</p> <p>m. La resistencia a o subversión de la supervisión ciudadana del ejército como es requerida por la constitución</p> <p>n. Las acciones de oficiales elegidos son interferidas por oficiales no elegidos</p> <p>o. Las cortes militares usadas como protección contra la ley, asegurando impunidad</p> <p>p. El cese inconstitucional, o el cese intentado, del mandato de cualquier oficial elegido legalmente</p> <p>q. Estados de emergencia no son usados para fines políticos partidarios, y no declarados de acuerdo con la ley</p> <p>r. Los ciudadanos son negados</p>	<p>El ejecutivo cierra el congreso</p> <p>Las cortes nombrando aliados con el presidente o purgando</p> <p>Presidentes extraídos del congreso o de la corte sin causa</p> <p>Tribunal electoral purgado</p> <p>Imperio inconstitucional por decreto</p> <p>El uso de jueces provisionales o autoridades transitorias</p> <p>Cortes militares no aceptan respetar la autoridad ciudadana</p> <p>El uso de poderes de emergencia sin causa</p> <p>El uso de poderes excepcionales para justificar o facilitar violaciones a los derechos humanos que tienen propósitos políticos.</p>	<p><i>Grupos nacionales e internacionales de derechos humanos; IAHRC y IACJ; HRW informes; informes de AI; especialistas constitucionales etc.</i></p> <p><b>FUENTES DE DATOS:</b></p> <p>Sistema de gobierno IV (democracia institucionalizada; límites en poder ejecutivo)<a href="http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm">http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm</a></p> <p>Banco Mundial(imperio de la ley, estabilidad, corrupción) <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/">http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/</a></p> <p>Grupo de riesgo de países internacional</p> <p>(Indicador de la calidad de gobierno = ley y orden – fuerza e imparcialidad del sistema legal, orden=fuerza e imparcialidad del sistema legal, orden = evaluación de observancia popular de la ley) <a href="http://www.icrgonline.com">http://www.icrgonline.com</a></p> <p><i>Grupos nacionales e internacionales de derechos humanos; IAHRC y IACJ; especialistas constitucionales</i></p>	<p>Art. 3: Elementos esenciales de democracia representativa incluyen...la separación de poderes y la independencia de las ramas de gobierno</p> <p>Capítulo 1, artículo 4: la subordinación constitucional de todas las instituciones estatales a la autoridad civil legalmente constituida, y respeto para el imperio de la ley en todas las instituciones y sectores de la sociedad son igualmente esenciales para la democracia</p>

<p><b>Democracia constitucional:</b></p> <p><u>(5) Independencia de las ramas de gobierno ejecutivas y legislativas</u></p> <p><u>(6) Independencia judicial y electoral del ejecutivo y la legislatura</u></p> <p><u>(7) Supremacía de ciudadanos sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, los medios de comunicación</u></p>	a.	Usurpación, invasión sobre o alteración inconstitucional de la rama ejecutiva a la legislatura o judicatura.	El ejecutivo cierra el congreso	<p><i>Grupos nacionales e internacionales de derechos humanos; IAHRC y IACJ; HRW informes; informes de AI; especialistas constitucionales etc.</i></p> <p><b>FUENTES DE DATOS:</b></p> <p>Sistema de gobierno IV (democracia institucionalizada; límites en poder ejecutivo)<a href="http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm">http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm</a></p> <p>Banco Mundial(imperio de la ley, estabilidad, corrupción) <a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/">http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/</a></p> <p>Grupo de riesgo de países internacional</p> <p>(Indicador de la calidad de gobierno = ley y orden – fuerza e imparcialidad del sistema legal, orden=fuerza e imparcialidad del sistema legal, orden = evaluación de observancia popular de la ley) <a href="http://www.icrgonline.com">http://www.icrgonline.com</a></p> <p><i>Grupos nacionales e internacionales</i></p>	<p>Art. 3: Elementos esenciales de democracia representativa incluyen...la separación de poderes y la independencia de las ramas de gobierno</p> <p>Capítulo 1, artículo 4: la subordinación constitucional de todas las instituciones estatales a la autoridad civil legalmente constituida, y respeto para el imperio de la ley en todas las instituciones y sectores de la sociedad son igualmente esenciales para la democracia</p>
	b.	El ejecutivo, la legislatura y otra entidad ejerce influencia extra constitucional en cuerpos judiciales o electorales. Usurpación, erosión o corrupción extendida de los poderes legales o papeles constitucionales de oficiales elegidos	Las cortes nombrando aliados con el presidente o purgando		
	c.	La legislatura no actúa en el interés del público (pero está en deuda a los intereses privados, pasa leyes con sustantivos propios)	Presidentes extraídos del congreso o de la corte sin causa		
	d.	La legislatura no tiene la capacidad de preguntar a otras ramas y de asegurar que otras ramas ejecuten y hagan respetar la ley.	Tribunal electoral purgado		
	e.	Usurpación de la rama legislativa, invasión de, o alterando al ejecutivo o judicatura inconstitucional.	Imperio inconstitucional por decreto		
	f.	Poderes de decreto son usados sin la autorización de la legislatura.	El uso de jueces provisionales o autoridades transitorias		
	g.	Usurpación de la rama legislativa, invasión de, o alterando al ejecutivo o judicatura inconstitucional.	Cortes militares no aceptan respetar la autoridad ciudadana		
	h.	La rama judicial aplicando e interpretando la ley de una manera parcial.	El uso de poderes de emergencia sin causa		
	i.	La judicatura no puede revisar al ejecutivo y a la legislatura si violan la ley.	El uso de poderes excepcionales para justificar o facilitar violaciones a los derechos humanos que tienen propósitos políticos.		
	j.	La supresión ilegal o arbitraria, nombramiento o interferencia en deliberaciones de miembros de cuerpos judiciales o electorales.			
	k.	Burlar reglas establecidas/aceptadas y procedimientos para nombramiento y ocupación de oficiales judiciales o electorales			
	l.	Oficiales elegidos pueden tomar el poder y servir su mandato			
	m.	La resistencia a o subversión de la supervisión ciudadana del ejército como es requerida por la constitución			
n.	Las acciones de oficiales elegidos son interferidas por oficiales no elegidos				
o.	Las cortes militares usadas como protección contra la ley, asegurando impunidad				
p.	El cese inconstitucional, o el cese intentado, del mandato de				

	Definido y explicado	Reconociendo casos serios (no exhaustivo)	Fuentes de información	Referencias de la Carta

<p><b>Democracia de ciudadanos</b></p> <p><u>(8) Derechos civiles</u></p> <p><u>(9) Derechos políticos</u></p> <p><u>(10) Ciudadanía social y económica</u></p>	<p>a. Los derechos civiles, políticos y económicos no están garantizados de una manera igualitaria para todos</p> <p>b. La gente no está libre de violencia, acoso e intimidación</p> <p>c. No hay, o solamente ineficaz, protección de libertad de movimientos, expresión, idioma de reunión, cultura y religión.</p> <p>d. Las decisiones y políticas del gobierno no buscan remediar las violaciones de derechos</p> <p>e. El uso sistemático del cargo público para silenciar, acosar o desbaratar las actividades normales y legales de miembros de la oposición política, la prensa, la sociedad civil o trabajadores de derechos humanos.</p> <p>f. Se usan prácticas clientelistas o corruptas para influenciar decisiones y políticas electorales, ejecutivos, legislativos y judiciales.</p> <p>g. Las necesidades de vida no son garantizadas y/o la salud de la población no está protegida.</p> <p>h. Los derechos a la educación no están protegidos o no incluyen los derechos y responsabilidades de ciudadanía.</p> <p>i. Los sindicatos u organizaciones relacionadas con el trabajo no están permitidas de organizar o representar a sus miembros.</p> <p>j. Reglas del gobierno de empresas no están protegidas o las empresas no</p>	<p>Violación de derechos de la mujer o derechos reproductivos</p> <p>Prohibición de sindicatos o huelgas</p> <p>Represión de, o restricciones inconstitucionales o ilegales sobre la membresía de, organizaciones políticas, sindicatos, grupos de comercio, asociaciones religiosas etc.</p> <p>Límites extendidos sobre el habeas corpus, proceso debido, igualdad ante la ley etc.</p> <p>Represión sistemática o exclusión política de un grupo discreto dentro de una sociedad (ej. grupos indígenas )</p> <p>Evidencia creíble de extendida coerción, soborno, chantaje, amenazas dirigidas a grupos de oposición, la prensa y la sociedad civil.</p> <p>El uso ilegal de información confidencial de ciudadanos en manos de agencias estatales para acosar, intimidar o coaccionar a grupos de oposición, la prensa o la sociedad civil.</p> <p>Vigilancia ilegal de oposición política, prensa o miembros de sociedad civil (grabaciones de video, intervenciones de llamadas telefónicas)</p> <p>Prosecución criminal cuestionable de la oposición política, prensa o miembros de la sociedad civil en base de traición.</p>	<p><i>Grupos de derechos humanos nacionales e internacionales: IAHRC y IACJ; informes HRW ; informes A; etc.</i></p> <p><b>FUENTES DE DATOS:</b></p> <p>Freedom House (libertades políticas y civiles) <a href="http://www.freedomhouse.org">www.freedomhouse.org</a></p> <p>Escala de poliarquía (de Coppedge and Reinicke) (Variables: libertad de expresión, libertad de organización, pluralismo de los medios de comunicación, y celebrar elecciones libres)</p> <p><a href="http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datalist.htm">http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datalist.htm</a></p> <p>Libreta de evaluación de democracia de IDEA</p> <p>[Ciudadanía, ley, y derechos; Gobierno representativo y responsable; Eficacia y responsabilidad de gobierno,; Sociedad civil y participación popular; democracia más allá del estado]C</p> <p><a href="http://www.idea.int/publications/sod/upload/demo_ass_inlay_eng_L.pdf">http://www.idea.int/publications/sod/upload/demo_ass_inlay_eng_L.pdf</a></p>	<p>Art. 3: Elementos esenciales de democracia representativa incluyen...el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales...</p> <p>Art. 3: Elementos esenciales de una democracia representativa incluyen...el sistema pluralista de partidos políticos y organizaciones...</p> <p>Art. 4: ...el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de la prensa son componentes esenciales del ejercicio de democracia.</p> <p>Art. 10: La promoción y fortaleza de democracia requiere el ejercicio completo y eficaz de los derechos del trabajador y la aplicación de estándares laborales claves...</p>
---	---	---	--	---

	están reguladas al interés del público. k. Los derechos de pueblos indígenas no están protegidos.			
--	--	--	--	--