

Situación Actual y Desafíos de la Democracia en la Subregión Andina

Francine Jácome

Mayo de 2009



Situación Actual y Desafíos de la Democracia en la Subregión Andina

Francine Jácome

Caracas, Mayo de 2009

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), al Grupo Social Cesap y a Acción Campesina, como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Francine Jácome

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

INDICE

Introducción	1
¿De qué democracia estamos hablando?	3
Principales tensiones en los procesos de cambios democráticos	3
• Igualdad-Bienestar-Libertad	3
• Participación-representación	4
Tendencias y paradigmas de los procesos de cambio: ¿profundización o debilitamiento de las democracias?	7
Los dilemas de la democracia en la subregión andina y sus implicaciones sobre la gobernabilidad democrática subregional y regional	10
Conclusiones preliminares	14
Referencias	15

Introducción

En lo que va de la primera década del siglo XXI, los países de la subregión andina han desarrollado procesos de reformas políticas que han generado debates respecto a sus proyectos nacionales. Uno de los temas más importantes ha sido la re-definición de la democracia y los planteamientos respecto a regímenes alternativos a la democracia representativa. Sin embargo, más allá de la retórica, también se han generado desafíos importantes. Estas posturas alternativas han mostrado tener, en la práctica, limitaciones que desde algunas perspectivas más bien significan retrocesos en cuanto a los regímenes democráticos.

En función de este proceso de cambios y más específicamente del debate en torno a la democracia, es pertinente plantear la necesidad de abordar la situación actual e identificar cuáles son los principales desafíos con la finalidad de poder aportar a la conservación y profundización de la gobernabilidad democrática en los países andinos. A tal fin, este documento de trabajo preliminar desarrolla cuatro aspectos. En primer lugar, una breve presentación de las distintas perspectivas actuales referidas a la conceptualización de la democracia. En segundo término, la identificación de las principales tensiones que existen hoy en día en la subregión andina respecto a la definición y funcionamiento del sistema democrático para luego pasar a examinar cuáles son las principales tendencias y paradigmas de los procesos de reforma que están en curso. Para finalizar, se exponen algunos de los dilemas que enfrenta la democracia tanto en los entornos nacionales, como en el subregional y continental y se presentan propuestas respecto a algunas líneas de trabajo que podrían contribuir a profundizar tanto el debate como la construcción de políticas públicas para la gobernabilidad democrática.

¿De qué democracia estamos hablando?

En términos generales, se sostiene (Cameron, 2007) que las escuelas racionalistas, liberales y deliberativas tienen distintos enfoques sobre la democracia. Para la primera, es un régimen centrado en las elecciones. Para la segunda, las constituciones son el elemento central ya que reflejan el contrato social de cómo se maneja la sociedad, el cual se basa en los valores liberales. Mientras tanto, el tercero sostiene que los que están en el poder deben proveer razonamientos para sus acciones y decisiones así como dar respuesta a las críticas que se le hacen. En esta última, se considera que la democracia está fundamentada en los debates que se llevan a cabo en el poder legislativo, en un poder judicial independiente e imparcial, en un poder ejecutivo que actúa en el marco del Estado de Derecho y de acuerdo a las reglas fijadas por el poder legislativo y judicial. En este sentido, refleja la separación de poderes y es considerada como la democracia de los ciudadanos.

Por lo tanto, ha existido la tendencia a referirse a tres tipos de democracia: la electoral, la constitucional y la ciudadana. Respecto a su funcionamiento, se plantea (Roncagliolo, 2009) que puede haber una definición minimalista, que reduce al hecho de la realización de elecciones y sus procedimientos así como una definición maximalista, que incorpora la relación de la democracia con la

ciudadanía e incorpora la noción que los derechos civiles, políticos y sociales (DESC) forman parte de la democracia.

Cameron (2007) estima que en América Latina ha habido progreso en cuanto a la democracia electoral pero que existen serios déficits respecto a la democracia deliberativa. En la práctica, la democracia electoral permite que, en un sistema hiperpresidencialista, los presidentes puedan cambiar constantemente las reglas del juego. En este sentido, aunque se tenga un discurso de democracia participativa, también puede ocurrir que se centre en la primera y se restrinja cada vez más las otras dos. Es lo que se ha referido como el “autoritarismo electoral”¹.

En función de ello se ha postulado (Roncagliolo, 2009) que en la actualidad en América Latina hay un proceso de transición desde una democracia electoral hacia una democracia de Estado de Derecho, que pone énfasis en su funcionamiento. Ante ello, la importancia de tomar en cuenta que pueden existir formas democráticas pero sin su contenido, ha llevado al debate entre la democracia de origen (electoral) y democracia de funcionamiento (Estado de Derecho).

En los últimos diez años, se ha producido un proceso de cambios en la subregión andina que ha generado un amplio debate sobre la democracia y los diferentes tipos de régimen. Estos procesos son el resultado de varios factores que se han desarrollado en los últimos años (Adrianzen, 2009). En primer término, porque el militarismo ha dejado de ser una amenaza, aunque cabe señalar que esto no significa que los militares se hayan alejado del escenario político, pues siguen teniendo gran influencia e incluso se convierten en actores políticos como en el caso venezolano y ecuatoriano. Otro factor es que persiste la democracia electoral así como también el hecho que las democracias son cada vez más plurales, aunque aquí también cabría destacar el fenómeno de la polarización política que lleva a que se esté en presencia de altos grados de intolerancia. De igual manera, se ha producido la inclusión de sectores que antes estaban marginados. Por último, también hay un mayor compromiso de la comunidad internacional con la democracia, como lo muestran no solamente la Carta Democrática Interamericana sino las distintas cláusulas democráticas de los esquemas subregionales.

Durante los últimos diez años, especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se han producido crisis en los sistemas políticos y un creciente desencanto con los resultados de las políticas de ajuste. Esto ha conducido a un proceso de cambios, que según Adrianzen (2009) tiene tres características principales.

La inclusión social, política y económica de sectores que antes estuvieron excluidos, pues existe una apertura hacia nuevos actores sociales, como las mujeres, los sindicalistas y el movimiento indígena. En segundo término, la relación entre democracia y cambio ya que se ha desarrollado un proceso de reformas, aunque éstos pueden ser cuestionados porque hay un hiperpresidencialismo y el debate en torno a la reelección, por ejemplo. Asimismo, el hecho que la democracia es cada

¹ Entre las características de un régimen autoritario Aponte y Calcaño (2009) han señalado las siguientes: la concentración del poder en manos del poder ejecutivo, de un líder y otros actores como las fuerzas armadas o un partido único; el debilitamiento de los derechos civiles y políticos; y limitaciones a la participación autónoma y plural de la ciudadanía.

vez más conflictiva, pues ha desaparecido la cultura de los pactos, concertación y diálogos. Esta conflictividad está asociada con los cambios en las formas de representación y en la emergencia de nuevos liderazgos así como élites políticas y económicas como resultado de los cambios. Por lo tanto, la democracia está asociada más al conflicto que al consenso. En este sentido, el problema crucial es cómo administrar o enfrentar esta conflictividad, justamente porque la política debe administrar las tensiones. También está presente todo el concepto de refundación de la nación, que privilegia el discurso nacionalista y refuerza el tema de la soberanía.

En este marco, especialmente en la subregión andina, los procesos de cambio que se han desarrollado en la década actual, han generado un debate respecto a la democracia y en la actualidad existe un proceso de redefinición de la democracia. Este debate en gran medida es resultado de las nuevas características electorales que han llevado a cambios importantes (Adrianzen, 2009) en las agendas políticas y a la búsqueda de alternativas ante el neoliberalismo. En función de ello, hay una tendencia a privilegiar los temas sustantivos de la democracia –la inclusión, la pobreza, la equidad- y ya no tanto los temas del funcionamiento formal de la democracia.

Principales tensiones en los procesos de cambios democráticos

Igualdad-Bienestar-Libertad

Ante las desigualdades y los pocos resultados de la democracia en la subregión andina, los promotores de los cambios políticos y económicos han planteado que debe sustituirse la representación por otras formas que permitan el logro de mayores grados de igualdad. Las libertades, vistas dentro del marco de democracia liberal, se consideran en un segundo plano, privilegiándose la búsqueda del bienestar y la igualdad. Inclusive, se ha postulado la sustitución de la representación y delegación por la autogestión organizativa. De esta forma, la discusión ha girado en torno a la democracia representativa y la participativa. Existe una tendencia a asociar la primera con el modelo neoliberal y, por lo tanto, a contraponerla con la segunda. Se sostiene que los procesos de cambio están conduciendo a la construcción de una democracia participativa que se centra en la inclusión y en la justicia social. No obstante, ello ha generado prácticas que se relacionan con la ampliación o limitación de las libertades individuales, lo cual se ha convertido en una interrogante fundamental. ¿La búsqueda de la igualdad y el bienestar de las mayorías está por encima del respeto y ejercicio de las libertades individuales? Esta pregunta se da en el marco de señalamientos de prácticas en todos los países andinos, en los cuales se estima que existen retrocesos en cuanto al respeto de lo que se consideran los derechos fundamentales.

En este sentido, estos procesos de cambio se producen en países con profundas desigualdades que también están fragmentados política, étnica y socialmente con partidos políticos débiles. Se sostiene (Cameron, 2007) que es difícil pensar que en este marco las personas tengan acceso a sus representantes, e incluso puede decirse que éstos no son tales, pues asumen los intereses de líderes y élites en el poder, aunque su retórica diga lo contrario. Propone el autor que lo que existe

puede caracterizarse como un “cesarismo democrático”, en el cual ante la debilidad y corrupción de los poderes judiciales y legislativos, es el ejecutivo el que tiene el poder inclusive en base a su monopolio de la coerción. El ejecutivo legisla y juzga. Por lo tanto, desde esta perspectiva ha planteado la necesidad de ir de la democracia electoral a la democracia constitucional.

Adicionalmente, la discusión se ha asociado (Jácome, 2008) con el debate sobre la izquierda² y sus nuevas tendencias. Ante los procesos de reforma de la década pasada es evidente que el discurso de una nueva izquierda fundamentada en demandas de mejor redistribución de la riqueza, el reconocimiento de la importancia de lo social y la recuperación del papel del Estado como proveedor de bienestar social y regulador de la economía, iba a despertar apoyo entre muchos sectores de la población (Ramírez, en Jácome, 2008). No obstante, aún reconociendo la importancia que ha tenido la aplicación de políticas sociales, especialmente en los tres países que dicen adelantan el socialismo del siglo XXI, también existen cuestionamientos sobre si éstas son políticas fundamentalmente clientelares y paternalistas sin posibilidades de sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

Participación-representación

Mayorga (2008) ha señalado que las reformas buscaron abordar las dos facetas de la relación entre el Estado, el sistema político y la sociedad. La primera es la representación, que se vincula a la capacidad que tiene el sistema de representar los diversos intereses y necesidades que están presentes en la sociedad, donde el tema de la diversidad es fundamental. La segunda se relaciona a la existencia de instituciones y normas que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones y gestión de políticas públicas. Señala que estas reformas pueden ser impulsadas “desde abajo”, según los intereses ciudadanos o “desde arriba” según los intereses estratégicos de las élites políticas y económicas. En los casos andinos, pese a las presiones que se venían gestando, los procesos se han desarrollado a partir de las iniciativas gubernamentales y más específicamente de los Presidentes.

Es interesante notar que formalmente en el caso boliviano (Mayorga, 2008), también se ha incorporado la noción de la “democracia comunitaria” que contempla la elección de representantes indígenas y campesinos por medio de sus propias prácticas. En el caso venezolano la Constitución de 1999 se refiere a la “democracia participativa y protagónica”.

Sin embargo, parece necesario tomar en consideración la advertencia (Garretón, en Jácome, 2008) sobre los peligros de algunos planteamientos sobre democracia participativa que llevan a que la sociedad civil y los ciudadanos no sean considerados ya como un contrapeso para el Estado y la acción política, sino como un sustituto de éstos. En función de ello, el resultado puede ser la erosión de las instituciones democráticas que fueron creadas justamente para representarlos.

² Castañeda (en Jácome, 2008) propone que en términos generales puede definirse como una tendencia que promueve la distribución equitativa de la riqueza frente a la creación de riqueza; la soberanía por encima la cooperación internacional; y privilegia la democracia frente a la eficiencia gubernamental.

Garretón señala que para que la participación no sea puramente retórica, deben crearse instituciones que permitan su ejercicio efectivo así como la relegitimación de los partidos políticos que son los que “pueden resolver de manera más adecuada las relaciones entre Estado, política y sociedad.” (p. 105)

Sin embargo, esto puede ocurrir también en casos en los cuales los gobiernos privilegian la perspectiva de la democracia representativa. En Perú se ha señalado (Zeballos, 2009) el desarrollo de un proceso de “desinstitucionalización” de la política pues que se clausuran mecanismos formales de participación y se criminaliza la movilización, en el marco de una crisis de los partidos políticos. Similar es la situación colombiana (ALOP, 2008), en la cual se invisibiliza a los movimientos sociales y se tiende a la criminalización de la protesta además de la política de seguridad democrática que ha llevado a la militarización de la solución del conflicto armado, dando pie a la violación de los derechos humanos.

En este sentido, también se ha postulado que no necesariamente tiene que haber una relación dicotómica entre representación y participación y que más bien las dos pueden ser consideradas como complementarias. Se sostiene (ALOP, 2008) que la profundización de la democracia se ha visto limitada justamente por el discurso que señala que la democracia representativa y la participativa son antagónicas. La participación no puede ser el sustituto de la representación. Más bien deben ser complementarios, lo cual fortalecería el funcionamiento democrático. Por lo tanto, lo importante es que existan las instituciones y mecanismos que garanticen que los ciudadanos y ciudadanas puedan ponerlas en práctica y que no se limiten a la retórica.

Estas tensiones, han llevado a que se retome el debate en torno al resurgimiento del populismo, especialmente en la subregión andina. Seligson (2007) ha postulado que uno de sus elementos fundamentales es que se critica las instituciones políticas del liberalismo, como los parlamentos y el poder judicial bajo la premisa que “la voluntad del pueblo” está por encima de ellos. A la vez, se produce una concentración del poder en manos del ejecutivo. En la práctica, se desarrolla el ejercicio del poder a través de la relación directa entre el líder y el pueblo sin pasar por instituciones de intermediación. Podría decirse que en una nueva variante llamada por algunos “neopopulismo”, aunque no se elimina el poder legislativo y judicial, se obtiene un control sobre ellos y pierden su autonomía. Inclusive se ha propuesto que actualmente se está en presencia de un populismo de izquierda y otro de derecha. Como ejemplo de este último, se señala al actual APRA en Perú (ALOP, 2008).

De esta forma, el líder es el portador de la voluntad del pueblo y por eso está por encima del respeto a las libertades, fundamentándose en un liderazgo carismático y personalista que tiene un amplio apoyo en distintos sectores, especialmente en las bases populares. Considera que este resurgimiento del populismo, especialmente en los países andinos, puede ser una amenaza para la democracia. Según las investigaciones de Latinbarómetro hay una tendencia a preferir un líder fuerte frente a la democracia electoral y a esto se une el desprestigio de los poderes legislativos y judiciales así como de los partidos. Por lo tanto, se ha visto el avance de posturas autoritarias, bien sea de izquierda o de derecha.

En función de ello, se sostiene (Cameron, 2007) que no existe un déficit de democracias electorales, definidas como aquellas en las cuales se realizan elecciones universales, limpias y secretas; hay autoridades electas, derecho a elegir, derecho a escoger entre más de un partido. En este sentido, sostiene que todos los países gozan de elecciones. Sin embargo, esto no es suficiente para evaluar la democracia. La democracia electoral no está en crisis, pero esto no significa que no existan serios déficits democráticos y hasta problemas de estabilidad. Argumenta que los problemas de la democracia tienen su base en el constitucionalismo y en el Estado de Derecho. El referente principal para medir la democracia debe pasar del tipo de régimen político, definido como las reglas que se fijan para obtener y ejercer el poder, a una evaluación de la actuación del Estado, según lo ha propuesto O'Donnell. Por lo tanto, la evaluación sobre la existencia del Estado de Derecho incluye indicadores como la independencia del poder judicial y los niveles de corrupción.

Sostiene Cameron (2007) que los fraudes y golpes eran las amenazas tradicionales. Las crisis actuales están relacionadas con la remoción de presidentes antes que terminen su período, el cierre de los congresos y de poder judicial, la toma del poder judicial a través de mecanismos de nombrar jueces que defienden una posición política, retención del poder a través de elecciones cuyos orígenes se cuestionan, tendencia de los líderes del poder ejecutivo y legislativo de actuar al margen de la constitución y de los marcos legales. Existen problemas con el establecimiento y respeto de reglas claras.

Por lo tanto, ante las críticas a los sistemas de representación se señala (Cameron, 2007) que esto es un problema del respeto a las constituciones y no del régimen democrático. Las constituciones fijan las reglas, establecen la independencia de los poderes y esto no se está respetando. Las crisis son producto no del tipo de régimen sino del irrespeto a las reglas establecidas. En los sistemas presidencialistas, el problema más importante es el control del poder del ejecutivo ya que éste controla el poder de la coerción y tiene más tendencias por actuar fuera del marco constitucional. Esto se ha visto con la emergencia de líderes plebiscitarios que utilizan esto para no pasar por los poderes legislativo y judicial, especialmente en el marco del hiperpresidencialismo existente en los países andinos. La principal garantía para que el ejecutivo actúe dentro del marco legal es la separación de los poderes. Es fundamental que se repiense y evalúe el tema de la separación de los poderes.

También sostiene Cameron (2007) que aparte de aprobar leyes, otra de las funciones fundamentales del poder legislativo es la contraloría sobre los otros poderes, pues tiene la potestad de investigar sus actos. En algunos casos se puede abusar de ese poder y en otros simplemente no se ejerce debido a su sumisión ante el poder ejecutivo. Es peligroso e incorrecto cuando los poderes legislativos asumen también el papel de juzgar y condenar. No son jueces ni están capacitados para hacerlo, además de tomar en cuenta la manipulación política que se puede hacer debido a la presencia partidista. En una democracia constitucional, lo único que está por encima de la voluntad del pueblo que se ha expresado a través de las elecciones, es el Estado de Derecho. Por ejemplo, el poder legislativo no debería poder suspender a un diputado electo. La remoción de un presidente es un claro ejemplo de la interferencia de un poder en otro; muchas veces se utiliza

primordialmente por razones políticas y no éticas ni legales, como ha ocurrido en los casos por ejemplo, del Ecuador. La inmunidad parlamentaria es otro ejemplo pues entorpece las acciones que pueda adelantar el poder judicial. En caso que la justicia militar cumpla las mismas funciones que la justicia civil y sirva para crear una situación especial para este sector, también se está entorpeciendo la independencia de los poderes.

Tendencias y paradigmas de los procesos de cambio: ¿profundización o debilitamiento de las democracias?

¿Cuáles han sido las principales tendencias de los procesos de cambio en los países andinos y cómo han estado presentes estas tensiones?

Los procesos recientes de reforma en la subregión andina se han llevado a cabo fundamentalmente por medio de Asambleas Constituyentes que han redactado nuevas constituciones, que luego han sido sometidas a aprobación a través del voto popular. Uno de sus principales aspectos ha sido la creación de nuevos mecanismos de participación que declaran la finalidad de ampliar la democracia a través del fortalecimiento de la representación política y de la participación ciudadana. En este marco, han sido incluidas las figuras de los referendos, las consultas ciudadanas, las asambleas así como cabildos abiertos y otros mecanismos participativos que se fundamentan en las iniciativas ciudadanas. De esta forma, se produce una ruptura con el poder exclusivo de los partidos políticos, pues los ciudadanos y las ciudadanas tienen autonomía para activar mecanismos electorales. A través de esto, se busca fortalecer la democracia participativa y ha llevado a mayores presiones por la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa.

Asociación Latinoamericana de Promoción al Desarrollo (ALOP) ha señalado (ALOP, 2008) la importancia de estos procesos en cuanto que incorporaron a las agendas de cambio los temas de diversidad de pueblos y culturas, otorgándole una especial importancia al componente étnico. También el hecho que se incluyeron en la agenda los derechos de los pueblos a los recursos naturales tales como el petróleo, gas, agua y coca así como también la promoción de la equidad social.

En el caso de Bolivia, se ha indicado (Córdova, 2008; Mayorga, 2008) que la democracia pactada (1985-2000) entra en crisis a raíz de las movilizaciones y presiones sociales que llevan a cambios presidenciales en el período 2000-2005. A partir de 2006, Córdova (2008) sostiene que se produce un proceso de "movimientos en el poder" que lleva a un marco de desinstitucionalización y de polarización política, ya que cruzan las fronteras entre las acciones formales y aquellas que no están apegadas a la normativa vigente. Desaparece la independencia de instituciones, por ejemplo electorales, y se recurre a mecanismos como los referendos que para ese momento no estaban vigentes. En los actuales momentos, se sostiene (Solíz, 2009) que el proceso de cambios se produce en un ambiente de polarización que tiene casi en igualdad de condición a los dos sectores y que genera considerables tensiones para la gobernabilidad democrática.

En este contexto, se produce un “sistema de movilizaciones” más no el fortalecimiento de los partidos. Se señala que el Movimiento Al Socialismo (MAS) renunció a la construcción de un proyecto hegemónico porque “no busca una articulación con todos los sectores sociales.” (p. 18). Se puso en marcha la movilización como una acción política legítima ante una democracia “realmente existente”, en la cual se consideraba existían carencias en cuanto a instituciones que canalizaran efectivamente las demandas. Por lo tanto, se “institucionalizaron” otras formas de lucha, entre las que se destacaron las movilizaciones y la “política de calle”. De tal forma, que afirmaron un principio democrático que generalmente es subordinado por la democracia liberal: la soberanía popular (p. 20). En este caso, se planteó que los partidos no funcionaban y que, por lo tanto, la lucha debía canalizarse a través de los movimientos.

En el caso de Ecuador el proceso constituyente se produjo en el marco de un debilitamiento de los movimientos sociales. Pese a que estos movimientos tuvieron una participación fundamental en frenar la aplicación de políticas neoliberales, posteriormente participaron en el gobierno de Lucio Gutiérrez y posteriormente se dividieron y ahora se encuentran fragmentados. Se produjo una cooptación de estos actores.

Asimismo, Pachano (2008) ha señalado que se ha estado en presencia de una idea ficticia sobre la existencia de una democracia en el país, ya que se han destituido presidentes y realizado otras acciones que no son ni constitucionales ni legales, pero que “aparentemente” no van en contra de la democracia. En las últimas tres décadas el sistema político ecuatoriano ha estado sometido a reformas constantes, lo cual no ha permitido la consolidación de instituciones, normas y reglas. Sostiene que estos cambios obedecen a “cálculos estratégicos de los actores políticos que buscan adecuar las reglas del juego a sus necesidades del momento.” (p. 3) Esto lleva a que la política se circunscriba en el corto plazo, a los intereses inmediatos y que no exista un programa a mediano y largo plazo.

Además, en este caso, las instituciones, consideradas como las instancias, normas y procedimientos que regulan las acciones políticas, van dando paso a cascarones vacíos lo cual lleva a que predominen cada vez más las prácticas informales que responden a la coyuntura (Pachano, 2008). Por lo tanto, existe una ausencia de normativa explícita que regula la forma en la cual se procesan las diferencias. Estos cambios constantes llevan a una desorientación y creciente desconfianza de la ciudadanía y tiene como resultado que ésta retire su apoyo a la democracia en general. Caso similar es el de Venezuela cuando se desconocen los resultados electorales y se aplican reformas constitucionales rechazadas por otras vías desde el poder ejecutivo y legislativo.

En el caso venezolano, Gómez (2009) ha puntualizado que pese a que en los últimos años se ha producido un incremento en la participación electoral así como en la participación y movilización social, existen importantes focos de tensión en el país, que pueden llegar más bien a limitar el proyecto gubernamental de construcción de una democracia participativa. Entre estos factores, se incluyen el debilitamiento de la separación entre los poderes lo cual significa un retroceso para la democracia constitucional. De igual forma, en el marco de la polarización política que vive el país, la aplicación de distintos mecanismos que promueven la

exclusión y discriminación política. En función de la democracia electoral, la existencia de prácticas que significan un ventajismo electoral por parte del gobierno. También señala como retos importantes la partidización de los militares y el irrespeto a principios legales y constitucionales, iniciativas que promueven el control no solamente social sino también en los ámbitos educativos y culturales.

Tanto en Bolivia como en Ecuador y Venezuela, las constituciones se han convertido no en un marco que establece y regula los consensos en una sociedad, sino en un escenario de confrontación política.

Un análisis de estos procesos a mediano plazo mostrará si esta declaración de profundización de la democracia es efectiva o se ha limitado a la retórica política. Esto se relaciona con el hecho que este ciclo de reformas se ha adelantado básicamente “desde arriba”, como se señaló anteriormente. Cabe destacar que ha gozado de un amplio apoyo popular, pero según algunos analistas más bien se está transitando hacia regímenes cada vez más personalistas y autoritarios –existen referencias sobre nuevas formas de caudillismo–.

Por otro lado, en Perú (Zeballos, 2009) se está ante una importante crisis de representación en el marco de un país que ha mostrado niveles de crecimiento económico pero al mismo tiempo el aumento de las desigualdades y del desempleo. Debido a la “informatización” de la política, señalada anteriormente, se ha generado un incremento de la conflictividad política con la aparición de nuevos actores. Entre éstos, pueden contarse aquellos de la Amazonía que vinculan sus protestas a temas ambientales, especialmente relacionados a las actividades mineras. Asimismo, existe la presencia de movimientos que tienen como agenda principal acciones en contra de la firma de los tratados de libre comercio.

En el caso colombiano se señala (ALOP, 2008) que los retos principales de la democracia son la violencia, el conflicto armado y las soluciones para éste. Como se señaló anteriormente, se ha priorizado una solución militar lo cual ha tenido repercusiones sobre la democracia así como los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas. En este sentido, existe la tendencia a privilegiar una concepción que postula que la seguridad de la ciudadanía, está por encima del derecho a la vida de los individuos. Se restringen e irrespetan las libertades en función de la seguridad. En el ámbito político, se ha producido una reconfiguración del sistema partidista, distanciándose del tradicional bipartidismo con la aparición de nuevos actores. En la actualidad, se está ante la coalición que gira alrededor del Presidente Uribe y que incluye al tradicional Partido Conservador. Por el otro, un eje alternativo en el cual juega un papel central el Polo Democrático Alternativo y en el cual también tiene participación el tradicional Partido Liberal.

En función de estos procesos de cambio y pese a las limitaciones que se han señalado, se ha planteado que existen fundamentalmente dos paradigmas respecto a la democracia en la subregión andina. Por un lado, aquellos gobiernos, Colombia y Perú, que continúan promoviendo la democracia representativa y que actúan en el marco de las políticas neoliberales, incluso con el norte de lograr la firma de un TLC con Estados Unidos. Por el otro, Bolivia, Ecuador y Venezuela que estarían realizando transformaciones para adelantar las democracias participativas

y el modelo del "socialismo del siglo XXI". Desde ALOP (2008), se percibe que en estos últimos hay un acompañamiento de los gobiernos a las demandas de los movimientos sociales, y que se han aplicado reformas y políticas progresistas que han ofrecido respuestas a las demandas sociales. Mientras que en los dos primeros existen tensiones entre las demandas sociales y los gobiernos, ya que éstos últimos continúan adelantando políticas neoliberales entre ellas la búsqueda de TLC con Estados Unidos.

Es importante señalar que estas diferencias han repercutido sobre las relaciones entre los países de la subregión, llevando incluso a la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y a su mayor fragmentación y debilitamiento. Las diferencias ideológicas y políticas entre los gobiernos de la subregión han llevado al incremento en los roces entre éstos e incluso a la escalada de la conflictividad fronteriza.

Los dilemas de la democracia en la subregión andina y sus implicaciones sobre la gobernabilidad democrática subregional y regional

Roncagliolo (2009) ha señalado que los procesos actuales de cambios tienen aspectos positivos y negativos. Entre los primeros la inclusión y la participación de nuevos actores y sectores. Entre los negativos, que la democracia puede estar en riesgo por el desarrollo de características autoritarias, populistas y demagógicas. Desde ALOP (2008) se ha puntualizado que uno de los principales desafíos es que las instituciones democráticas pueden manejar los altos grados de conflictividad que tienen estas sociedades producto de los procesos de cambio y de la alta polarización.

En función de ello, Laclau (en Jácome, 2008) sostiene que América Latina enfrenta actualmente una doble crisis. Una que se relaciona con las instituciones que canalizan las demandas sociales y otra con un aumento de movimientos horizontales de protesta que no se vinculan al sistema político. La sociedad civil se está politizando y movilizándose cada vez más en función de exigir el cumplimiento de sus demandas insatisfechas y el futuro de la democracia dependerá de las respuestas que se den a este fenómeno.

En este marco, se pueden identificar varias tensiones o dilemas que enfrentan, en mayor o menor medida, los países andinos. Retos importantes de puntualizar y analizar debido a que indican que se está en presencia de retrocesos y, por lo tanto, un debilitamiento de la democracia. Entre ellas:

- Polarización: los actuales procesos están marcados por una creciente polarización política que es producto de diferencias ideológicas, que se traducen en la aparición de bloques electorales que tienen como resultado una polarización electoral.
- Desinstitucionalización: desde la perspectiva de algunos sectores, se han utilizado métodos de cambio que no estaban contemplados en las Constituciones y marcos legales vigentes. Se recurrió a cierres, movilizaciones, lo que se ha llamado "política de calle", a veces violentas,

para promover los cambios. Los problemas no se canalizaron a través de mecanismos institucionales lo que ha llevado a que éstos sean considerados como ineficaces.

El resultado ha sido, el debilitamiento de la institucionalidad democrática. Sin embargo, se argumenta que la soberanía popular no se contempla en las premisas de las democracias liberales, planteando el dilema soberanía popular vs. representación. No obstante la importancia de la soberanía, se ha señalado que es preciso tomar en consideración la manipulación que se puede hacer de esta idea de soberanía, especialmente cuando un caudillo se erige y autodenomina como el representante del pueblo.

- “Territorialización” de las diferencias políticas: más que todo en Bolivia, Ecuador y Perú, existe un enfrentamiento en términos geográficos. Estos conflictos se traducen en una territorialización del voto. En el caso de Venezuela tiene más que ver con el control de los principales centros urbanos con mayor número de electores frente a los sectores rurales.
- Conflictos entre gobiernos locales/regionales y el poder central: como consecuencia de esta territorialización de los poderes políticos, existen demandas importantes desde los gobiernos locales/regionales para mantener y fortalecer la descentralización frente a los intentos de (re)centralización. En todos los casos, los gobiernos centrales están tratando de tomar medidas para revertir los procesos descentralizadores. En varios de ellos, como Perú y Bolivia, hay un fuerte rechazo desde abajo, mientras que en otros el poder del gobierno central está avasallando, como es el caso de Venezuela. Si se considera que la descentralización es un elemento fundamental de la democracia pues permite una participación más directa de la ciudadanía, este es un problema fundamental.
- Cooptación de los movimientos sociales por los partidos políticos y el Estado: siempre ha existido una tensión y una desconfianza mutua entre los actores políticos y los actores sociales. Los movimientos sociales han tenido una importancia en la promoción de las reformas “desde abajo”, pero en varios países se han transformado en partidos políticos o han sido cooptados perdiendo su autonomía, muchas veces pasando a ser tutelados por el Estado. Como se señaló anteriormente, el debilitamiento del movimiento indígena en Ecuador se produjo en gran medida por las diferencias que surgieron como resultado de su participación en el gobierno.
Ocurre también que desde el poder central se crean formas organizativas que son impuestas “desde arriba” a las comunidades. Por ejemplo, en Bolivia se adelanta el “gobierno de los movimientos”. En Venezuela los Consejos Comunales y ahora el Poder Comunal se crea a partir de los esquemas y modelos que diseña el poder ejecutivo.
- Estatismo: sobre la base de la idea de una refundación del país y del nacionalismo, hay un retorno a la concepción que frente al neoliberalismo la respuesta es el fortalecimiento de la presencia estatal en todos los ámbitos combinado con formas de democracia directa. Como se señaló anteriormente, esto ha llevado a la discusión en torno a la implantación de un modelo “neopopulista”.
- Ausencia de alternabilidad: con la excepción de Perú, se han realizado modificaciones constitucionales o legislativas que permiten la reelección,

especialmente en lo que respecta al cargo de Presidente. En el caso de Venezuela, el Presidente ha sido reelecto 2 veces y se aprobó una reforma constitucional en febrero de 2009 que permite su reelección continua. En Colombia, el presidente Uribe está adelantando una modificación constitucional que permitiría su tercera elección. Las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia incorporaron la reelección presidencial por un período.

- Partidos hegemónicos: los sistemas de partidos se han modificado y, en la mayoría de los casos, los partidos tradicionales han dado paso a nuevas agrupaciones que tienen la tendencia a estar organizados alrededor de la figura de un líder y que se constituyen básicamente como maquinarias electorales. Estos partidos de gobierno se han caracterizado por obtener altas votaciones y se han convertido en partidos que buscan imponer un poder hegemónico, fundamentalmente a través del liderazgo presidencial. Son gobiernos de mayorías que no dialogan con los opositores a no ser que se vean obligados.

En el caso de Bolivia se destaca (Mayorga, 2008) que poderes locales y regionales tienen fuerza opositora y que existen diferentes tendencias en el Congreso, lo cual lleva a una mayor necesidad de negociación y reducción de posibilidades hegemónicas; es lo que se ha denominado como el "gobierno dividido".

- Corrupción: está presente en todos los países de la subregión y genera un amplio descontento en la población. Especialmente en el marco de la actual crisis económica mundial, los ciudadanos y las ciudadanas evalúan que no pueden seguir aceptando los altos grados de corrupción de sus gobernantes. Es de notar que varios presidentes de los países andinos tuvieron la lucha contra la corrupción como una de sus principales propuestas para llegar al poder. Sin embargo, en la práctica no han implementado acciones concretas y, más bien se percibe que en algunos casos, como el venezolano, el problema es aún mayor.
- Retrocesos en las garantías a los derechos humanos: en todos los países andinos diferentes actores y movimientos manifiestan preocupación por el retroceso en materia de derechos humanos. El más importante, la garantía a la vida que es violentada bien sea por conflictos violentos internos, como el caso de Colombia y en menor medida en Bolivia y Venezuela, o por el incremento de la inseguridad ciudadana. De igual forma, existen acciones en los diferentes países que atentan contra la libertad de expresión, de participación y asociación, de acceso a la justicia así como de acceso a la información pública, entre otros.
- Uso plebiscitario de los nuevos mecanismos de participación electoral: puede llevar a erosionar su capacidad e incluso a cuestionar su legitimidad. Como ha señalado Mayorga (2008) hay una "inflación" de utilización de los referendos lo cual puede indicar la imposibilidad de los partidos políticos de canalizar y resolver los conflictos, o pueden utilizarse para obtener por este medio, objetivos que han sido negados anteriormente, como es el caso venezolano con la enmienda para la reelección continua. Por lo tanto, pueden convertirse en instrumentos de pugna política más que en uno para legitimar reformas, son mecanismos cada vez menos eficaces para procesar conflictos pues más bien profundizan la polarización (Mayorga, 2008).

- Debilitamiento de la independencia entre los poderes: el poder ejecutivo y la profundización del hiperpresidencialismo llevan a la subordinación de los demás poderes.

En esta discusión también se toca el tema referido a la soberanía nacional frente a la internacionalización de la democracia. Es importante tomar en cuenta que la democracia se ha convertido en una condición para pertenecer a todos los esquemas intergubernamentales tanto subregionales como continentales. Como se señaló anteriormente, en el ámbito continental está la Carta Democrática Interamericana y, en la CAN, tanto el “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” así como la llamada “Cláusula Democrática Sudamericana” suscrita entre esta organización y el MERCOSUR.

Respecto a la primera, cabe señalar que ha sido invocada en dos casos en la subregión andina. El primero fue en 2002 en Venezuela después del golpe de Estado de abril. Esta iniciativa condujo al establecimiento bajo los auspicios de la OEA, el PNUD y el Centro Carter de la Mesa de Negociación y Acuerdos que tuvo la finalidad de evitar una escalada en la conflictividad política y que buscó una salida electoral a la crisis. Posteriormente, la OEA también actuó en el Ecuador con este fin. También son importantes las diferentes misiones electorales que han jugado un papel importante en todos los países y más específicamente en los casos peruano y boliviano.

En el caso de la CAN, dada su creciente debilidad y fragmentación, ha sido poca la actuación que ha tenido en este campo. Inclusive, las acciones de prevención y resolución de conflictos en y entre sus países miembros vienen desde afuera. También cabe destacar el papel que jugó la Unión de Naciones Suramericanas en la mediación de la creciente conflictividad política en el caso de Bolivia.

Por lo tanto, pese al creciente nacionalismo y defensa de la soberanía, es cada vez mayor el papel que juegan los organismos internacionales en la defensa y fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, también se plantea que no hay mayor claridad sobre cuáles son los mínimos que definen la democracia y que se hace necesario ir más allá de la dimensión electoral, pues existen gobiernos que aunque electos no actúan democráticamente.

En este sentido, una de las críticas ha sido que la Carta Democrática no define claramente todas las instancias de interrupción de la democracia, por lo que el Centro Carter ha propuesto los siguientes indicadores (en Cameron, 2007):

- Destitución arbitraria e ilegal de un funcionario electo por otro funcionario electo. Por ejemplo, congresos que destituyen presidentes.
- Designaciones ilegales y arbitrarias de miembros del poder judicial y de los organismos electorales. Igualmente su remoción o la interferencia en sus designaciones.
- Interferencia de funcionarios no electos, por ejemplo los militares, en las tareas y competencias de funcionarios electos.

- Utilización de los poderes públicos para amedrentar, tratar de silenciar o coartar las acciones legales de los partidos políticos de oposición, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.
- Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales.
- Violación de las normas que garantizan la separación e independencia de los poderes.
- Ausencia de elecciones periódicas o el irrespeto de sus resultados.
- Violación sistemática de derechos fundamentales como los de expresión, asociación y respeto del derecho de las minorías.

Conclusiones preliminares

Se han llevado a cabo procesos que buscan ampliar la democracia, por lo menos en lo constitucional y formal. Esto en respuesta a la crisis de los sistemas de partidos, del agotamiento de los modelos políticos y económicos, especialmente del fracaso de las políticas de ajuste que se desarrollaron en mayor o menor medida en los países de la subregión. Sin embargo, el punto fundamental es examinar cómo se está poniendo en práctica este proceso. ¿Realmente se está fomentando la participación “desde abajo” permitiendo acciones y propuestas independientes y autónomas o se están creando mecanismos que son impuestos “desde arriba”? Adicionalmente, lo cierto es que existe una polarización política que conduce a un creciente debilitamiento institucional lo cual afecta la gobernabilidad democrática.

Una de las interrogantes fundamentales, en especial en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, es si realmente hay una transición o si lo que ocurre es una profundización con una nueva retórica de izquierda, de los tradicionales sistemas caudillistas, mesiánicos, paternalistas y clientelares. En este sentido, el personalismo puede ejemplificarse en la identificación de diversas tendencias políticas como uribistas, chavistas, gutierristas o correaistas.

En función de estos retos, la propuesta principal es que es necesario analizar debatir sobre algunos temas fundamentales que puedan contribuir a superar algunos de estos desafíos en el corto y mediano plazo, para de este forma adelantar un proceso de defensa y profundización de la democracia en los países andinos. Entre estos temas, podrían incluirse:

- Abrir el debate en torno a modelos de desarrollo alternativos al neoliberalismo.
- Fortalecer la autonomía de los actores sociales y de los partidos políticos.
- Fomentar el diálogo plural y tolerante entre actores sociales y políticos.
- Garantizar la independencia de los poderes.
- Diseñar mecanismos para la prevención de conflictos violentos.

Es previsible que los conflictos políticos continúen y que incluso se profundicen por lo que el reto fundamental es cómo procesarlos a través de la institucionalidad democrática. En otras palabras mantener la gobernabilidad democrática y evitar el

deterioro hacia acciones cada vez más autoritarias así como evitar que la conflictividad escale a acciones violentas. El reconocimiento de la diversidad así como la tolerancia del "otro" son las bases fundamentales de la democracia (electoral/representativa, constitucional y deliberativa/participativa).

Referencias

Adrainzen, Alberto (2009): Hacia el Bicentenario de la Independencia de América Latina, ponencia en el Taller "La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina", Lima, 27 de abril.

ALOP (2008): Informe sobre democracia y desarrollo 2006-2007. www.alop.or.cr

Aponte Carlos y Calcaño, Luis (2009): El régimen político en la Venezuela actual, Caracas, ILDIS/Convite. www.ildis.org.ve

Cameron, Maxwell (2007): Citizenship Deficits in Latin America's Democracias, **Convergencia**, México, Año 1, Vol.14, N° 45, septiembre-diciembre. Pp. 11-30.

Córdova, Eduardo (2008): Movimientos sociales en Bolivia: Acción colectiva en tiempos de cambio (1990-2008), papel de trabajo del proyecto "Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina", Caracas/Lima, INVESP/IEP, inédito.

Gómez, Luis (2009): Los dilemas de la democracia en Venezuela: 1999-2009, ponencia presentada en el Seminario Internacional "Los Dilemas de la Democracia en la Subregión Andina", Caracas, ALOP/CESAP/Acción Campesina/ILDIS, 21 de mayo. www.ildis.org.ve

Jácome, Francine (2008): ¿Renovación/resurgimiento del populismo? El caso de Venezuela y sus impactos regionales, www.plataformademocratica.org.

Mayorga, Fernando (2008): Bolivia: El azaroso camino de la reforma política, papel de trabajo del proyecto "Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina", Caracas/Lima, INVESP/IEP, inédito.

Pachano, Simón (2008): Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en el Ecuador, papel de trabajo del proyecto "Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina", Caracas/Lima, INVESP/IEP, inédito.

Roncagliolo, Rafael (2009): Los principios fundamentales de la Carta: ¿Una herramienta para fortalecer la institucionalidad democrática a nivel regional?, ponencia en el Taller "La Carta Democrática Interamericana y el Bicentenario de la Independencia de América Latina", Lima, 28 de abril.

Seligson, Mitchell (2007): The Rise of Populism and the Left in Latin America, **Journal of Democracy**, Volumen 18, N° 3, John Hopkins University Press, Julio. Pp. 81-95.

Solíz, Lorenzo (2009): Los desafíos de la democracia boliviana, presentación en el Seminario Internacional "Los Dilemas de la Democracia en la Subregión Andina". Caracas, ALOP/CESAP/Acción Campesina/ILDIS, 21 de mayo.

Zeballos, Molvina (2009): Los desafíos de la democracia peruana, presentación en el Seminario Internacional "Los dilemas de la Democracia en la Subregión Andina". Caracas, ALOP/CESAP/Acción Campesina/ILDIS, 21 de mayo.