

Maxwell A. Cameron & Juan Pablo Luna
(editores)

democracia en la
REGIÓN
ANDINA

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Contenido

AGRADECIMIENTO.....	9
PRESENTACIÓN. El estado de la democracia en la región andina. <i>Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna</i>	13
I. EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS	
1. Venezuela: democracia en crisis <i>Luis Gómez Calcaño</i> (coordinador), <i>Carlos Aponte, Nelly Arenas, Magally Huggins, Consuelo Iranzo, Thais Maingon y Thanalí Patruyo</i>	31
2. Colombia: “democracia amenazada” <i>Ana María Bejarano, Helena Alviar, Felipe Botero, Gary Hoskin y Mónica Pachón</i>	101
3. Ecuador: democracia inconclusa <i>Santiago Basabe Serrano, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta</i>	165
4. Perú: la dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos <i>Martín Tanaka y Sofía Vera</i>	197
5. Bolivia: democracia en construcción <i>Santiago Anria, Maxwell A. Cameron, Agustín Goenaga, Carlos Toranzo Roca y Moira Zuazo</i>	243

6. Chile: ¿institucionalización con pies de barro? <i>David Altman y Juan Pablo Luna</i>	273
7. Relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en los países andinos y en Chile <i>Carlos Blanco</i>	315
II. ENTRE UNA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y UNA REVOLUCIÓN DE PARTICIPACIÓN	
8. ¿Participación <i>versus</i> representación? Partidos políticos y democracia en la región andina <i>Juan Pablo Luna</i>	373
9. Ejercicio de la representación y la participación políticas <i>Rafael Roncagliolo, Carlos Meléndez y Jorge Valladares</i>	421
10. Nueva participación juvenil en el contexto de la “revolución ciudadana” en Ecuador <i>Anne Gillman</i>	475
ANEXO I	
Marco teórico y metodológico. <i>Red de Investigación de la Democracia Andina</i>	513
ANEXO II	
Resumen de los resultados de los informes <i>Red de Investigación de la Democracia Andina</i>	539
SOBRE LOS AUTORES Y COLABORADORES	601

PRESENTACIÓN

**EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA
EN LA REGIÓN ANDINA**

MAXWELL A. CAMERON Y JUAN PABLO LUNA

Génesis de este libro

La oscilación violenta y frecuente entre regímenes democráticos y autoritarios caracterizó la historia latinoamericana hasta los años ochenta. Este patrón histórico fue al parecer superado luego de una serie de transiciones democráticas que probaron ser notablemente estables. Con el objetivo de contribuir a fortalecer la estabilidad democrática y de prevenir retrocesos hacia el autoritarismo, la Organización de Estados Americanos (OEA) —la principal institución multilateral de la región— adoptó en 1991 una resolución estableciendo la presencia de un régimen democrático como condición para ser miembro de ella (resolución 1080 de la Asamblea General).

Durante los años noventa, emergieron (o se diagnosticaron) nuevos y más sutiles obstáculos para la sobrevivencia de la democracia. Líderes electos como Alberto Fujimori en Perú, Jorge Serrano en Guatemala, o Carlos Menem en Argentina, ejercieron la presidencia en formas que contravenían a los principios democráticos

y constitucionales fundamentales, tales como la separación de poderes y el debido proceso. En algunos casos, el deterioro de la democracia volvió imposible la celebración de elecciones libres, justas y limpias. Especialmente en respuesta a los sucesos ocurridos en Perú en el año 2000, los miembros de la OEA crearon la Carta Democrática (IADC, véase OAS 2001), con el propósito de establecer un consenso en torno a qué significaba y cuáles eran los componentes necesarios de un régimen democrático en el mundo occidental.

No obstante, la Carta Democrática no fijó criterios de demarcación claros entre regímenes democráticos y no democráticos, omitiendo una enunciación explícita respecto de qué tipo de desarrollo político constituiría “una interrupción o alteración inconstitucional del orden democrático”, y omitiendo también la creación de mecanismos institucionales que garantizaran la aplicación de la Carta en situaciones concretas. Considerando estas deficiencias, un grupo de expertos regionales reunidos en la Universidad de British Columbia, en el 2002, propuso dos iniciativas complementarias.

Primero, los participantes plantearon crear un grupo de líderes regionales, quienes oficiarán como “amigos de la Carta Democrática”, promoviendo un uso más proactivo y preventivo de la Carta como instrumento diplomático. Segundo, el grupo de participantes también recomendó crear una red de investigación con la capacidad de monitorear el estado de la democracia en la región. Los reportes de dicha red debían ser al mismo tiempo productos capaces de apoyar la acumulación de conocimiento académico sobre el funcionamiento de la democracia en la región, así como la toma de decisiones políticas en el ámbito regional, en función de diagnósticos sistemáticos y fundamentados en evidencia empírica. Este libro es el primer producto académico de dicha red de investigación.

En términos académicos, la agenda de investigación de la red se inscribe dentro de los estudios sobre la calidad de la democracia. La discusión sobre la calidad de la democracia ha generado, desde los años noventa, una multiplicidad de investigaciones y publicaciones relativas a la conceptualización y medición empírica de la democracia y su calidad (véase por ejemplo Collier y Levitsky 1997; Munck 2008). Sin embargo, la gran mayoría de los estudios disponibles se centran en una o dos dimensiones relativas a la calidad democrática

(por ejemplo, el Estado de derecho o los mecanismos de rendición de cuentas de manera horizontal), o presentan clasificaciones estandarizadas de un número grande de casos sin establecer comparaciones más complejas entre ellos.

Los trabajos que componen este libro tratan de lograr combinar lo mejor de ambos mundos. Por un lado, intentamos realizar una comparación sistemática de un número pequeño de casos (aunque representativo de la situación de la subregión que presenta mayores problemas respecto de la gobernabilidad democrática), sobre la base de un marco teórico común. Por otro lado, dicho marco teórico, inspirado por la Carta, permite analizar simultáneamente distintas dimensiones relativas a la calidad de la democracia. Aunque de acuerdo con los hallazgos reportados en alguno de los países analizados, el marco teórico/comparativo que utilizamos resulta marginalmente incompleto, también consideramos que produce resultados satisfactorios. En este sentido, nos permite desarrollar un diagnóstico comparado de las fortalezas y debilidades de la democracia en la región, sobre la base de un enfoque integral respecto de las características del régimen político vigente en cada país. Por esta razón, esperamos que resulte útil para el seguimiento de cada uno de estos casos a través del tiempo, y para otros investigadores interesados en aplicar el estudio en otros casos o regiones. Siendo este un primer trabajo, preferimos centrarnos en la descripción de cada uno de los casos, postergando la realización explícita de un análisis comparativo entre ellos. No obstante, la breve caracterización que ofrecemos al final de esta introducción, así como los distintos artículos, darán pie seguramente a comparaciones muy fructíferas en el futuro.

Nuestra evaluación de la democracia nos permite identificar dimensiones en las que los regímenes políticos analizados contribuyen a reforzar las prácticas e instituciones democráticas, o alternativamente, a deteriorar la democracia, causando eventualmente un retroceso autoritario. Identificar con precisión el umbral a partir del cuál un caso no puede ser catalogado ya como democrático constituye un desafío analítico fundamental. En este sentido, es útil establecer un juego de garantías mínimas, relativas a la democracia electoral, sin las que un régimen político no cumple con el mínimo

indispensable para ser considerado democrático. Esto, a su vez, coincide con el espíritu de la Carta Democrática, cuya definición de democracia representativa incluye componentes electorales y constitucionales. No obstante, es el primer tipo de componente, el que resulta clave para disparar los mecanismos de coerción previstos en el texto. Solo en casos extremos, en los que por ejemplo, exista una interrupción de la democracia por la fuerza o una falla masiva del acto electoral (fraude electoral generalizado), es posible pensar en dicha intervención.

Existen sin embargo situaciones en las que la democracia es erosionada más sutilmente. Son dichas situaciones las que requieren de ejercicios más finos de evaluación. Por ejemplo, ¿en qué medida es posible sostener que un régimen político ha centralizado el poder en el Ejecutivo en grado tal, como para permitirle mantener el poder incluso enfrentando una sólida y masiva oposición, y en un contexto en el que la mayoría de los electores apoyan a dicha oposición? Mantenerse en el poder en dicha situación supone o bien ser capaz de cometer un fraude electoral masivo, o bien ignorar el resultado electoral adverso. *Ex-ante*, este tipo de situaciones solo puede ser planteada como contrafactual. No obstante, el tipo de información que genera nuestra evaluación del régimen político de cada país, en conjunto con la opinión de quienes conocen cada uno de los casos en profundidad y son capaces de realizar evaluaciones equilibradas, podrían dar lugar al planteo de conjeturas razonables, las que pueden a su vez, ser testeadas con el paso del tiempo.

Por eso, creemos que resulta necesario, en primera instancia, realizar una descripción exhaustiva del funcionamiento de los regímenes andinos en función de las tres dimensiones identificadas, y en particular, de las interrelaciones (ecología) que las determinan en cada caso. Como veremos a continuación, en los casos que analizamos existen contradicciones y tensiones importantes entre distintas dimensiones. Creemos que solo este tipo de diagnóstico, menos parsimonioso, pero más abierto, podrá sentar las bases para establecer luego, en trabajos futuros, criterios demarcatorios más precisos entre tipos de régimen y diferentes calidades de democracia.