



NOTA DE POLÍTICA

La próxima etapa de promoción de la democracia

PABLO POLICZER

Resumen

La primera etapa de promoción de la democracia en las Américas incluyó el desarrollo de un amplio consenso sobre la democracia como patrón esencial. Con la excepción de Cuba, este consenso está vigente y forma parte de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA). No obstante, el golpe militar de 2009 en Honduras reveló que la Carta presenta serias insuficiencias: prohíbe las alteraciones inconstitucionales o rupturas del orden democrático, pero hace caso omiso de las violaciones constitucionales que pudieran cometer las fuerzas armadas. En efecto, las constituciones de algunos países latinoamericanos todavía tienen disposiciones que hacen de las fuerzas armadas el garante último del orden constitucional, lo cual puede provocar nuevas crisis en el futuro. Teniendo en cuenta que una de las condiciones clave para la entrada de Canadá en la OEA en 1990 fue su contribución a la promoción de la democracia —preocupación esencial de Canadá sobre la región—, este país podría desempeñar un papel principal en la próxima etapa de promoción de la democracia: podría promover el debate sobre cómo reformular mejor estas disposiciones de manera que las constituciones regionales reflejen los principios democráticos plasmados en la Carta.

Lo más relevante

- La primera etapa de promoción de la democracia en las Américas selló el consenso en torno al valor de la democracia por encima del autoritarismo, tal y como estipula la Carta Democrática Interamericana.
- El golpe militar de 2009 en Honduras reveló una laguna en la Carta: el poder de las fuerzas armadas al actuar como garantes del orden constitucional en detrimento de la democracia en algunos países de la región.
- La próxima etapa de promoción de la democracia podría centrarse en reformar aquellos aspectos no democráticos de las constituciones de muchos países, en especial los relacionados con los poderes de las fuerzas armadas, para así salvaguardar la estabilidad de la región.
- En tanto que la promoción de la democracia en la región está en el centro de los intereses de Canadá en las Américas, este país podría desempeñar un papel principal en la creación de un foro que promueva el diálogo para hacer más democráticas las constituciones de la región.

Introducción

La democracia ha logrado un fuerte asidero en la América Latina de las últimas décadas. Sin embargo, el golpe militar de 2009 en Honduras reveló que las salvaguardas de la democracia son más frágiles de lo que muchos pensaban. Canadá contribuyó a la primera etapa de promoción de la democracia en la región, especialmente mediante la elaboración de la Carta Democrática Interamericana adoptada en 2001, la cual establece el consenso entre los Estados miembros de que el hemisferio occidental debe ser democrático. No obstante, la crisis de Honduras muestra que las constituciones de algunos países todavía necesitan reflejar mejor los principios plasmados en la Carta, especialmente si suprimen los poderes anacrónicos y no democráticos otorgados a las fuerzas armadas. Canadá puede ahora contribuir a la próxima etapa de promoción de la democracia si va más allá de la Carta y ayuda a hacer más democráticas las constituciones de la región.

La urgencia de reformas constitucionales

Cuando Canadá se convirtió en miembro de la OEA en 1990, impulsó la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia en la OEA y desempeñó un papel fundamental en la elaboración del pilar principal de la infraestructura democrática regional: la Carta Democrática Interamericana. La Carta no es un tratado vinculante, pero expresa el compromiso de los Estados miembros de la OEA de defender y promover la democracia. El artículo 19 de la Carta estipula que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno [como Estado miembro de la OEA]”. Es decir, una alteración inconstitucional o una ruptura del orden democrático puede desatar un poderoso conjunto de mecanismos políticos y diplomáticos regionales con el fin de proteger la democracia en las Américas.

Aun cuando la Carta no define “ruptura” ni “alteración”, sus lineamientos generales son relativamente claros. La OEA puede ahora ejercer legítimamente presiones diplomáticas sobre Estados que sufran no sólo interrupciones de su democracia, como los golpes militares, sino

El golpe militar de 2009 en Honduras dolorosamente aclaró que lo que es y lo que no es constitucional dejan mucho espacio abierto al debate.

también alteraciones, como la desestimación arbitraria de sus leyes o del poder judicial. Pero, ¿existe una transparencia similar acerca de qué es lo “inconstitucional”? ¿En verdad sabríamos si una determinada interrupción o alteración de la democracia ha tenido lugar dentro de los márgenes de la constitución? El golpe militar de 2009 en Honduras dolorosamente aclaró que lo que es y lo que no es constitucional dejan mucho espacio abierto al debate.

En breve, la polémica en Honduras se desató cuando el ex Presidente Manuel Zelaya lanzó en 2009 la propuesta de celebrar un referendo que convocaría una asamblea constituyente para cambiar la Constitución del país. Esto condujo a una crisis constitucional por las siguientes razones: primero, la Constitución de Honduras estipula que sólo puede ser modificada por una mayoría de dos tercios del Congreso, y además incluye un número de artículos que no pueden ser en absoluto modificados. Uno de esos artículos permanentes establece el límite de un solo término para los presidentes hondureños, y el

Artículo 239 estipula que la sola propuesta de deshacerse de esta restricción de inmediato inhabilita a cualquiera que ejerza la presidencia. Zelaya había sugerido que la asamblea constituyente discutiría el asunto de los límites de términos; sus opositores argumentaban que el plebiscito era un intento velado de obtener la reelección. Segundo, la Constitución de Honduras no dispone de un mecanismo para cesar a funcionarios electos, como sería un procedimiento de destitución. Tercero, su Artículo 272 les da a los militares el mandato de “defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el *imperio de la Constitución...*” (cursivas del autor)

Los partidos de la oposición tenían mayoría en el Congreso, y cuando Zelaya se negó a suspender el referendo exigieron su renuncia. Afirmaron que defendían la Constitución, pero sin el poder para destituir al Presidente no podían utilizar ningún mecanismo constitucional que impusiera su voluntad. A fines de mayo, la Corte Suprema de Honduras reforzó la po-

sición de la oposición al regular que el referendo propuesto era inconstitucional. La Corte no ordenó a las fuerzas armadas la destitución de Zelaya, pero el 28 de junio los militares lo secuestraron en pijama en medio de la noche y lo enviaron al exilio. Según argumentan algunos, el hecho de que las acciones de los militares excedieran las demandas de la Corte es prueba de que la destitución de Zelaya fue una alteración inconstitucional y una ruptura del orden democrático, y por tanto una violación de los términos de la Carta.

Sin embargo, aquí radica el aspecto más problemático de la crisis hondureña: al otorgarles a las fuerzas armadas el poder de defender “el imperio de la Constitución”, el Artículo 272 hace de las fuerzas armadas el árbitro último en tiempos de crisis constitucional. Las fuerzas armadas ejecutaron el golpe contra Zelaya al removerlo por la fuerza, pero el golpe fue consistente con los poderes que la Constitución les otorgaba. El 28 de junio, en una disposición subsiguiente, la Corte Suprema de Honduras reconoció que “las Fuerzas Armadas como defensores del imperio de la Constitución, ha [sic.] actuado en defensa del Estado de Derecho obligando a cumplir las disposiciones legales, a quienes públicamente han manifestado y actuado en contra de las disposiciones de la Carta Magna”.

Algunos pudieran argumentar que la mera noción de “golpe

Contrario a lo asumido por la OEA, no había una norma clara que permitiera determinar si había ocurrido una violación.

constitucional” es un oxímoron, porque por definición un golpe es un atentado contra el orden constitucional. Pero esta visión asume que las constituciones proveen de normas inequívocas mediante las cuales se determinan las violaciones del orden constitucional. No siempre este es el caso. En este sentido, es arriesgado otorgar a las fuerzas armadas el poder de defender la Constitución, porque, a diferencia de otras ramas del gobierno, ellas no se constituyen para deliberar acerca de la constitucionalidad de sus acciones. Las fuerzas armadas protegen la Constitución mediante el uso de la fuerza. En otras palabras, un golpe constitucional no es un oxímoron, sino una posibilidad muy real si se hace de las fuerzas armadas el garante último del orden constitucional.

Los miembros de la OEA a nivel regional lidian con una Carta Democrática Interamericana que asume que la evaluación sobre lo que es y lo que no es constitucional establecerá de forma relativamente clara las violaciones del orden democrático. El único problema significativo restante sería la di-

Un golpe constitucional no es un oxímoron, sino una posibilidad muy real si se hace de las fuerzas armadas el garante último del orden constitucional.

ficultad de movilizar la voluntad política para ejercer presiones diplomáticas y de otro tipo sobre los violadores. Sin embargo, el golpe de Honduras prueba la falacia de esta suposición, porque no hubo una violación clara de las normas establecidas, sino más bien una crisis acerca de las normas constitucionales entre las diferentes partes que legítimamente y de manera plausible clamaban defender la Constitución. Contrario a lo asumido por la OEA, no había una norma clara que permitiera determinar si había ocurrido una violación.

Las disposiciones no democráticas y contradictorias que aparecen en la Constitución de Honduras se reproducen en otros lugares de América Latina. Por ejemplo, el Artículo 142 de la Constitución de Brasil estipula que las fuerzas armadas están “bajo la autoridad suprema del Presidente de la República”, mientras que también es parte de su misión “garantizar los poderes constitucionales”. De manera similar, la Constitución colombiana también establece el principio del control civil sobre las fuerzas armadas, mientras

Reconciliar textos y principios de esta manera es difícil, pero es un reto inevitable para cualquier régimen democrático.

que su Artículo 217 especifica que el propósito esencial de las fuerzas armadas incluye la defensa “del orden constitucional”. Vale la pena señalar que el Artículo 90 de la Constitución chilena usó un lenguaje de contenido similar que fue eliminado durante el período de reformas constitucionales de 2005.

Para evitar una crisis o un estancamiento en la OEA cuando semejantes disposiciones constitucionales entran en conflicto, algunos analistas argumentan que la Carta debe ir más allá de las constituciones y debe considerar como guía principios constitucionales más amplios. Si son respetados principios tales como la consulta popular y la separación de poderes, se podría considerar legítimo que un país interrumpa su orden democrático constitucional, por ejemplo, al otorgar al ejecutivo poderes de excepción temporales en tiempos de crisis. Sin embargo, el problema con esta visión radica en que los documentos fundacionales como las constituciones son eso: fundacionales. No pueden ser ignorados. No hay duda de que existe tensión entre textos legales y principios, y los debates acerca de su relación precisa se

hallan en la naturaleza misma de cualquier régimen democrático consolidado. Pero esto no justifica que las violaciones se determinen sólo basándose en principios, ignorando las constituciones.

En el otro extremo, algunos observadores sugieren considerar sólo el texto, o la intención original de sus autores, con independencia de los principios más amplios que representan. Esta visión, común en debates sobre el papel de la Corte Suprema de Estados Unidos, por ejemplo, sugiere que los documentos fundacionales son sacrosantos e inalterables. Esta visión tiene varios adeptos, pero falla al no reconocer que las constituciones también tienen la necesidad de adaptarse y evolucionar para poder reflejar los cambios de principios, valores y necesidades de las sociedades contemporáneas.

Estos enfoques opuestos se basan en visiones diferentes acerca del papel de las constituciones, pero son similarmente intransigentes. Un enfoque más equilibrado es ver las constituciones como documentos fundacionales, pero que pueden y deben cambiar para reflejar los tiempos y la evolución de sus principios. Reconciliar textos y principios de esta manera es difícil, pero es un reto inevitable para cualquier régimen democrático.

Las disposiciones no democráticas y contradictorias que aparecen en la Constitución de Honduras se reproducen en otros lugares de América Latina.

El papel de Canadá en la próxima etapa de promoción de la democracia

Canadá desempeñó un papel vital en la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, y contribuyó al advenimiento de un nuevo patrón democrático para la región. Los principios democráticos plasmados en la Carta representaron un viraje radical después de décadas de autoritarismo. Con todos sus defectos, constituye el nuevo compromiso de la región con la promoción y protección de la democracia.

La crisis hondureña reveló que la próxima etapa de promoción de la democracia requerirá, entre otras cosas, un esfuerzo más centrado en la reforma de las constituciones de muchos países. En particular, deberán ser reformuladas las disposiciones no democráticas, especialmente aquellas relacionadas con los poderes de los militares. Los amplios poderes constitucionales otorgados a las fuerzas

armadas de algunos países son una reliquia de tiempos en los que éstas mediaban rutinariamente en la política y eran un valladar contra debilidades o fallas institucionales; pero estos poderes resultan anacrónicos en una era democrática y de regímenes civiles.

Algunos argumentarán que las reformas constitucionales no deben intentarse porque son muy difíciles de llevar a cabo. La reforma de las constituciones es en verdad tarea difícil, pero no imposible. Desde la pasada generación, países como Bolivia, Colombia y Venezuela han emprendido profundas reformas constitucionales que han implicado la revisión de sus instituciones más importantes. Otros cambios más modestos pueden también alcanzarse, como demuestran las reformas de 2005 en Chile que eliminaron las disposiciones que hacían de las fuerzas armadas garante del orden constitucional.

Canadá puede desempeñar un papel en la próxima etapa de promoción de la democracia que promoverá la estabilidad en la región. No puede forzar cambios constitucionales, pero puede crear un foro que facilite el diálogo acerca de cómo las constituciones de la región pueden reflejar mejor los principios democráticos plasmados en la Carta. Los participantes pueden incluir a un amplio espectro de actores y partes interesadas, incluyendo agrupaciones de ciudadanos, académicos, orga-

Los amplios poderes constitucionales otorgados a las fuerzas armadas de algunos países son una reliquia de tiempos en los que éstas mediaban rutinariamente en la política y eran un valladar contra debilidades o fallas institucionales; pero estos poderes resultan anacrónicos en una era democrática y de regímenes civiles.

nizaciones no gubernamentales, y representantes políticos. La región puede beneficiarse de un diálogo acerca de la relación entre constituciones, principios constitucionales y democracia. Se beneficiaría particularmente de una discusión acerca de cómo deshacerse de los poderes no democráticos que muchas constituciones todavía permiten —por ejemplo, aquellos otorgados a los militares. Canadá puede compartir sus mejores prácticas y ofrecer orientaciones basadas en su propia historia, que es bastante diferente pero altamente relevante en cuanto a debates constitucionales y reformas, así como en su experiencia al balancear textos constitucionales y principios democráticos.

La primera etapa de promoción de la democracia en las

La región puede beneficiarse de un diálogo acerca de la relación entre constituciones, principios constitucionales y democracia.

Américas requirió de la consolidación de un consenso sobre el estatus de la democracia como norma esencial. A excepción de Cuba, todos los países de la región son ahora democracias y han expresado su consenso con la Carta Democrática Interamericana. Pero la crisis hondureña reveló que las constituciones de

muchos países todavía contienen disposiciones no democráticas, en especial con relación a las fuerzas armadas, que debilitan la Carta. Canadá puede contribuir a la próxima etapa de promoción de la democracia en la región con una visión que vaya más allá de la Carta, de modo que el tema de la reforma

constitucional salga de la periferia y se inserte en el centro de la agenda de la OEA.

Pablo Policzer es Profesor Adjunto y titular de la Cátedra de Investigación de Canadá en Política Latinoamericana de la Universidad de Calgary.

Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), su junta directiva o su personal.

Lecturas adicionales

Boniface, Dexter S. "The OAS's Mixed Record". En *Promoting Democracy in the Americas*, publicado por Thomas Legler, Sharon F. Lean y Dexter S. Boniface, 40-62. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

Cameron, Maxwell A. "A Coup is a Coup is a Coup". *The Mark*, 13 de octubre de 2009, <http://www.themarknews.com/articles/568-a-coup-is-a-coup-is-a-coup>.

Governance Village. "Honduras: A Unified Voice in the Hemisphere?" Inter-American Forum on Governance E-Dialogue, 29 de septiembre de 2009, <http://www.governancevillage.org/blogs/sustainingdemocracy/honduras>.

Graham, John W. "A Magna Carta for the Americas: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections". FOCAL Policy Paper FPP-02-09. Ottawa: Fundación Canadiense para las Américas, 2002.

Policzer, Pablo. "The Charter vs. Constitutional Military Involvement in Politics". *Canadian Foreign Policy* 10, no. 3 (2003): 75-86.

Esta Nota de Política contiene información sobre un proyecto financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca).



FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS — FOCAL

1 Nicholas Street, Suite 720, Ottawa, Ontario, Canada. K1N 7B7

Tel: 613-562-0005

Fax: 613-562-2525

Correo: focal@focal.ca

www.focal.ca