



Puente Democrático

Documentos

Año XI Número 46 - 8 de mayo de 2013

Construyendo Puentes: hacia democracias viables en Túnez, Egipto y Libia

Un tercio de todas las democracias que han existido durante la tercera ola de democratización se han venido abajo, y la tasa de fracaso es mucho mayor en los países que no tuvieron nunca una democracia en la era moderna. Buscar la democracia en un país profundamente dividido, aumenta aún más la tasa de fracaso. El período de transición, cuando las reglas del juego están siendo escritas y los patrones de la conducta política futura se están forjando, representa una valiosa oportunidad para comenzar a construir un sistema de seguridad mutua.

Por Larry Diamond

Este Documento Puente Democrático es la traducción de los comentarios realizados por el autor en la Conferencia del Centro para el Estudio del Islam y la Democracia, “Transiciones democráticas en el mundo árabe: ¿Túnez como modelo?” Túnez, Túnez, 30 de marzo 2013. Traducido por Adriana Durán y Hernán Alberro.



Puente Democrático es un programa del Área Apertura y Desarrollo Político del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), cuyo objetivo es la promoción internacional de las libertades civiles y políticas.

Quiero compartir con ustedes algunas impresiones y reflexiones de un académico que estudió la democracia desde un punto de vista comparativo y teórico pero no es un especialista en el mundo árabe. Estas reflexiones se han nutrido de las discusiones con, y artículos y presentaciones de, la gente en Túnez, Egipto y otros países árabes. Pero no pretendo simular un profundo conocimiento de cualquiera de estos casos de transición. Permítanme comenzar refiriéndome a Túnez, y si representa un modelo que debe ser imitado en la región. Dado que Túnez fue el primer país en derrocar a un dictador árabe en lo que llegó a ser conocido como la Primavera Árabe, porque ha liderado desde entonces el camino hacia la transformación democrática; y porque Túnez ha demostrado ser una sociedad más moderna, secular, con un partido islamista que ha presentado una imagen moderada al mundo, que ha sido natural en Occidente preocuparse por el progreso político de Túnez, y, sí, a verlo como una especie de modelo para la región.

Por ello, ha sido una especie de shock venir a Túnez y encontrarse con el alto nivel de polarización política y desconfianza entre los islamistas o los de tendencia islamista y las fuerzas políticas seculares, y en particular entre En Nahda y fuerzas políticas seculares como Nidaa Tounes. Sin embargo, teniendo en cuenta el aumento de los niveles de violencia política, particularmente con el asesinato del prominente liberal opositor Chokri Belaid el último mes, no debería ser tan sorprendente encontrar que el humor político aquí esté intensamente cargado e inseguro.

La situación política de Túnez me hace recordar un pequeño juguete que mi abuelo me dio una vez para poner a prueba mi ingenio, una trampa de dedo china, también conocidas como “Esposas Chinas”. Y por una buena razón: El jugador pone un dedo en cada extremo de un pequeño cilindro de bambú tejido. Luego debe encontrar la forma de liberarse. La reacción inicial de la víctima es tirar de los dedos, pero esto sólo refuerza la trampa. En pánico, la víctima estirará aún más fuerte a cada lado, intensificando el dilema. La única forma de liberarse de la trampa “es empujar los extremos hacia el centro, lo cual amplía las aberturas y libera los dedos”.

Este es el dilema en el que se encuentran las fuerzas políticas en Túnez y Egipto. ¿Van a seguir tirando de los extremos, endureciendo la trampa, o se inclinarán hacia el centro, desprendiéndose de sus posiciones, en la búsqueda de un

terreno común, y una salida de la trampa?

Tanto en Túnez como en Egipto, en el fondo, debe atenuarse la polarización de las divisiones políticas si se quiere que la democracia sea viable. Hay una necesidad en estos dos países, y en otras democracias árabes emergentes (presentes y futuras) de deliberar medidas políticas por élites políticas para construir lo que Robert Dahl denomina “un sistema de seguridad mutuo”. Esto requiere de un entramado de comprensión entre fuerzas políticas contendientes para que cada lado tenga la confianza de que la otra cumplirá las reglas del juego democrático; que si sus opositores ganan poder no se entronizarán en el poder anti-democráticamente; y que ningún partido o líder político buscará utilizar o abusar del poder político para eliminar a sus opositores o atacar sus intereses más fundamentales. Un sistema de seguridad mutua requiere de un extenso período de construcción de confianza y en última instancia de una cultura política de tolerancia, control y respeto por las normas democráticas entre las élites contendientes.

Sin embargo, en circunstancias de fuerte incertidumbre, desconfianza mutua y enemistad, que a menudo prevalecen en situaciones de transición política, la democracia no puede esperar un avance gradual. Las élites deben hacer esfuerzos deliberados para forjar un sistema de seguridad mutua. Hay dos tipos de esfuerzos que son cruciales. Uno de ellos es practicar personalmente y promover entre sus seguidores la moderación del comportamiento retórico, por lo que no deben demonizar a sus oponentes y claramente, rechazar de forma incondicional la violencia política como un medio para el logro de sus objetivos. No hay mayor peligro para una transición democrática, o para la propia democracia, que la voluntad de los líderes políticos importantes y organizaciones a usar, condenar, tolerar, o encubrir actos de violencia política. Cuando se produce la violencia, las fuerzas políticas contendientes deben unirse detrás del principio de que es inaceptable, y que está más allá de los límites, por lo que debe ser investigado enérgicamente, procesado y disuadido por el estado en transición.

El segundo esfuerzo crítico es negociar una serie de pactos políticos o acuerdos que construyan un marco básico de consenso y algunas garantías explícitas de imparcialidad en la observación y el cumplimiento de las reglas del juego democrático. Tal como Dankwart Rustow destaca en uno de los artículos más importantes jamás escrito sobre transiciones democráticas, las élites contendientes no tienen

que ser demócratas profundamente convencidos para iniciar y mantener la democracia. Solamente tienen que reconocer que está en su interés mutuo limitar su búsqueda de poder e impulsar los métodos democráticos. Si hacen eso, gradualmente, con el tiempo, el sistema se volverá rutinario. Se obtendrá legitimidad, en la medida en que se ve que funciona al menos aceptablemente bien para todos los interesados. Poco a poco echará raíces normativas y la democracia se consolidará.

Incluso en el país árabe que más ha avanzado hacia la democracia, Túnez, la consolidación democrática parece muy lejana. El imperativo temprano predominante en este caso parece ser un pacto político de élite. Como señalan O'Donnell y Schmitter, los pactos pueden ser políticos, con cada lado comprometiéndose a la restricción —a no utilizar su fuerza distintiva. Y pueden tener aspectos sociales y económicos — acordando sacar ciertos temas de la mesa con el fin de reducir los riesgos de la competencia política y habilitar la acumulación de confianza. Pero los diseños institucionales -es decir arreglos constitucionales- son a menudo una cuestión clave para la negociación. ¿Cómo se puede estructurar el juego político con el fin de reducir la inseguridad mutua y darle a cada grupo una participación, y un sentimiento de confianza en el orden democrático emergente?

El diseño de las instituciones políticas es una cuestión difícil. No hay una fórmula constitucional que sea correcta para todas las circunstancias históricas y nacionales. Lo que se ajusta a las necesidades del país es obviamente una cuestión de criterio y sin duda de interés político. Y puede cambiar con el tiempo. Pero sin duda hay algunos arreglos institucionales que están mal para las circunstancias de intensa polarización política e inseguridad, en las sociedades que han de establecer una sólida cultura democrática. En la cima de la lista está evitar un sistema político mayoritario, lo que faculta deliberadamente a una mayoría electoral -o incluso una pluralidad- con un poder decisivo para gobernar unilateralmente.

El primer lugar para comenzar a limitar las mayorías extremas -y antidemocráticas-, y para fomentar la confianza mutua en las reglas, es en la administración electoral en sí. Este es un principio fundamental del desarrollo de la democracia, en particular cuando la seguridad mutua es débil o inexistente. Las elecciones deben ser administradas por un organismo independiente profesional y neutral, que esté aislado del

control político o de interferencia y que dé la bienvenida a la supervisión interna y la observación electoral internacional. Cuando un grupo de gobierno transicional o un poderoso partido contendiente no acepta este principio y no da los pasos necesarios para facilitarlo, existe una causa legítima para preocuparse por sus intenciones. Muchos intentos por establecer una democracia fallan desde un principio por la incapacidad del país, o la falta de voluntad de los actores clave, para establecer un organismo electoral independiente, capaz y neutral. En ausencia de esta básica tarea, la función más básica de la democracia - elegir un gobierno nacional y un poder legislativo a través de elecciones libres y justas-, cae en la sospecha mutua, en recriminaciones e incluso en la violencia.

El problema, por supuesto, es que los regímenes autoritarios polarizan y corrompen las sociedades que dejan atrás cuando caen. Por ende, puede no ser fácil identificar a los individuos ímpecables que tengan el respeto y la confianza de los principales candidatos al poder. Pero si las sociedades se miran honesta y abiertamente, pueden encontrarlos en la sociedad civil, el poder judicial, la comunidad expatriada, y así sucesivamente, como hizo Kenia un tiempo mientras elegían su nuevo presidente del tribunal supremo con Willie Motunga, el hombre de mayor confianza en la vida pública de Kenia. Los cargos más importantes de gestión electoral están en la parte superior, y las organizaciones internacionales como el PNUD, IDEA Internacional e IFES (Fundación Internacional para Sistemas Electorales), entre otros, están dispuestos a ayudar con la asistencia técnica y las mejores prácticas, si existe la voluntad política.

Una administración electoral neutra y justa reduce el conflicto político, dando a cada partido político o grupo la confianza de que sus competidores no podrán usar la fuerza o el fraude para obtener el poder, y que si intentan hacerlo, sus esfuerzos no servirán para nada. Pero unas elecciones verdaderamente libres y justas también requieren que las instituciones estatales que puedan jugar un papel en el arbitraje de la competencia política y garantizar un estado de derecho - como la policía y el poder judicial- de manera similar también se despolitizen. Esto presenta un dilema en una situación de transición. Por un lado, esas instituciones pueden haber sido pilares de un viejo orden autoritario, y si no hay alguna investigación y reemplazo, el viejo orden puede tratar de sabotear la democracia y reafirmarse o, al menos, favorecer a uno u otro grupo en la política de la nueva era. Sin embargo, la

investigación o depuración debe proceder con mucho cuidado a través de todos los sectores del Estado. Una depuración demasiado amplia podría crear (como ocurrió en Irak) una gran clase de “perdedores” con interés en sabotear el nuevo orden político. Y también presenta un desafío de cómo se llenarán las nuevas posiciones de manera que el estado no se incline políticamente hacia el otro lado. Por lo tanto, lo que es cierto para la administración electoral es cierto de manera más amplia para el poder judicial, la policía y la administración pública. El objetivo debe ser buscar un estado profesional, despolitizado y neutral que aplique la ley y las políticas gubernamentales sin favorecer sistemáticamente a uno u otro partido. Esta es una tarea muy difícil, pero un pacto político consensual puede idear medios por los que la contratación, la promoción y terminación de estas instituciones es administrado por organismos neutrales o de base amplia, y no por actores que representen los intereses de un partido político u otro. Una vez más, ante la ausencia de la seguridad mutua, los partidos políticos en competencia pueden tener buenas razones para temer que si “el otro lado” se apodera de estos procesos de selección y control, utilizará este poder para manejar el estado, controlar la policía, polarizar el poder judicial, y por lo tanto atrincherarse en el poder. Delegar a los organismos no partidistas estas funciones de contratación es una forma de lograr una de las metas más importantes de un pacto político: lograr que todas las partes se comprometan a no utilizar su poder y poner su confianza en las instituciones nuevas e imparciales.

Pasemos ahora ampliar el concepto de árbitros neutrales. Una comisión electoral razonablemente independiente y neutra, una comisión de policía, una comisión de servicio judicial y una comisión de administración pública son manifestaciones de un principio más amplio de rendición de cuentas horizontales. Todos estos representan los organismos de represión, los organismos que son capaces de controlar el poder de la rama ejecutiva, y potencialmente de otros. Están entre los medios institucionales para la construcción de un Estado de Derecho, para garantizar que las leyes serán imparciales y que serán equitativamente aplicadas, y que nadie será favorecido o castigado puramente como resultado de cuál es su posición en las relaciones de poder político.

Cuando existen instituciones independientes para limitar el poder ejecutivo, entonces los riesgos de conflictos políticos

se reducen, ya que perder una elección no significa perder todo. Los que ganan el control del gobierno se ven limitados en lo que pueden hacer por la Constitución y la ley.

Ha sido mi experiencia en el estudio de una gran variedad de democracias nuevas y emergentes que el miedo más profundo que impulsa a los partidos contendientes a la anarquía y la violencia no es que van a perder una elección, sino que al perder se va a perder todo, y por lo tanto quedará permanentemente fuera del poder. Construir un sistema de seguridad mutua significa la reducción de los riesgos en la competencia política. Y eso significa limitar cuánto poder está en juego en una elección.

¿Qué otras instituciones pueden fortalecer el sistema de rendición de cuentas horizontales? Además de los organismos mencionados, un pacto constitucional debe poner gran prioridad a la creación de un cuerpo fuerte, profesional e independiente para realizar las siguientes funciones:

- » Una comisión contra la corrupción
- » Una comisión de derechos humanos
- » Un defensor del pueblo, o protector del público, para investigar quejas de los ciudadanos contra el Estado en todos los niveles
- » Un banco central
- » Y una legislatura nacional con poderes significativos autónomos, incluso en una estructura parlamentaria, y con inclusión de facultades para los partidos minoritarios para presidir algunas comisiones, para tener personal, y para llevar a cabo investigaciones parlamentarias.

Otros problemas del diseño institucional

Todo esto aun nos deja grandes interrogantes sobre el diseño institucional. ¿Cuál es la opción correcta para una estructura ejecutiva, y para un sistema electoral, con el fin de asegurar el éxito democrático?

Debemos tener en cuenta en primer lugar que la seguridad mutua no es el único objetivo del diseño institucional. En una sociedad profundamente dividida, hay un valor no sólo en limitar el poder de los “ganadores” de las elecciones, sino también en aumentar el poder de los perdedores, a través de diversos consensos o acuerdos de poder compartido. Pero es importante recordar que las distintas opciones institucionales encajan entre sí de maneras complejas, que las diferentes sociedades tienen diferentes

necesidades, y en distintos momentos históricos, y que hay un costo de difundir y balancear demasiado el poder -a saber- que el gobierno puede estar tan paralizado que no es capaz de tomar decisiones eficaces en absoluto. Con estas preocupaciones en mente, ofrezco los siguientes principios generales:

1. Prestar atención a la forma en que las instituciones encajan entre sí. No sólo la estructura ejecutiva, sino también el sistema electoral y la distribución vertical del poder. El sistema más consensuado, que asegura el mayor compartimiento de poder, es el sistema parlamentario - con un sistema electoral ampliamente proporcional. Pero el sistema más mayoritario es también parlamentario - el escrutinio mayoritario uninominal británico, el sistema de Westminster. Si al sistema parlamentario se le suma un sistema electoral que produce un equilibrio multipartidista, en el que las coaliciones deben estar formadas con el fin de gobernar, tiene un sabor consensual. Pero si el primer ministro emerge de una mayoría de un solo partido en el parlamento, puede, al igual que el Primer Ministro Erdogan en Turquía, encontrarse a sí mismo más poderoso que la mayoría de presidentes elegidos democráticamente

2. Prestar atención al contexto. Es difícil conseguir una constitución perfectamente correcta, pero es posible obtener una elección institucional masivamente equivocada para el contexto. Este fue el caso de Irak en 2005, cuando muchos de nosotros advertimos que la elección de representación proporcional sin distritos serviría para inflamar las divisiones al hacer la elección de un referéndum de identidad, en ausencia de cualquier conciencia o capacidad de elegir entre los candidatos individuales.

3. Prestar atención a los detalles. El tipo de representación proporcional es importante. El umbral, el tamaño de la circunscripción, la fórmula electoral. Como John Carey ha escrito recientemente, la fórmula de representación proporcional de Túnez desde las elecciones de octubre de 2011- el Cociente Hare con mayores restos tiende a premiar fuertemente a los partidos más pequeños, y de hecho constituye un incentivo para la fragmentación del sistema de partidos. Por lo tanto, Carey recomienda que Túnez considere cambiar la próxima vez por un sistema de divisor que recompensa a los partidos más grandes con

los asientos restantes, con el fin de inducir la agregación del partido. Pero, como él mismo ha señalado, si se hubiera utilizado el sistema divisor D'Hondt en las elecciones de 2011, En Nahda, con su 37 por ciento de los votos, no habría ganado poco más del 40 por ciento de los puestos, sino un poco más de dos tercios (69%). ¡En un sistema de representación proporcional! Así que el diablo está en los detalles. En ese contexto, el sistema no habría sido consensual, sino muy mayoritario.

4. Buscar un sistema comprensivo e integrado en el diseño institucional y constitucional. Es importante prestar atención a la forma en que la elección del sistema ejecutivo y la elección del sistema electoral encajan. Pero también hay que tomar otras decisiones. Por ejemplo, ¿cuánto se centralizará o diseminará el poder de forma vertical? ¿Cómo va a encajar eso con el diseño en el centro?

5. Si el problema es la inseguridad mutua y el temor de que un partido monopolice el poder, entonces, la descentralización del poder es una buena idea. De hecho, para la calidad democrática, creo que alguna transferencia es intrínsecamente buena, y más aún en una sociedad que está profundamente dividida en líneas regionales o étnicas. Si el poder está descentralizado de forma significativa, especialmente en un sistema federal, eso puede sacar algo de presión sobre las instituciones del centro de tener que hacer todo el trabajo de promover la diseminación de poder con el fin de construir un sistema de seguridad mutua. En términos más generales, la democracia será de mayor calidad si las personas son capaces de elegir a sus propios gobiernos y consejos locales. Siempre es una mala idea en una democracia tener un gobierno local designado de forma centralizada, y más aún en un contexto de inseguridad.

6. Intentar anticiparse a los conflictos y garantizar unas líneas claras de autoridad. La claridad constitucional generalizada sobre las reglas de juego es algo altamente deseable, pero más aún si existe cualquier consideración con respecto a lo que podrían ser dos fuentes contendientes de poder ejecutivo. Un sistema semi-presidencial (Presidencial-Parlamentario) puede tener sus ventajas para un país como Francia, pero es una invitación a la crisis en un país con tensión de polarización profunda, sobre todo si

la aspiración o la intención del diseño institucional es asegurar que las distintas partes controlen las diferentes oficinas ejecutivas. El semi-presidencialismo recae fácilmente en cualquier presidencialismo de facto (en cuyo caso, por qué molestarse), o en una crisis constitucional. Yo por lo general estoy a favor de un sistema parlamentario con poderes presidenciales bastante limitados y específicos. Si se va a elegir un presidente de forma directa, la Constitución debería indicar claramente que el primer ministro es el jefe de gobierno y el presidente es un símbolo de la constitución y un moderador, un árbitro, pero no un gobernador (al menos no en la política doméstica).

7. Construir un proceso amplio, incluyente y participativo para redactar una nueva Constitución y velar por que las instituciones elegidas tengan sentido y representen, en su totalidad, el consenso más amplio posible en la sociedad. Utilizar el proceso de debate y consulta pública como una oportunidad para la educación cívica y la promoción de los nuevos medios y las normas de la discusión política y la participación. Luego debe tomarse el tiempo para hacer bien la constitución. Es muy perjudicial elaborar una constitución, incoherente, mal diseñada y defectuosa. Las Constituciones DEBERIAN ser difíciles de modificar.

8. Debido a que el proceso de redacción de la Constitución debe ser inclusivo y deliberado, es importante contar con un gobierno de transición elegido, y lo ideal sería uno ampliamente inclusivo, que pueda gobernar en el ínterin. También hay ventajas para nombrar un comité de redacción de la Constitución ampliamente representativo, que represente el equilibrio político del país, pero también incluya a expertos constitucionales y líderes de la sociedad civil, para la redacción del documento, para que el Parlamento de transición no esté paralizado por la doble tarea de redacción y legislación en el período intermedio.

9. Rara vez es posible obtener un consenso total sobre el diseño constitucional. Pero es deseable buscar un amplio acuerdo -un pacto político inclusivo- más que una dominación reducida y mayoritaria, para que la Constitución sea algo que los partidos políticos y las fuerzas de todo el espectro político puedan aceptar, aunque no a todos les encante.

10. Más allá de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales, poner en funcionamiento normas sólidas e instituciones para controlar y limitar la corrupción.

La corrupción inimputable es una de las fuentes más comunes de la desilusión democrática y decadencia después de la transición. No es sólo el rendimiento económico en el que se juzga una nueva democracia, y en última instancia, su supervivencia o fracaso. También se la juzga en base al desempeño político para asegurar la integridad, el buen gobierno, y la restricción del poder. Esta es la razón por la que la arquitectura de rendición de cuentas horizontal es tan importante, y por lo cual los redactores constitucionales deben considerar imaginativamente la forma de garantizar la independencia y seriedad de estos órganos cruciales.

Lo que he articulado aquí es, me doy cuenta, una agenda formidable. Pero la democracia está tratando de echar raíces en esta parte del mundo en circunstancias impresionantemente desafiantes. Un tercio de todas las democracias que han existido durante la tercera ola de democratización se han venido abajo, y la tasa de fracaso es mucho mayor en los países que no tuvieron nunca una democracia en la era moderna. Buscar la democracia en un país profundamente dividido, aumenta aún más la tasa de fracaso.

El período de transición, cuando las reglas del juego están siendo escritas y los patrones de la conducta política futura se están forjando, representa una valiosa oportunidad para comenzar a construir un sistema de seguridad mutua. Es una oportunidad que no volverá por un largo tiempo y que no se debe perder.

Larry Diamond es investigador senior en Hoover Institution y en Freeman Spogli Institute for International Studies donde dirige el Center on Democracy, Development and the Rule of Law. Diamond también ejerce como co-director del Haas Center for Public Service en Stanford University. Es fundador y co-editor del *Journal of Democracy* y trabaja también como consultor senior (y previamente co-director) del International Forum for Democratic Studies de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés).