**LA CARTA DEMOCRÁTICA**

**Resumen**

**Gestión Internacional**

**Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19**

*Organización de los Estados Americanos*

Puede consultar la guía completa a través del siguiente enlace: <http://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>

Todos los Estados están experimentando en mayor o menor medida el impacto de la pandemia por el coronavirus COVID-19 y han ensayado distintas respuestas para evitar el contagio, tratar a las personas contagiadas, aliviar el impacto económico y detener la propagación.

Ante esta emergencia, los principios, valores y mecanismos democráticos continúan siendo la mejor vía para encontrar respuestas legítimas y consensuadas de cara a la superación de la crisis originada por la pandemia. Los países tienen mayores posibilidades de recuperarse de situaciones excepcionales causadas por conflictos o emergencias naturales o sanitarias, cuando cuentan con solidas bases democráticas, tienen una fuerte institucionalidad estatal, mantienen una clara separación de poderes, propenden un mayor acceso a derechos de la ciudadanía, son más transparentes, respetan la plena vigencia de los derechos humanos, la libertad de prensa, el acceso a la información, y cumplen con el respeto irrestricto del Estado de derecho y del orden constitucional.

Así bien, la Carta Democrática Interamericana es la manifestación de estos ideales por parte de las naciones del hemisferio occidental y contiene todos aquellos principios que inspiran el actuar democrático de los pueblos de las Américas y que ahora más que nunca deben ser reafirmados. Este instrumento cobra aún más vigencia durante esta coyuntura de emergencia en la que los países empiezan a abordar los daños económicos causados por la pandemia y las potenciales tensiones sociales que pueden derivarse de la misma, y cuyo tratamiento será́ tan importante como el manejo de la enfermedad.

En ese sentido, y teniendo en cuenta los esfuerzos de la OEA por buscar, colectivamente, solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado miembro, se vieren seriamente afectados, el Secretario General pone a disposición de sus Estados miembros este documento denominado “La Carta Democrática Interamericana, guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19” que busca promover la funcionalidad y vigencia de los principios democráticos como elementos indispensables y eficaces para avanzar en medio de los retos originados por la pandemia, especialmente en esta nueva fase de recuperación económica y progresivo restablecimiento social.

1. **El orden constitucional y el Estado de derecho en tiempos de pandemia**

*(consultar artículos 1,2 y 3 de la Carta)*

Los sistemas normativos de regulación social surgen como un medio para proveer orden y certeza a las relaciones colectivas y al comportamiento individual. El marco jurídico y el imperio de la ley dan a su vez cabida al Estado de derecho y a la Constitución como norma fundamental bajo la cual yace todo el andamiaje legal de derechos y deberes.

Los valores democráticos contenidos en la Carta Democrática Interamericana consideran el bienestar individual y colectivo como una exigencia legítima de toda la sociedad, lo cual implica que las acciones en materia sanitaria, así como en asistencia económica durante la crisis originada por la pandemia deben tener un alcance general y a la vez diferenciado, asegurando la articulación de medidas que garanticen el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Estos valores promueven el respecto a la separación e independencia de los poderes, la apertura y disposición del Estado, priorizando los intereses colectivos sobre los individuales, forjando vínculos sanos y duraderos entre la ciudadanía y el Estado aumentando la confianza y los niveles de apoyo a la gestión de la crisis. En ese sentido, es importante tener en cuenta que, si bien medidas como regímenes de excepción con la adopción de meddias inmediatas pueden ser útiles para afrontar la pandemia, es importante que durante su aplicación se respete y observe el Estado de derecho bajo los parámetros de la legalidad, preservando los elementos indispensables para el ejercicio de los derechos y las libertades individuales y colectivas.

La responsabilidad de defender la funcionalidad y vigencia de los valores democráticos es un llamado primordial. La Carta Democrática Interamericana representa una hoja de ruta brindando unas pautas para la acción:

* Preservar la democracia como elemento indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo sobre la base de la justicia y la igualdad.
* Preservar el respeto de la Constitución y del Estado de derecho como elementos imprescindibles para enfrentar la pandemia.
* -Respetar el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos para la mitigación y superación de la pandemia.
1. **Fortalecimiento institucional y controles democráticos**

*(consultar artículo 27 de la Carta)*

Los procesos de fortalecimiento institucional obedecen directamente a la necesidad de consolidar la gobernabilidad de los Estados dentro de un orden democrático y constitucional. En el contexto de la pandemia, el fortalecimiento institucional debe apuntar a dotar a las instituciones de alcance nacional, regional y local de las herramientas necesarias para combatir la emergencia sanitaria, social y económica y, por otro lado, facilitar los ejercicios de diagnóstico y formulación de lineamientos para la construcción de iniciativas y políticas públicas. La solidez institucional también está directamente determinada por la vigencia de las instituciones de control sobre la gestión de las entidades públicas y particulares que ejercen funciones públicas.

Las medidas para afrontar la pandemia deben valorar el importante rol que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan para asegurar la transparencia, generar confianza e inclusive contribuir a la detención de la propagación del virus, pues en determinados casos su alcance resulta más inmediato que el de las instituciones públicas, particularmente en localidades geográficamente remotas.

Para el fortalecimiento de la institucionalidad en el marco de la pandemia entonces, hay que considerar la generación de medidas que respeten y potencien las facultades de las instituciones no únicamente a nivel interno, sino sobre todo, a nivel externo; aumentando las posibilidades de cooperación y colaboración con actores y países que ya han transitado las mismas experiencias y que el paso de las fases iniciales de la pandemia les ha dejado valiosas lecciones. Al ser la pandemia una problemática de carácter global, las soluciones ofrecidas deberían formularse desde lógicas de coordinación internacional.

En este caso, las pautas para la acción:

* Proveer las herramientas y recursos necesarios para contar con instituciones públicas sólidas capaces de atender adecuadamente las necesidades de la población durante la pandemia.
* Garantizar el pleno funcionamiento de las entidades de acceso a la información pública y de contraloría institucional.
* Aproximar la institucionalidad a los territorios mediante las administraciones locales y las comunidades organizadas.
* Fortalecer la cooperación y coordinación internacional a través de instituciones multilaterales que convoquen voluntades y faciliten acuerdos políticos.
1. **La libertad de expresión durante la pandemia***(Consultar artículo 4 de la Carta)*

La libertad de expresión es uno de los valores más relevantes de los sistemas democráticos. Desde la perspectiva ciudadana, la libertad de expresión conlleva además a la garantía del acceso a la información. Esta consideración permite, en el caso de la pandemia, que las personas solventen sus dudas y preocupaciones de modo tal que se encuentren mejor preparadas para su cuidado personal y el de sus familias.

En tiempos de crisis, la diversidad de opiniones informadas puede ser productiva para la consolidación de la gobernanza dentro de las sociedades al influir en la formación de criterios que serán materializados a través de los mecanismos de participación política, puesto que un sistema democrático y plural exige que los funcionarios y su gestión estén expuestos a un nivel alto de control por una opinión pública vigorosa e informada como escrutinio ciudadano, parte fundamental del control a la gestión.

Experiencias pasadas como la emergencia por el ébola en 2014 han demostrado que la confianza de la comunidad juega un rol clave para persuadir a los ciudadanos de adoptar las medidas sanitarias y aceptar las restricciones, por lo que la libertad y seguridad de la que disfrutan para pensar y hablar críticamente resulta imprescindible en la superación de la emergencia.

Las redes sociales como nuevos medios de comunicación tienen aspectos muy positibos para amplificar el mensaje con gran impacto, por lo que es recomendable que los gobiernos establezcan guías para el uso adecuado de las redes sociales, fomenten la salvaguarda de la libertad de expresión, y eviten la difusión masiva de noticias falsas o desinformación. Adicionalmente, resulta pertinente establecer una comunicación constante con las empresas de redes sociales, como lo ha hecho la OMS, para privilegiar información confiable y eliminar cuentas apócrifas donde se reproducen noticias falsas o tendenciosas.

En este caso, las pautas para la acción recomendadas son:

* Promover el derecho irrestricto a la libre expresión y a la libertad de opinión.
* Garantizar la labor de la prensa y medios de información en el buen ejercicio de sus funciones.
* Fortalecer el intercambio efectivo para que la ciudadanía este siempre bien informada sobre el dsarrollo de la pandemia y sus efectos colaterales.
1. **Diálogo, consensos y cooperación***(Consultar artículo 14 de la Carta)*

 La democracia supone pluralismo, lo que significa el reconocimiento de la coexistencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y la articulación de los mismos mediante su reconocimiento y participación. En ese sentido, el diálogo busca la promción de consenso y la implicación democrática de los principales actores sobre distintos temas del quehacer nacional. Esta construcción de consensos es un proceso inherente a la naturaleza de la democracia, y en el contexto de la actual emergencia sanitaria, el diálogo amplio que involucre a todos los sectores tiene una relevancia esencial.

El avance de la pandemia resalta la necesidad de disponer de mecanismos asertivos de deliberación política y social como respuesta a la crisis. Las crisis someten a prueba la fortaleza de los consensos, la solidez de los espacios nacionales y la eficacia de las agendas comunes. Los procesos de diálogo para enfrentar la pandemia deben de ser vistos como un mecanismo cuya evolución y perfeccionamiento se van logrando paulatinamente; las debilidades iniciales pueden ser corregidas a medida que se consolidan los mecanismos adoptados hacia una acción coordinada y el apoyo mutuo entre los actores intervinientes.

A medida que la pandemia se agudiza en la región, existe una tendencia casi generalizada hacia el reconocimiento del papel central y de resorte que el Estado posee para promover el diálogo, ya sea este político, sectorial o social. Durante la crisis, el proceso de intercambio permite hacer frente a las amenazas a corto y largo plazo. Sin embargo, para garantizar un proceso duradero debe de involucrarse a la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, la academia y los gobiernos regionales a través de colaboraciones con las comunidades para la contención y superación de la pandemia.

Por otro lado, la construcción de una nueva agenda de cara a la post pandemia posibilita entendimientos sobre temas innovadores que, por sí mismos, representan puntos focales para la superación de la crisis en el largo plazo, así como para el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza.

En el caso del diálogo, los consensos y la cooperación, estas son las pautas para la acción:

* Promover el diálogo y el consenso amplio entre todos los actores de la sociedad en la búsqueda de soluciones para superar los efectos económicos y sociales de la pandemia.
* Promover mecanismos para facilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión.
* Fortalecer espacios de articulación y coordinación con la sociedad civil organizada y otros ámbitos del quehacer nacional.
1. **Democracia y desarrollo económico**
*(Consultar artículo 11 de la Carta)*

En el marco de la pandemia, es necesario contemplar de manera simultánea, la adopción de medidas económicas oportunas y extraordinarias garantizando el respeto a los derechos fundamentales, con el fin de mantener relaciones armoniosas al interior de los Estados. La recuperación económica y la protección a la salud pública son parte de un mismo paquete de medidas que apuntan hacia el mismo objetivo.

Aun cuando las características del progreso de la pandemia son dispares en los países del hemisferio, se observan ya señales de la aproximación hacia la etapa del restablecimiento progresivo de actividades, hacia la “nueva normalidad”, entendiéndose ésta como una forma de vida distinta a la de antes de la aparición del Covid-19. No debe existir una dicotomía entre economía y salud. Ambos valores se complementan como dos caras de una misma moneda, por ello la necesidad de su manejo armónico entendiendo las prioridades que plantean las distintas fases de la pandemia.

Las medidas para contrarrestar los efectos económicos y sociales, deberán estar orientadas a tener un efecto transversal sobre los diferentes sectores de la sociedad. La OEA insiste, una vez más, en el diálogo entre sectores además de considerar la incorporación del enfoque de género interseccional en el diseño, implementación y evaluación de las medidas.

En este escenario, las pautas para la acción

* Mantener el vínculo e interdependencia entre democracia y desarrollo económico, garantizando los parámetros y mecanismos democráticos en la adopción de las medidas para afrontar la pandemia.
* Dar prioridad a la promoción y observancia de los derechos económicos y sociales como consustanciales a las políticas y acciones que se adopten para afrontar la pandemia.
* El manejo de la pandemia debe tener en cuenta la naturaleza y características específicas de la pobreza y la pobreza extrema; así como la inequidad, el empleo productivo, la inclusión y la cohesión social.
1. **El empleo en la pandemia***(Consultar artículo 12 de la Carta)*

Las medidas de distanciamiento social y aislamiento, así como las restricciones a la movilidad han conllevado a la paralización de la fuerza laboral generando una fuerte caída de la demanda y serias disrupciones en la oferta, representando graves consecuencias en altos niveles de desempleo, disminución significativa de la producción de bienes y servicios, aumento de los niveles de pobreza, elevados niveles de endeudamiento y baja liquidez en las economías domésticas.

En el abordaje del restablecimiento paulatino y gradual de la actividad económica post pandemia, el empleo juega un rol fundamental para mantener el equilibrio macroeconómico en la medida en que constituye la base de la productividad, provee los medios que aseguran el ingreso y acelera la demanda a través del consumo.

Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo1, producto de la pandemia, en un escenario en el que la emergencia pasaría en el segundo semestre de 2020, podrían perderse 4.4 % de empleos formales, en el mediano plazo la estimación llega hasta el 8.2 % de empleos formales perdidos, y ante una recesión prolongada podría experimentarse una pérdida de hasta el 14.8%. Estos datos se aúnan a los impactos generalizados de la reducción de la demanda global, especialmente ante la fuerte dependencia que la región posee hacia modelos agroexportadores, el turismo o la recepción de remesas.

La contracción económica generalizada impactará negativamente en el empleo de la región, pero sobretodo, las repercusiones serían especialmente fuertes en el empleo informal, que además de ocupar a más de la mitad de trabajadores de América Latina y El Caribe, se concentra en los sectores económicos más golpeados por la pandemia. La tarea que queda pendiente es encontrar el mejor camino para la reactivación de la economía con protección laboral y social. La coordinación eficiente de las medidas fiscales, financiares, monetarias y laborales será fundamental para evitar mayores daños estructurales.

Dentro de las pautas para la acción, en este caso están:

* Priorizar alivios económicos para la fuerza laboral afectada.
* Proveer medidas económicas acordes para proteger a los trabajadores y trabajadoras informales, teniendo en cuenta un enfoque de género e interseccional.
* Apoyar a la fuerza laboral de cara a un restablecimiento progresivo delas actividades económicas y sociales.
1. **Prioridades de atención a personas en situación de vulnerabilidad.***(Consultar el literal f del artículo 3 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos)*

La pobreza y la desigualdad son fenómenos que, combinados con factores sistémicos, han dado paso a la existencia de grupos históricamente excluidos cuya condición limita o anula el goce de sus derechos.

Considerando que los grupos en situación de vulnerabilidad encuentran mayores barreras para acceder y beneficiarse de políticas de prevención, mitigación y atención, resulta esencial mantener una perspectiva diferenciada y de derechos humanos en las respuestas estatales para combatir la pandemia. En este contexto se reconoce que aunque el virus no distingue clases sociales, los mayores impactos se producen contra los sectores más vulnerables. Los datos de contagio y mortalidad de la enfermedad han revelado que las condiciones sociales y económicas influyen en la forma cómo son afectadas con mayor rigor las comunidades. Esta problemática exige nuevos enfoques y énfasis en las políticas que se diseñen para que esta situación no se vuelva a repetir.

Experiencias pasadas indican que cuando una crisis de salud afecta a segmentos enteros de la sociedad, existe propensión a que se susciten ciclos donde se exacerba la pobreza y se acentúa la desigualdad. Por lo tanto, la eficacia en la actuación de las instituciones y de los gobiernos democráticos es clave como catalizador del desarrollo social. Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta que las mujeres suelen ser la población mayormente afectada por los cierres de empresas y la reducción de empleos, dado que sus trabajos son usualmente precarios, temporales y sin seguridad social. La pérdida de esta autonomía económica está relacionada con una mayor vulnerabilidad a situaciones de dependencia, violencia, discriminación y exclusión por razones de género. Los indígenas, afro descendientes y la población LGBTI también tienen mayores dificultades de acceso a servicios de salud pública como consecuencia de intolerancias, el racismo y la xenofobia.

Es importante considerar que de las diversas condiciones de desigualdad que se exacerban debido a afectaciones de orden social, laboral, o productivas pueden derivar en situaciones críticas. Por tanto, durante la pandemia las acciones que promueven la superación de las condiciones de pobreza deberían ser atendidas con mayor urgencia; sin embargo, todas las acciones que se desarrollen para superar la emergencia deben tener en cuenta la protección de los derechos sociales los cuales deben ser abordados con criterios de prioridad y solidaridad a fin de que los más necesitados y vulnerables sean quienes reciban mayor protección del Estado.

Pautas para la acción:

* Priorizar la atención de los grupos en situación de vulnerabilidad mediante acciones diferenciadas con enfoque de transversalidad.
* Fortalecer las iniciativas que promuevan la eliminación de toda forma de discriminación y de intolerancia.
* Garantizar principios de igualdad e inclusión considerando la diversidad étnica, cultural, de género, etario y discapacidad.
1. **Gestión pública y gobernanza democrática**
*(Consultar artículo 4 de la Carta)*

La acción gubernamental está al servicio de las personas y responde a sus necesidades y al interés general de la nación asegurando que su actividad se preste bajo los principios de sostenibilidad, veracidad y celeridad

La responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública permite una delimitación clara de facultades y deberes durante el manejo de la crisis. La definición clara de competencias previene excesos de autoridad por parte de los actores implicados en la contención de la emergencia, al mismo tiempo que brinda seguridad jurídica a la ciudadanía al ofrecer mayor claridad e información sobre la entidad pertinente para la atención de necesidades y demanda de servicios. La superación de la pandemia a partir de una eficiente gestión pública, debe partir de la convicción de que ninguna persona quedará desprotegida y se evitarán escenarios de vulnerabilidad que conlleven a una mayor pérdida de vidas humanas.

Bajo este aspecto, **la innovación públic**a debe ser observada no sólo en cuanto a la disposición de tecnologías de la información y comunicación, sino también como herramienta útil en el desarrollo de procesos de optimización que permitan lograr la flexibilización de procesos institucionales para el cumplimiento de sus funciones o de sus trámites internos para la toma de decisiones.

el surgimiento de esta crisis puede significar la generación de oportunidades y soluciones más costo eficientes para diversos procesos que deben ser atendidos, así como nuevas posibilidades para la implementación de sistemas de contratación, mecanismos de seguimiento especializado para los procesos de compras públicas, entre otros elementos que pueden suponer un beneficio directo tanto en el fortalecimiento de la capacidad institucional, como en la apertura de sistemas especializados de transparencia en el marco de la veeduría ciudadana.

Pautas para la acción

* Fortalecer la buena gestión y los valores democráticos en las administraciones públicas para hacerlas más transparentes, eficientes y eficaces.
* Contribuir a la gobernanza regional mediante la articulación armónica de las instituciones nacionales, los gobiernos locales y la sociedad civil.
* Evaluar la incorporación de temas como el gobierno abierto y la reducción de la brecha digital como puntos importantes de las agendas nacionales de desarrollo.
1. **Transparencia y acceso a la información**

La transparencia de los gobiernos es un elemento de carácter transversal en la redición de cuentas de toda administración pública. Así bien, el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas en situaciones de emergencia implica la vigencia de una ciudadanía participativa e informada sobre las acciones desplegadas por el Estado, la real evolución de la crisis, la gestión económica, y los resultados obtenidos

Desde la perspectiva del gobierno, las regulaciones sobre transparencia y acceso a la información pública son un medio para el cumplimiento de las demandas ciudadanas. Asimismo, dichas regulaciones permiten que la función pública esté sujeta a la responsabilidad civil, administrativa y penal, por lo que la eficiencia en el mejoramiento de servicios públicos y en el accionar gubernamental se vuelve un deber todavía más imperante, evitando a su vez abusos de poder.

Dentro de las situaciones derivadas de la contención de la pandemia, se ha evidenciado la alta vulnerabilidad de algunos procesos de gestión institucional. Estos, según Benjamín Olken, son elementos que se traducen en costos sociales y pérdidas de eficiencia que tienen una influencia negativa en la gestión administrativa de los Estados y en la confianza institucional percibida por la ciudadanía.

Las pautas para la acción aquí establecidas son:

* Promover la transparencia, la probidad y la responsabilidad de las administraciones públicas como principios de garantía democrática.
* Fortalecer las medidas para la detección y la reducción de la corrupción dentro de las gestiones administrativas de los Estados.
* Contribuir a la construcción de una cultura de rendición de cuentas, como elemento fundamental para el efeiciente desarrollo de las instituciones públicas.
1. **Fortalecimiento de los mecanismos de alerta temprana y respuesta**

De acuerdo a la Organización Panamericana para la Salud (OPS), los mecanismos de alerta temprana y respuesta se proponen detectar y controlar rápidamente eventos de salud pública agudos de cualquier origen, con especial atención a los riesgos para la salud prioritarios en la esfera nacional, por lo que con el fin de evitar pandemias futuras, los mecanismos de alerta temprana y respuesta son un elemento esencial a fortalecer, tanto desde una perspectiva técnica como social.

Los esfuerzos destinados a robustecer los mecanismos de alerta temprana y respuesta pueden contribuir al fortalecimiento del sistema de salud frente a emergencias sanitarias, siempre y cuando, en palabras de Antoun y Reich, se mantenga un enfoque que contemple mejorar el rendimiento, avanzar en la equidad y resolver los desafíos.

Es así como, con el fin de fortalecer los mecanismos de alerta temprana y respuesta, los gobiernos democráticos deberían considerar su descentralización incluyendo a las gestiones locales. La descentralización permite un proceso de toma de decisiones más receptivo y un despliegue más efectivo de los recursos, y ofrece la oportunidad de aplicar programas de prevención de salud de manera adaptada a las circunstancias comunitarias, incrementando el alcance del sistema nacional y facilitando la difusión de dichos programas y medidas entre una mayor cantidad de personas.

En este escenario, se proponen las siguientes pautas para la acción

* Fortalecer los sistemas de prevención, detección y reacción temprana ante enfermedades y amenazas biológicas.
* Profundizar los esfuerzos en la prevención de emergencias sanitarias futuras potencialmente graves.
* Alentar una revisión colaborativa de fortalecimiento de los sistemas de salud, con base en las lecciones aprendidas sobre la pandemia.