

30-03-2010

**El Fortalecimiento de la Democracia en el Sistema Interamericano**  
(versión preliminar)

Conferencia en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Josè Miguel Insulza  
Secretario General de la OEA

Agradezco a Alicia Bárcena la invitación para hablar ante Uds. esta mañana, Ello es importante para mi, no solamente por la relevancia de la CEPAL como una de las principales sedes del Sistema Interamericano, sino por la oportunidad que se me brinda a pocos días de mi reciente reelección como Secretario General de la OEA, de referirme al tema que fue el centro del debate en torno a ella: el estado de la democracia en las Américas, sus fortalezas y debilidades y el papel que ha cumplido y puede cumplir la Organización de Estados Americanos en su consolidación.

La democracia se ha ampliado sustantivamente en el hemisferio en las últimas décadas. Los procesos políticos que culminaron en América del Sur y Centroamérica antes y después del fin de la Guerra Fría generaron en esas regiones una cantidad sin precedentes de gobiernos elegidos, que unidos a los de América del Norte y los recientemente independizados del Caribe anglófono configuraron un continente en el cual los gobiernos de facto dejaron de ser la regla general para constituirse en una indeseable excepción. En la última Cumbre de las Américas, efectuada en Trinidad y Tobago, los 34 Jefes de Estado y de Gobierno que se sentaron a la mesa habían sido elegidos por elecciones democráticas en sus países; elecciones limpias, con voto secreto, competitivas y con resultados reconocidos en sus sociedades.

Este proceso sin precedentes en nuestra historia se da en el marco de un auge importante de la idea democrática en el mundo. Junto a la democratización de América Latina, se produjo la disolución de la Unión Soviética y del llamado “campo socialista”, dando también lugar a procesos de democratización en esa región. Las elecciones también se hacían frecuentes en otros lugares del mundo en desarrollo, como África Occidental, de donde habían estado ausentes. De pronto, la hora de la democracia parecía haber

llegado en los noventa y casi todos los gobernantes del mundo parecían empeñados en identificarse con el rótulo de “demócrata”, aunque su legitimidad de origen fuera dudosa.

En 1997, Fareed Zacharía – actual editor de la revista Newsweek – cuestionó el carácter de muchas democracias viejas y nuevas, señalando que, si bien se originaban en mayorías electorales, esos gobiernos adoptaban políticas reñidas con el concepto de democracia liberal, al suprimir o limitar a la oposición, violentar la separación de poderes o atentar contra los derechos humanos y libertades públicas esenciales. En otros términos estos gobiernos eran elegidos por voto popular y, a poco andar, a veces incluso respaldados por la mayoría, cerraban parlamentos, reprimían a la oposición, restringían la libertad de opinión, intervenían los tribunales de justicia violentando su independencia, etc.

Ante la realidad de estas “illiberal democracies” (como las denominó Zacharía), cabían dos posibilidades: o el concepto de democracia se reduce a una cuestión de origen (gobierno de mayoría elegido por voto popular); o se niega a esos gobiernos el carácter de democráticos, afirmando que la democracia requiere de otros atributos que no se refieren solamente a su origen, sino también a su ejercicio.

Aunque el debate ha continuado, para el sistema interamericano ya fue resuelto por la vía jurídica al aprobar nuestros países, reunidos en Asamblea General Extraordinaria de la OEA el 11 Septiembre de 2001 en Lima, la Carta Democrática Interamericana, que adopta de manera inequívoca la segunda interpretación. Para todos nuestros países, la democracia es tanto de origen como de ejercicio y, para llamarse democrático, un gobierno no debe solamente ser elegido democráticamente, sino gobernar democráticamente.

Una breve revisión de los conceptos principales de la Carta Democrática Interamericana pone de manifiesto esta definición. Ella proclama, en su primer artículo, el derecho de los pueblos a la democracia y luego, en su artículo 2, establece como bases de esa democracia, la representación (democracia representativa), el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional, agregando luego que esta democracia se refuerza con la plena participación de la ciudadanía, en el marco de la Constitución y la ley.

A continuación (art. 3), la Carta enumera los “elementos esenciales” de la democracia, agregando a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, otras características como el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con arreglo al estado de derecho, el pluralismo en los partidos y las organizaciones y la separación de los poderes públicos.

El artículo 4 completa esta definición inicial con una definición del pacto democrático, al demandar la subordinación de todos a la autoridad civil y los poderes públicos, pero exigiendo al mismo tiempo como contenidos del ejercicio democrático, la transparencia, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto a los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa.

Vale la pena leer la Carta en su integridad. Pero lo dicho hasta aquí basta para señalar que, yendo al extremo opuesto de la pura democracia electoral, la Carta Democrática Interamericana es, en realidad, un programa político para la “república democrática”, un sistema político complejo, compuesto de ciudadanos y ciudadanas responsables, que generan sus autoridades por medio de elecciones, con plena participación y dotados de derechos inalienables; y de un gobierno de leyes más que de personas, cuya legitimidad se funda en la transparencia, el buen gobierno y el pleno respeto a los derechos ciudadanos.

Para reforzar este carácter programático, la Carta señala que la democracia y el desarrollo económico y social “son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (art.5) y desarrolla esta noción para enunciar como la falta de desarrollo y equidad, la discriminación, el analfabetismo, la pobreza, la falta de respeto por los derechos de trabajadores y mujeres, son factores negativos para la consolidación de la democracia.

Parece innecesario decir que este conjunto de requisitos democráticos no se cumple por completo en ninguno de nuestros países, ni en ninguna parte del mundo. Por eso hablamos de un “programa”, un ideal al cual se aspira y que siempre puede ser perfeccionado. Pero él nos permite hacer dos cosas: primero, comparar sus principios con la realidad política de nuestra región, para ver cuanto se ha avanzado en los últimos años; y segundo, determinar la participación que a las organizaciones regionales les cabe en este proceso.

### Fortalezas y Debilidades de Nuestras Democracias.

Muchas de nuestras democracias son nuevas y, por consiguiente, sus instituciones carecen aún de la estabilidad que sólo les puede proporcionar el transcurso del tiempo. Pero aún así es posible afirmar que en las Américas, los procesos electorales han tenido un notable progreso y, por consiguiente, nuestras democracias tienen, en general, legitimidad de origen. Los gobiernos se generan por elecciones limpias, secretas y universales, cambian regularmente de manos entre distintas fuerzas políticas, sin que ello signifique una interrupción de importancia. En los últimos años también se ha normalizado la duración de los gobiernos, que en la década de los noventa tendían a concluir anticipadamente,

No obstante, la institucionalidad es frágil. En algunos países se han producido recientemente cambios constitucionales sustantivos que aún deben probar su capacidad para forjar gobiernos estables. En otros, las tentaciones de modificar las normas que rigen la duración de los mandatos y la reelección, surgen cada vez que se ve en ellos una posible ventaja política, mientras se modifican con frecuencia leyes que regulan aspectos fundamentales de la democracia, incluso el ejercicio de las libertades públicas. América Latina está en constante proceso de revisión de su institucionalidad política y, en muchos casos, ello no ocurre por un afán legítimo de generar mejores consensos y más estabilidad, sino de aprovechar ventajas electorales para preservar o acrecentar poder.

Si uno atiende a cada uno de los elementos que la Carta define como esenciales para la democracia, encuentra a la vez progresos y limitaciones: el respeto a los derechos humanos es notoriamente mayor que hace apenas dos décadas, pero subsisten limitaciones como el abuso policial, la situación inhumana de las cárceles, la violencia contra las mujeres, o la discriminación hacia grupos vulnerables. La transparencia y la probidad han sido objeto de legislaciones especiales en numerosos países y existe en general mayor control del ejercicio de la autoridad; mientras en otros se manifiesta aún la ausencia de controles, el desprecio por la oposición y el abuso de la autoridad. Han existido reformas judiciales de importancia, pero el acceso a la justicia es aún limitado y sesgado a favor de los grupos de mayores ingresos.

Estas limitaciones nos muestran una región que ha tenido importantes progresos democráticos, pero que aún está en transición hacia el logro de democracias estables. Quisiera poner énfasis en algunas limitaciones y riesgos que me parecen especialmente críticos para alcanzar progresos más efectivos.

1.- La pobreza y la desigualdad siguen siendo el mayor factor de atraso en nuestra región y ello repercute en la calidad de nuestras democracias. A pesar de los avances en materia de reducción de la pobreza en los últimos años (hasta antes de la crisis) América Latina sigue siendo una región especialmente injusta. Que más de un tercio de sus habitantes siga viviendo en condición de pobreza no corresponde a un continente con nuestro nivel de desarrollo. Que el 3 a 5% de la población se lleve más del 50% del ingreso nacional no se compadece con el discurso democrático.

Algunos programas sociales de los últimos años han enfrentado de manera relevante el problema de la pobreza. Pero ni los sistemas tributarios ni las normas laborales han sido reformados de manera de propender a una mejor distribución de la riqueza, como lo demuestran los recientes estudios de la OECD sobre la casi nula variación del coeficiente de Gini después de impuestos en nuestra región en América Latina.

La paradoja es que, mientras más se desarrolla la democracia política, se van delineando en el plano económico social sociedades segmentadas y desiguales, en un terreno común en que unos observan el consumo ostentoso de otros y carecen de capacidad de imitarlos. La solución está en la Carta Democrática: hacer interdependientes desarrollo, equidad y democracia. Pero la voluntad política no ha existido hasta ahora; si el estado democrático no entrega por igual a todos los beneficios del progreso, ello provoca resentimiento y constituye un caldo de cultivo para la inestabilidad y el populismo.

2.- Aunque la democracia haya progresado más en su origen que en su ejercicio, ello no significa que no puedan existir retrocesos. Las tentaciones antidemocráticas siguen presentes en distintos sectores de nuestra región, especialmente en dos formas.

La primera se funda en la falsa premisa de que el que tiene la mayoría tiene derecho a cambiar el sistema según su parecer, acumulando poder y con

desprecio por la participación y los derechos de las minorías. La explicación para justificar esta tentación es siempre la necesidad de “concluir una tarea” o de enfrentar crisis urgentes en la sociedad. Pero al cambiar las instituciones y normas con estos fines, se debilita la institucionalidad y, por ende, la democracia que se dice defender. Aunque el éxito político tiene que ver con resultados, estos no pueden ser la única justificación para cambiar las reglas y buscar cualquier forma de prolongar un gobierno. En democracia, todo poder debe tener límites; de lo contrario, los gobernantes sustituyen a las instituciones, dando lugar a nuevas formas de “cesarismo” ya conocidas en otro tiempo en el hemisferio.

Por otra parte, en sociedades tan desiguales como las nuestras, es común que los sectores dominantes miren con aprehensión cualquier proceso de reforma. Los intentos por corregir un proceso democrático por vías no democráticas fueron comunes en nuestro hemisferio en la primera mitad del siglo pasado y, contrariamente a lo que muchos piensan no se han extinguido por completo. Pasada la época de los gobiernos dictatoriales de “seguridad nacional”, de mucha mayor brutalidad y duración, el “golpe correctivo” parece una opción pretoriana interesante, como lo demostró el reciente golpe en Honduras, que muchos intentaron justificar.

3.- La libertad de expresión es un requisito tan esencial de la democracia, que es el único derecho humano que la Carta Democrática identifica por separado. Si los seres humanos no pueden comunicar su pensamiento libremente, es difícil que puedan concurrir adecuadamente a la formación de gobiernos democráticos y participar en el proceso político. El ejercicio democrático comienza con la libertad de expresión y de ahí que las limitaciones a este derecho sean especialmente negativas.

Aunque consagrada formalmente en todas las legislaciones de América, la libertad de expresión ha sido amenazada en tiempos recientes por tres formas de conducta:

- la primera es la represión por vía de autoridad, legislativa o burocrática, de expresiones críticas en contra de los gobiernos o las autoridades gubernamentales. Las naturales restricciones a la propagación de informaciones manifiestamente falsas se han extendido a veces hasta llegar a castigar cualquier crítica, a cerrar medios de comunicación o impedir su funcionamiento, y a establecer severas penas para quienes disientan públicamente.

- la segunda restricción es la falta de acceso de la mayoría de los ciudadanos, por la concentración de la propiedad de medios en manos de muy pocas personas o empresas, a veces ligadas a quienes además detentan el poder económico. ES verdad que a veces se usa el argumento de la concentración del poder para justificar medidas de restricción de libertad de expresión y ello no es aceptable. Pero una normativa que de plena garantía a la libre difusión de las ideas por parte de todos los ciudadanos puede también fijar límites objetivos al grado de concentración de los medios a través de los cuales se difunde la información en la sociedad.

- una tercera restricción, especialmente dramática en algunos países, es la violencia física que se ejerce en contra de periodistas, medios e incluso personas que denuncian determinados delitos. El asesinato o agresión a periodistas y medios es la forma más brutal y primitiva de suprimir la libertad de expresión y conduce frecuentemente a la autocensura. El crimen organizado y los violadores de derechos humanos son los principales autores de estos asaltos, que por desgracia se dan sin que los gobiernos sean capaces de impedirlos y proteger esta libertad esencial.

4.- La separación de poderes es un rasgo esencial de la democracia que muchas veces no se practica efectivamente en nuestra América. Si bien ella se da también en algunos casos en la relación entre Ejecutivo y Legislativo en regímenes presidenciales (por ejemplo, en la excesiva cesión de competencias para legislar que algunos Congresos delegan en los Presidentes) la situación más preocupante se da en relación al Poder Judicial, que en ocasiones se convierte en una herramienta más de la mayoría que gobierna. Sin justicia independiente es difícil contar con formas efectivas de protección de los derechos de los ciudadanos o de combatir el tráfico de influencias o la corrupción.

5.- La corrupción es aún un problema en la región, a pesar de los avances realizados en materia de transparencia y probidad en muchos países. Ella se une al escaso tratamiento que aún tiene, en todas partes del hemisferio la relación entre dinero y política, que incluso ha sufrido retrocesos en tiempos recientes. La participación directa de empresas en la política, no sólo para hacer "lobby" sino también para financiar campañas y actividades políticas, es contraria al concepto de la política como actividad de las personas en condiciones de igualdad.

A ello se une la escasa transparencia que en muchas partes tiene el financiamiento electoral, en un continente en que el crimen organizado ha aumentado su presencia en los últimos años. Defender la limpieza del proceso político es hoy una tarea indispensable, no sólo para asegurar la igual participación de los ciudadanos sino también, especialmente en los países más vulnerables, evitar la presencia del narcotráfico y el crimen organizado en la actividad pública.

### Multilateralismo y Democracia

Todos los problemas que hasta aquí hemos anotado coinciden en gran medida con la agenda de la Organización de Estados Americanos. Hemos dicho muchas veces que la acción de la OEA se articula en torno a tres pilares: democracia y derechos humanos, desarrollo integral y seguridad.

El área de democracia tiene a su cargo los asuntos vinculados de manera más directa con la Carta Democrática: a) las elecciones. En estos cinco años hemos observado más de cuarenta procesos de votación, entre elecciones, presidenciales, parlamentarias, primarias, regionales y referéndums; y hemos entregado cooperación para mejorar los padrones y sistemas electorales en numerosos países. b) la transparencia. La OEA da seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción, realiza procesos de evaluación entre pares con participación de los gobiernos y de la sociedad civil; y coopera también con los países para mejorar la legislación y fiscalización que realizan en materias de transparencia y corrupción. Estamos además iniciando un ambicioso programa en materia de transparencia de gasto político y gasto electoral. c) el fortalecimiento de la institucionalidad, a través de programas como el de Registros Civiles, que busca asegurar el derecho a la identidad en un hemisferio en el que más de un 15% de las personas carece de documentos de cualquier tipo; o los de apoyo a Congresos y a gobiernos regionales. d) el mejoramiento de la calidad del gobierno, a través de programas de acceso a la justicia, de gobierno electrónico, etc.

El área de democracia tiene también que ver con las crisis que se viven en el hemisferio. Y permitan que me detenga un poco en este tema, porque ha sido motivo especial de crítica en los últimos meses, a partir de los hechos de Honduras. Son muchos los que apuntan a la OEA por este supuesto fracaso,



que demostraría la “irrelevancia” de la institución y la poca aplicación de la Carta Democrática y de la Carta de la OEA. Hablaremos en un momento más de lo que la OEA puede hacer. Lo que interesa en este punto, es decir que la de Honduras fue la octava en que nos correspondió actuar en estos cinco años. Por algún motivo ignorado se olvida Nicaragua (2005) cuando evitamos una crisis inminente y nuestra mediación permitió al gobierno del presidente Bolaños concluir normalmente su mandato; Haiti (2005.2006) donde la OEA trabajó en conjunto con Naciones Unidas para apoyar la elección presidencial que puso fin a la transición e instaló un Gobierno y Parlamento constitucionales; Ecuador (2005), donde la OEA contribuyó a normalizar la situación del Poder Judicial, acéfalo por casi un año, abriendo camino a las elecciones y reformas que tuvieron lugar en los tres años siguientes en ese país; Colombia 2004-2010, donde la Misión de Apoyo al Plan de Paz ha verificado durante los últimos seis años el desarme y reinserción de los paramilitares y los procesos relacionados al conflicto que hoy se ventilan en los Tribunales; Bolivia (2006 – 2009) donde participamos en cada una de las instancias del proceso por el cual se dictó la nueva Constitución hasta la elección de hace pocos meses; Guatemala (2009) donde la OEA actuó rápidamente para defender al Gobierno constitucional, amenazado en su estabilidad por acusaciones falsas en su contra; Colombia-Ecuador (2008), con participación determinante en el control del conflicto provocado a raíz del bombardeo colombiano a un campamento de las Farc en territorio ecuatoriano, sin conocimiento del gobierno de este país y el desarrollo de una misión de mediación que permanece hasta hoy; Guatemala-Belice (2004-2010), donde el litigio territorial se aproxima a una solución pacífica al aceptar las partes nuestra propuesta de someterlo a la Corte Internacional de Justicia, mientras una Misión Permanente se mantiene en la Zona de Adyacencia para evitar que cualquier incidente desviar a las partes de esa solución; a lo cual debe agregarse el resultado exitoso de las gestiones realizadas para levantar sanciones obsoletas en contra de Cuba (2009), cuya reincorporación a la OEA depende de la voluntad de ese país de entablar un diálogo con su Consejo, conducente a aceptar las mismas normas que rigen a todos los miembros de la Organización, .

No ha sido poca la actividad exitosa de la OEA en materia de crisis en los últimos años, ni pocas las ocasiones en que se ha aplicado exitosamente la Carta Democrática Interamericana. Estoy convencido de que, si el Gobierno de Honduras hubiera solicitado la acción de la OEA de manera oportuna, habríamos podido controlar este conflicto antes de que se llegara al golpe de

estado. En todos los casos anteriormente enumerados, el gobierno solicitó esa asistencia, en seis de ellos a través de la Carta Democrática. Cuando el gobierno de Honduras la pidió, ella fue acordada el mismo día 26 de Junio, para enviar una misión el Lunes 29. El golpe se produjo el Domingo 28.

### El Papel del Multilateralismo.

Para enfrentar estas y otras debilidades, la Organización de Estados Americanos cuenta con un conjunto de instrumentos. En materia de derechos humanos está su institucionalidad más conocida y prestigiada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En relación al tema de la corrupción, existe el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Las Misiones de Observación Electoral verifican la buena marcha de la democracia de origen y entregan recomendaciones acerca de las formas de mejorarla. Existen mecanismos de verificación en materia de políticas de drogas, de violencia contra la mujer y otros que no detallaré. Pero lo que tienen en común todos estos instrumentos y también la Carta Democrática Interamericana, es que en definitiva la decisión sobre su aplicación corresponde fundamentalmente a los países miembros.

En ese sentido, conviene recordar una vez más que la OEA no es un organismo supranacional, sino multilateral. No existe aquí una autoridad por encima de los estados miembros, sino que se trata, en cambio, de una instancia en que los estados miembros resuelven en conjunto.

La Carta Democrática Interamericana contiene las obligaciones fundamentales que los países miembros asumen para la preservación y fortalecimiento de la democracia. Pero en cuanto a su aplicación concreta, sólo se refiere a tres hipótesis, las tres vinculadas con una amenaza o ruptura del orden institucional. Y en las dos primeras hipótesis, la voluntad del gobierno afectado es determinante.

En el artículo 17, cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, puede solicitar al Secretario General o al Consejo Permanente asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. Es eso lo que hicieron oportunamente los

gobiernos mencionados en los casos de aplicación que mencionaba antes y lo que hizo demasiado tarde el gobierno de Manuel Zelaya.

En el artículo 18 el Secretario General o el Consejo Permanente pueden decidir actuar cuando en Un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político o el legítimo ejercicio del poder y enviar misiones y hacer gestiones. Pero en este caso, deben contar con el consentimiento previo del gobierno afectado.

La tercera situación se da cuando ya se haya producido una alteración del orden constitucional (arts. 20 ny 21). En este caso el Consejo Permanente toma las primeras medidas para restablecer el orden, con gestiones diplomáticas para restablecer la normalidad. Si ello fracasa o si se considera la situación demasiado urgente (como en Honduras, cuando el Presidente ya había sido expulsado del país) se llama a una Asamblea General Extraordinaria para que adopte las medidas pertinentes y si en ella se constata que se ha producido la ruptura y que las gestiones para restablecerlo han sido infructuosas, se procede a la suspensión del Estado.

Estas son las únicas de disposiciones de “acción” de la Carta Democrática Interamericana. Quienes muchas veces exigen o preguntan al Secretario General “por que no aplica la Carta Democrática” deberían primero leerla. En ella existen tres clases de limitaciones, que yo señalé al Consejo en un Informe de Abril de 2007, proponiendo considerar acciones para ello:

1.- La primera es que la posibilidad de realizar acciones preventivas antes de que provoque una crisis está sujeta a la decisión del gobierno afectado. Esto constituye sin duda una limitación seria, ya que puede ser el gobierno mismo el que está produciendo las situaciones señaladas y no estará muy dispuesto a llamar a la OEA. Por ello propuse ampliar el rango de actores que podían solicitar acciones preventivas, para incluir a los demás poderes del Estado.

2.- La segunda es la falta de atribuciones del Secretario General para realizar una política más activa de seguimiento y prevención. Por ello propuse ampliar las capacidades de la Secretaría para prever o prevenir las crisis. Ello debería incluir la posibilidad de realizar gestiones sin contar necesariamente con la invitación del gobierno afectado, peor con pleno conocimiento del Consejo.

3.- La tercera es que la Carta no define suficientemente cuales actos constituyen una amenaza o una ruptura del orden institucional. Desde luego, no puede tratarse de cualquier hecho que no está acorde con la Carta, que ya hemos dicho constituye un programa político por su amplitud. Pero tampoco debería limitarse los golpes de estado,, sin considerar que existen otros actos, como un fraude electoral a gran escala que podría considerarse rupturas del orden. Por ello propuse iniciar un estudio para que el Consejo o la Asamblea afinaran esa definición.

Estas tres propuestas y otras similares han sido estudiadas por el Comité Jurídico Interamericano y están ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Sin embargo, creo importante recalcar, al concluir esta intervención, que al actuar sobre ellas los estados de la región seguramente querrán revisar plenamente si con ellas no se está yendo más allá de lo que es permisible en una organización multilateral de estados soberanos. En definitiva, el sistema interamericano está conformado por estados independientes de gran diversidad geográfica, demográfica, económica y políticas. Tiene además una historia negativa de intervenciones y violaciones de soberanía. Su progreso depende de un adecuado equilibrio entre los principios y valores comunes que compartimos y la preservación de los principios de no intervención de autodeterminación que están en la Carta fundacional de la Organización..