

## **LA DEFENSA COLECTIVA DE LA DEMOCRACIA. Conferencia ante los organismos electorales de América Latina**

*Augusto Ramírez Ocampo*

### **RESUMEN**

La defensa colectiva de la democracia ha requerido de grandes esfuerzos en América Latina. En esta conferencia se tiene por objetivo analizar el papel de diversas instancias creadas con este fin. Se parte de 1983, con el grupo de Contadora, que constituyó el primer esfuerzo serio, latinoamericano, para solucionar conflictos de la propia región sin intervención de otros estados. Asimismo, se hace un análisis de otros instrumentos jurídicos, protocolos y resoluciones, cuyo fin ha sido desarrollar mecanismos viables y propiamente latinoamericanos, para la obtención y preservación de la paz, como es la Carta Democrática, instrumento creado en el seno de la Organización de Estados Americanos, en 1985. Esta carta representa hasta hoy el más elaborado acuerdo en el sistema interamericano, sobre el fortalecimiento y protección de la democracia. Dentro del análisis, se incluyen los momentos en los que dicha Carta se ha aplicado a partir de su expedición y los retos que enfrenta la democracia en América y la aplicación de esta carta. Se mencionan por ejemplo, el problema de la ingobernabilidad, de la legitimidad de las autoridades nacionales, de la pobreza, la inseguridad ciudadana, el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, el abuso de poder, etc. Finalmente, se establecen los principales obstáculos que se le plantean a estas instancias, debido a que en muchos casos, sus decisiones y sanciones no son vinculantes ni obligatorias, acatando el principio de no intervención en la que está basada la Organización de Estados Americanos.

**Palabras clave:** Contadora- democracia- Carta Democrática- legitimidad- ingobernabilidad.

### **ABSTRACT**

In Latin America the collective defense of democracy has required great efforts. This lecture has the intention to analyze the role of some institutions created for that purpose. The starting point is 1983 when the Contadora group was organized as the first Latin-American effort to solve regional conflicts without the intervention of foreign states. Also an analysis of judicial mechanisms, protocols and resolutions is made on those mechanism that are viable for Latin American to obtain and preserve peace, as is the Inter-American Democratic Letter, instrument created by the Organization of American States (OAS) in 1985. This letter represents today the most elaborated inter-American agreement to strengthen and protect democracy. The analysis includes its application and the challenges American democracy confronts, while discussing, problems with governability, legitimacy, poverty, safety, terrorism, and drug trafficking among other aspects. Finally, the main obstacles are established, for example decisions and sanctions that are not necessarily entail responsibilities.

**Keywords:** Contadora- democracy- Democratic Letter- legitimacy- ingovernability.

Resulta inevitable, cuando estamos reunidos en este hermoso país tan caro a los afectos de los colombianos, recordar su efectiva lucha contra uno de los últimos enclaves colonialistas que se habían enseñoreado en nuestra región. Su lucha estuvo rodeada de la solidaridad hemisférica y su resultado favorable sigue siendo celebrado como uno de los logros más significativos de la fraternidad latinoamericana.

Al propio tiempo es también necesario evocar, con parecida emoción el 9 de enero de 1983, cuando surgió el Grupo de Contadora oficializado en esa Isla paradisíaca; e integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Muy rápidamente nació en Lima, durante la toma de posesión del primer gobierno de Alan García, el Grupo de Apoyo a Contadora integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay lo cual creo una fuerza catalítica y un peso específico determinante para los propósitos y las acciones de paz en Centroamérica.

Para ese entonces el tratamiento que se le daba al tema centroamericano había agotado toda posibilidad de acción de la diplomacia convencional. La Organización de Estados Americanos OEA pasaba por un momento crítico, amargo epílogo de la frustrada acción Interamericana en el caso de las Malvinas que marcó el epitafio del Tratado de Asistencia Recíproca TIAR y prueba fehaciente de la falta de operatividad de los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos en el marco del sistema continental.

- \* Contadora significó el primer esfuerzo serio de construcción de una solución latinoamericana a los conflictos latinoamericanos;
- \* Logró mantener de cierta manera el conflicto centroamericano por fuera de la confrontación este-oeste.
- \* Redefinió la relación de Latinoamérica con Estados Unidos, consolidando el principio interamericano de no intervención y afianzando las soluciones multilaterales.
- \* Representó el principio del fin de la doctrina Monroe y sus corolarios al promover un mejor equilibrio de poderes y un mayor interés de Europa por América Latina;

- \* Señaló que la solución a los conflictos que surjan en América debe ser producto de acciones conjuntas y no unilaterales;
- \* Sembró una semilla verdaderamente revolucionaria en el derecho internacional al concebir un instrumento global para la obtención y la preservación de la paz.

Hoy puede afirmarse que América Central constituye un verdadero gran ejemplo para el mundo. Ha logrado liquidar sus conflictos armados internos y su confrontación ente los países; ha consolidado su democracia que goza de buena salud; ha establecido un Tratado Marco de Seguridad Democrática; ha logrado reconstruir su Sistema de Integración Económica.

Como resultado del proceso de Contadora que culminó con los Acuerdos de Esquipulas y con los mecanismos de diálogo permanente de sus Presidentes, quienes por contraste con las épocas pasadas, se reunieron solamente dos veces durante su historia independiente y sólo por la convocatoria de los mandatarios norteamericanos.

## I LA CREACIÓN DE LA DEFENSA COLECTIVA DE LA DEMOCRACIA LOS NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS HEMISFÉRICOS

### El Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias 1985

En Cartagena en 1985, se adoptaron dos reformas sustanciales que sirvieron de base al proceso de defensa colectiva de la democracia en el hemisferio. Por una parte, se consagró la promoción y consolidación de la democracia como objetivo explícito de la OEA, manteniendo el respeto por el principio de no-intervención y, por la otra se facultó al Secretario General para llevar a la atención del Consejo Permanente o de la Asamblea General cualquier asunto que en su opinión afecte o amenace la paz, la seguridad o el desarrollo de un Estado miembro.

Con fundamento en estas normas, La OEA puso a disposición de los Estados centroamericanos los instrumentos de la Organización para

alcanzar una paz firme y duradera en el Istmo y éstos la invitaron a participar en la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos de Esquipulas. Asimismo, en desarrollo de estos acuerdos la OEA fue invitada a observar las elecciones presidenciales en Nicaragua, lo que permitió poner en práctica, por primera vez, el mecanismo de observación electoral que tan buenos resultados ha arrojado desde entonces.

### **El Compromiso de Santiago de Chile y la Resolución 1080 de 1991**

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, en representación de sus gobiernos democráticamente elegidos, reunidos en Santiago de Chile, con ocasión del vigésimo Primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, declararon su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no-intervención y afirmaron su determinación de fortalecer la democracia representativa como expresión legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de Los Estados miembros. Consecuente con esa declaración, la Asamblea General adoptó La Resolución 1080 de 1991.

Este instrumento confiere a la OEA un mandato específico para actuar colectiva e inmediatamente en caso de una interrupción abrupta o irregular del proceso democrático en algún Estado miembro. La resolución instruye al Secretario General para que, en tal evento, solicite a convocatoria inmediata del Consejo Permanente, el que, al examinar la situación, en el marco de la Carta, decida y convoque una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días. La reunión de uno de estos dos órganos tiene por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que

se estimen apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional.

### **El Protocolo de Washington 1992**

En 1992, en el marco del decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los Estados miembros aprobaron reformas a la Carta, entre las cuales convinieron que un Estado miembro cuyo gobierno haya sido derrocado por la fuerza pueda ser suspendido de la Organización, suspensión que solamente se producirá cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiere emprendido para propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el estado miembro afectado.

La Cláusula democrática en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas Québec 2001.

En la ciudad de Québec, en 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio, constituye un obstáculo insuperable para la participación de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas, trasunto de las cláusulas democráticas establecida en el Grupo de Río, la SIEGA, CARICOM, MERCOSUR Y La Comunidad Andina.

### **Aplicación de la Defensa Colectiva de la Democracia Resolución 1080/91**

#### **1. HAITÍ**

Luego del derrocamiento del Presidente Aristide en Haití, el 29 de septiembre de 1991, el Secretario General Joao Baena Soares invocó inmediatamente la resolución 1080, procediéndose a la convocatoria del Consejo Permanente de la Organización. Este órgano condenó el golpe de estado y convocó inmediatamente una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores,

en la que los cancilleres rechazaron el golpe de Estado y recomendaron también a los países adoptar un embargo comercial, la suspensión de relaciones financieras, comerciales y diplomáticas con el gobierno militar, suspender la cooperación y asistencia técnica, congelar los bienes de los funcionarios del gobierno, y suspender las visas a los autores y partidarios del golpe. Finalmente por un acuerdo celebrado en Washington se llegó a un acuerdo con el Senado y la Asamblea de Haití que fue incumplido por el General Cedras.

## 2. PERÚ

El 5 de abril de 1992 el Gobierno del Perú procedió a cerrar y disolver el Poder Legislativo, intervenir el poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal de Garantías Constitucionales. El Secretario General, Baena Soares, invocando la resolución 1080, convocó al Consejo Permanente de a Organización, el que resolvió deplorar los sucesos, instar a las autoridades peruanas para que restablecer de inmediato la absoluta vigencia de las instituciones democráticas, y convocar ante la gravedad de los hechos una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores. El retorno a la vigencia de la institucionalidad democrática se debió ciertamente a la eficacia de los mecanismos de a Organización que se vieron acompañados por la comunidad internacional. En el 2002, la OEA no convalidó la reelección de Fujimori por las serias irregularidades que caracterizaron esas elecciones y desplazó una misión de observación política al Perú para facilitar las negociaciones entre el gobierno y la oposición. Fujimori renunció en noviembre de 2001 y nuevas elecciones presidenciales se llevaron a cabo en abril y junio de 2002, con las que se consolidaron las instituciones democráticas.

## 3. GUATEMALA

El 25 de mayo de 1993, el Presidente de Guatemala suspendió por decreto la vigencia de la Constitución, disolvió el Congreso, La Corte Suprema de Justicia, la Corte de

Constitucionalidad, removió y ordenó la detención del Procurador General de la Nación, del Procurador de los Derechos Humanos y suspendió la ley Electoral y de partidos políticos. El Secretado General, invocando la Resolución 1080, convocó inmediatamente al Consejo Permanente, el que deploró los hechos, instó a las autoridades guatemaltecas a restablecer de inmediato la vigencia de las instituciones democráticas, convocó a una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores y solicitó al secretario General encabezar una Misión de averiguación de los hechos e informar a la reunión ad hoc.

La reunión de Cancilleres reiteró la condena de los hechos y exhortó al gobierno para restablecer las instituciones democráticas. Invitó a los Estados miembros a evaluar sus relaciones y la cooperación con Guatemala, solicitó al Secretario General su regreso a Guatemala con el fin de apoyar los esfuerzos del pueblo guatemalteco para restablecer el orden constitucional por la vía del diálogo y la concertación. La resistencia de la Corte de Constitucionalidad y del Tribunal Supremo Electoral, el intenso y generalizado rechazo de la gran mayoría de los guatemaltecos y de las fuerzas armadas, hizo que el presidente Serrano renunciara el 1 de junio de 1993 y se ausentara del país. El Congreso de la República eligió nuevo Presidente al Procurador de los derechos humanos, Ramiro de León Carpio.

## 4. PARAGUAY

El 22 de abril de 1996, el presidente Wasmosy solicitó la renuncia del general Lino Oviedo, jefe del Ejército. Al rehusarse éste último a renunciar se desató una crisis institucional. La insubordinación del general Oviedo se tradujo en un intento velado de golpe de estado que incluyó la demanda de renuncia del Jefe del Estado, así como amenazas y presiones militares y políticas contra el mandatario. La situación, si bien no constituía una ruptura institucional, si representaba una amenaza inminente de interrupción del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo. El Consejo Permanente condenó el intento, demandó el respeto a la Constitución, expresó su apoyo decidido

al gobierno del Paraguay y convocó la reunión ad hoc de Cancilleres. Esta no alcanzó a reunirse por la pronta superación de la crisis que culminó, después de una intensa actividad diplomática desplegada por el Secretario General y varios Cancilleres con la renuncia formal del General Oviedo.

### **Casos en los que no se invocó la Resolución 1080/91**

#### **5. VENEZUELA**

El intento de golpe de estado el 4 de febrero de 1992, más violento que el intento sucedido en Paraguay, no dio lugar a la aplicación de la resolución 1080. El Consejo Permanente condenó enérgicamente la sublevación armada contra el gobierno democrático del presidente Pérez, así como el criminal atentado contra su vida, manifestó su repudio a los que mediante el uso de la fuerza pretendieron usurpar la soberanía popular y la voluntad democrática del pueblo venezolano y reafirmó que en el hemisferio no hay espacio para los regímenes de fuerza.

#### **6. ECUADOR**

Fueron dos los eventos en los que no se dio aplicación a la resolución 1080. El primero en el caso de la destitución del presidente Abdalá Bucarám, el 6 de febrero de 1997 que no dio lugar a reunión del Consejo Permanente quien fue reemplazado por el Presidente de la Asamblea pasando por encima del derecho legítimo de la Vicepresidenta doña Rosalía Arteaga. El segundo; el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad, el 22 de enero de 2000, interrupción del proceso constitucional que fue rápidamente cubierto con el ascenso del Vicepresidente a la primera magistratura y que tampoco justificó una reunión del Consejo Permanente.

#### **7. PARAGUAY**

El asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña, el 23 de marzo de 1999, en el

que se involucraba al general Oviedo y el juicio en la Cámara de diputados al Presidente Raúl Cubas, desataron una tensa situación política. Las rápidas presiones de Argentina, Brasil y Uruguay fueron determinantes para la solución de la crisis, porque facilitó el asilo del Presidente Cubas, del General Oviedo y del Ministro de Defensa. La oportuna intervención de los países del MERCOSUR permitió conjurar la crisis antes de la nociva extensión de sus efectos.

## **II LA CARTA DEMOCRÁTICA**

### **La Carta Democrática. El Derecho a la Democracia**

Este instrumento refleja claramente que la democracia, su consolidación y protección, cuando se encuentre amenazada, se ha convertido en la tarea central de la OEA. Es parte de un proceso que se inició en Cartagena en 1985 y representa hasta hoy el más elaborado acuerdo en el sistema interamericano sobre el fortalecimiento y protección de la democracia.

Constituye, de alguna manera, una interpretación auténtica de la Carta Constitutiva de la OEA, suscrita en Bogotá en 1948. Contiene una mención expresa a la democracia, tanto en su preámbulo cuando dice que "el verdadero significado de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un sistema de Libertad individual y justicia fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".

En su capítulo sobre principios afirma que "la solidaridad de los estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio de la democracia representativa".

Por lo mismo es posible como lo sostienen algunos, que tendrá el rango de un instrumento internacional vinculante, por encima del nivel normativo que la pirámide jerárquica de la OEA le pudiera asignar. Es una nueva norma del derecho internacional americano, el derecho a la democracia entendido como que la democracia

puede y debe ser defendida mediante acciones colectivas de carácter pacífico.

### **Derecho a la Democracia con Definición Integral**

Tiene unas características sobresalientes. Por una parte, al reunir en un solo documento las resoluciones, declaraciones y reformas a la Carta que dieron sustento al espíritu democrático de la Organización, elevó el compromiso político y jurídico de los Estados miembros en procura del mantenimiento, defensa y fortalecimiento del régimen democrático.

Por otra parte, constituye un instrumento completo que presenta una definición amplia de la democracia, a la que incorpora elementos como la lucha contra la pobreza, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, los derechos de los trabajadores, la importancia de la educación, la protección del ambiente y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida, que son hoy consustanciales a un régimen de libertades y de respeto a los derechos fundamentales de las personas. Y por último, consagra en su artículo I "Los pueblos de América tienen derecho a la Democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla".

### **Acciones Preventivas**

Asimismo, representa un avance cualitativo y significativo en relación con la resolución 1080 y el protocolo de Washington por el carácter preventivo que puede tener la acción de la OEA, al introducir la idea de alteración del orden constitucional, hecho anterior a una interrupción o ruptura, para autorizar la acción o reacción de la OEA. Es decir que ahora un hecho anterior a una interrupción o ruptura puede ser motivo de acción o reacción.

Por otra parte, la Carta recoge el gran esfuerzo que ha hecho el derecho internacional de los derechos humanos para incorporar una nueva generación de derechos, como los relacionados

con los pueblos indígenas, los niños, las mujeres, los trabajadores migratorios y sus familias y los derechos de los trabajadores sobre la base de las convenciones de la OIT.

### **Los Derechos Humanos**

Ratifica los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y la subordinación de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil, legalmente constituida. El fortalecimiento de los partidos y la participación activa de los ciudadanos como derecho y deber para fortalecer la democracia, afirma la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales y la obligación de los estados de combatir la pobreza, el desempleo y el analfabetismo.

### **Los Procesos Electorales**

La Carta dedica su capítulo V a los procesos electorales y justos y a la observación electoral objetiva imparcial y transparente con la capacidad técnica adecuada. El Estado debe garantizar condiciones de seguridad, libre acceso y cooperación con las misiones y estas informar de sus resultados al Consejo Permanente.

### **Aplicación de la Carta Democrática**

#### **VENEZUELA**

Los sucesos que tuvieron lugar el 11 de abril de 2000 en Caracas y los que se presentaron los días posteriores, dieron lugar a la primera aplicación de la Carta Democrática Interamericana. Ante la inicial confusión de la situación pero en virtud la gravedad de los hechos, el Grupo de Río que se hallaba reunido solicitó al Secretario General la convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo Permanente, de conformidad con el

Art. 20 de la Carta Democrática Interamericana. El Consejo Permanente condenó la alteración del orden constitucional, los hechos de violencia, expresó su solidaridad con el pueblo venezolano y su apoyo a la voluntad de restablecer la democracia plena en el marco de la Carta Democrática Interamericana e instó a la normalización en ese mismo marco. La OEA, el Centro Carter y el PNUD presentaron una Declaración de Principios por la Paz a la consideración y firma del gobierno y de la oposición que contenía tres aspectos fundamentales: reforma del sistema electoral, investigación de los hechos del 13 de abril de 2000 y desarme de la población civil. Las dificultades crecientes en Venezuela llevaron a la constitución de una Mesa de Negociación y Diálogo, con el Secretario General como facilitador y teniendo por objeto hacer los acuerdos necesarios para la normalización de la democracia venezolana. Las dificultades confrontadas en el seno de esa Mesa de Negociación, leyó a la integración del Grupo de Amigos de Venezuela, conformado por los cancilleres de Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal.

Luego de varios meses de infructuosos esfuerzos por nombrar a los integrantes del nuevo Consejo Electoral, el Tribunal Supremo de Justicia procedió a su designación, invocando una sentencia que señalaba que en la transición constitucional no se podía generar vacíos en los poderes del Estado.

El proceso de referendo constitucional, observado por la OEA y el Centro Carter y sus resultados avalados por los observadores pusieron fin a la crisis.

#### **BOLIVIA**

En el mes de febrero de 2003 se presentaron en Bolivia enfrentamientos armados con un alto número de víctimas y un evidente quebrantamiento de la función del estado de garantizar la seguridad ciudadana y el respeto a sus derechos más fundamentales.

A solicitud del gobierno boliviano, a OEA se comprometió a realizar una investigación imparcial de esos hechos y a elaborar un informe

que recomendara al gobierno posibles acciones para fortalecer la democracia. Sin embargo, estos hechos condujeron a la renuncia de los Presidentes Sánchez de Losada y Carlos Mesa y a la posesión como Jefe de estado del Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

#### **HAITI**

La crisis haitiana empezó a vivir un nuevo capítulo con ocasión de las elecciones parlamentarias de mayo de 2000, en las que se quebrantaron normas constitucionales y se violentaron los más elementales estándares en materia de elecciones libres y transparentes.

La Asamblea General reunida en Costa Rica en junio de 2001 encomendó al secretario General buscar con los sectores de la sociedad haitiana un acuerdo que resolviera el problema suscitado por esas elecciones y emprendiera un diálogo nacional para la reconciliación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

El acuerdo logrado en julio de 2001 para el establecimiento de un Consejo Electoral, creíble, neutral e independiente no pudo llevarse a cabo por razón de los ataques armados del 28 de julio y el 17 de diciembre de ese año y la posterior violencia callejera que sacudió a la capital y a varias ciudades del país. Esta nueva crisis apenas ha terminado con la elección reciente de un nuevo Presidente Constitucional.

#### **ECUADOR**

En el caso de la crisis ecuatoriana que provocó la salida del Presidente Lucio Gutiérrez y el ascenso a la presidencia del vicepresidente, no hubo aplicación de los mecanismos de la Carta Democrática, sino invocación de la misma en las resoluciones 880 y 883 del 2005 que dieron apoyo al gobierno ecuatoriano en su decisión de fortalecer la gobernabilidad y asegurar el respeto al estado de derecho, al orden constitucional, a la separación e independencia de los poderes públicos, en particular a la rama jurisdiccional, con el propósito de contribuir a la estabilidad de las instituciones democráticas.

### III. LOS RETOS QUE CONFRONTA LA DEMOCRACIA EN AMERICA Y LA APLICACIÓN DE LA CARTA DEMOCRATICA

La tarea de la comunidad interamericana, en casos de ruptura o de amenaza grave contra el régimen constitucional, es reaccionar con celeridad con la aplicación de los instrumentos jurídico-políticos de la Carta Democrática y con la solidaridad que transmite la acción colectiva. Pero la estabilidad democrática no está solamente amenazada por interrupciones abruptas. También puede estarlo por procesos que le resten su legitimidad a largo plazo; por fenómenos cuya persistencia es susceptible de socavar la credibilidad y confianza en este sistema de gobierno.

#### Las amenazas a la Gobernabilidad y la Erosión de la Legitimidad

Las amenazas susceptibles de afectar la legitimidad son variadas y tienen que ver con la extensión de fenómenos que pueden llevar al ciudadano a perder la confianza en que la democracia es el mejor sistema de gobierno posible. La legitimidad no es absoluta y tiene que ver con dinámicas políticas que se dan, se renuevan, o se pierden día a día en todas las democracias y que hacen parte de la política y del ejercicio del gobierno. Es difícil trazar el límite entre situaciones en las que la credibilidad de un determinado gobierno se deteriora y entre las que es la falta de confianza en el sistema de gobierno la que pone en peligro la estabilidad democrática. Por lo mismo se trata de considerar solamente aquellas circunstancias que pueden provocar un alto grado de desconfianza en la democracia y que podrían llegar a un cierto grado de deslegitimación capaz de socavar al sistema mismo. Los niveles de pobreza y desigualdad creciente, la inseguridad ciudadana, la corrupción política y administrativa, la impunidad, el narcotráfico y el terrorismo, hacen parte de las preocupaciones de la ciudadanía y de su solución y tratamiento depende un importante factor de legitimación de la democracia.

#### Persistencia de la pobreza a desigualdad y la injusticia social

Este es uno de los factores, junto con la peor desigualdad existente en el mundo, unida a la injusticia social, a los que se le atribuyen mayor peso en el descrédito al sistema político de América Latina. Hay mucha confusión académica para explicar la relación entre niveles de pobreza y desarrollo democrático. Pero lo que sí es relativamente claro es que el desarrollo social y económico vigoriza el sistema democrático. Como lo es también que las instrucciones democráticas pueden ser condición necesaria, pero no suficiente, para un desarrollo más equitativo y sostenible. Si la democracia no disminuye la pobreza, la desigualdad y la injusticia pierde legitimidad a los ojos de los ciudadanos que las padecen. La necesidad de que la OEA adquiera un papel más relevante en la lucha contra la pobreza ha sido reiterada recientemente en el Protocolo de Washington de 1992, el Protocolo de Managua de 1993, en la Asamblea General Extraordinaria en México en 1994; en la Cumbre de las Américas en Miami en 1994, la Declaración de Montrouis en 1995 la Asamblea de Panamá en 1996, el Programa Interamericano contra la Pobreza y en varias de las Asambleas Generales en los últimos años.

#### El Ascenso de la criminalidad y la inseguridad ciudadana

El fenómeno de la violencia no es exclusivo de las Américas, pero es en el hemisferio en donde registra los índices más preocupantes, como que de acuerdo con un estudio del BID y del Banco Mundial, la tasa de asesinatos es más del doble que en cualquier otra región del mundo. Este fenómeno genera un costo humano, político y económico muy alto. La inseguridad afecta el nivel de bienestar de los ciudadanos y su calidad de vida, erosiona la capacidad de gobierno y la credibilidad pública en las instituciones, afecta la inversión y a producción, erosiona gradualmente la confianza en el sistema democrático para abrir paso a la falsa ilusión de que con regímenes autoritarios se recupera la seguridad.



La OEA, en este campo, cuenta con un Programa Especial sobre disuasión del Crimen y Seguridad Ciudadana.

### **La Corrupción**

La falta de ética y probidad en la función pública representa una grave amenaza a la democracia. Es un fenómeno que no solo se ha extendido, sino que también se ha hecho más evidente. Ello explica la reducida tolerancia nacional en internacional frente a la corrupción.

En 1994 los Presidentes de los Estados miembros indicaron que la democracia requería un ataque integral en contra de la corrupción como factor social de desintegración y distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas. En el Plan de Acción para la Preservación y el Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias en las Américas, los presidentes hemisféricos destacaron la necesidad de desarrollar a través de la OEA con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre actos de corrupción en el sector público y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción. En marzo de 1996, en Caracas, los Estados miembros adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, instrumento central de la cooperación interamericana en la materia, que facilita la cooperación judicial, define una serie de medidas para prevenir la corrupción, instrumento central de la cooperación interamericana en la materia, que facilita la cooperación judicial, define una serie de medidas para prevenir la corrupción, incluye importantes avances en áreas claves como: política de extradición, intercambio de información sobre secreto bancario, e identifica las reformas que se requieren para modernizar las instituciones y eliminar las condiciones que fomentan la corrupción, incluyendo la cooperación entre las instituciones del estado y las organizaciones no gubernamentales.

### **La Impunidad y Fortalecimiento del Sistema Judicial**

El retorno a la democracia en los países americanos y el florecimiento de los derechos fundamentales de la persona han generado una creciente demanda sobre los sistemas judiciales y una mayor exigencia ciudadana sobre el desempeño de los mismos. La impunidad y la sensación de ineficacia de la justicia constituyen uno de los elementos de descrédito de la democracia, que le hace perder legitimidad y es susceptible de desvirtuar el conjunto de garantías que el régimen jurídico contempla para los derechos fundamentales. El campo de las reformas judiciales de tipo estructural es aún un espacio muy poco transitado. Los esfuerzos de mejoramiento del sistema han comprendido dos enfoques: la modernización y énfasis en la eficiencia de la administración de justicia y la reforma sustantiva del sector y de sus fundamentos conceptuales. En el seno de la OEA los estados miembros han enfatizado su prioridad de fortalecer las ramas judiciales. Los organismos multilaterales también han otorgado prioridad a esas iniciativas, financiando proyectos de modernización del sector judicial en varios países de la región.

### **Tráfico ilegal de drogas, crimen organizado, ilegalidad**

Es este el fenómeno que más ha afectado la vida hemisférica. Constituye a no dudarlo el negocio ilícito de mayor rentabilidad que se haya conocido. Sus perversos efectos han agravado problemas de salubridad pública, elevado los índices de criminalidad esparcido la violencia en el seno de las sociedades, aumentado los casos de corrupción pública y privada y elevado las amenazas a la seguridad nacional. Pone en riesgo la estabilidad democrática en institucional y representa en algunos países la mayor amenaza a la estabilidad de sus regímenes políticos.

En el marco de la OEA, se creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), lo que permitió elevar el debate al nivel político, trascendiendo

los temas judiciales policiales y facilitó la formulación de una estrategia antidroga. Esta tiene la relevancia de ser un instrumento multilateral que representa un compromiso, por primera vez de parte de la esfera política, para enfrentar las diferentes facetas y manifestaciones del problema de las drogas en las Américas y que aspira a ser complementada con esfuerzos similares en otras regiones del mundo.

### **La amenaza de rupturas abruptas**

El segundo conjunto de amenazas contra la democracia proviene de fuentes o grupos que, con el abuso de instrumentos de poder, con el uso de la violencia sistemática, o con la amenaza de su utilización, pretenden tomar el poder o controlar alguna de las funciones básicas del Estado.

### **El Terrorismo**

El terrorismo es el método que, mediante el uso de la violencia, o su amenaza, pretende derrocar o desestabilizar al poder legítimamente establecido y lograr control total o parcial del Estado. Es un fenómeno que cubre toda a gama ideológica y la trasciende. Es un método sin color político, en auge, en el trámite de los conflictos actuales.

Como fruto del mandato recibido en la Cumbre de las Américas, la OEA ha asumido el compromiso de contrarrestar este delito. Así lo han expresado los Estados miembros en la Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de abril de 1996, al definir el terrorismo como un delito de carácter común y manifestar que la violencia terrorista erosiona la convivencia pacífica y civilizada, afecta el Estado de derecho y el ejercicio democrático, y pone en peligro la estabilidad de las instituciones nacionales y el desarrollo socioeconómico en nuestros países. Esta Declaración fue complementada por un Plan de Acción: sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo. Posteriormente, el Compromiso de Mar de Plata de 1998 demandó el establecimiento de un Comité interamericano Contra el

Terrorismo (CICIE), el que fue establecido por la Asamblea General mediante la resolución AG7RES 1650 (XXIX-0799).

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 renovaron la atención entorno a los esfuerzos interamericanos para enfrentar el terrorismo. La 23 reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo (RC.23/RES1/O1) el 21 de septiembre de 2001, en la que encomendó al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo. La Asamblea General de 2002, mediante la resolución AG7RES.1840(XXXII-0/o02) APROBÓ LA Convención Interamericana Contra el Terrorismo. El 29 de enero de 2003 se expidió la Declaración de San Salvador sobre el Fortalecimiento de la Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo. En el año de 2002, el CICIE estableció un Secretariado Ejecutivo en el marco del Secretariado General de la OEA. En octubre de 2002 fue designado un Secretario General para dirigir los trabajos del Secretariado.

En la Conferencia Especial sobre seguridad México 2003 se reconoce el terrorismo como una de las nuevas amenazas a la estabilidad y democracia del hemisferio y se afirma que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos. Refrendamos nuestro compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con el pleno respeto al Estado de Derecho y al Derecho Internacional".

Asimismo se declara la necesidad de fortalecer el Comité Interamericano contra el Terrorismo para prevenir y reprimir su financiación; impedir la circulación internacional de terroristas y asegurar su enjuiciamiento.

### **Abusos del Poder Presidencial**

Desde la adopción de la Declaración de Santiago para la Defensa de la Democracia en 1991, han ocurrido dos eventos en los que

los presidentes en ejercicio han rebasado sus funciones constitucionales y han extralimitado sus poderes, alterando el marco constitucional democrático. En ambos casos, la acción colectiva liderada por la OEA ha contribuido a reencauzar el sistema democrático. A su vez, la acción internacional sumada a los nuevos instrumentos jurídicos del sistema interamericano ha representado un elemento disuasivo y persuasivo contra este tipo de excesos. El papel deslegitimador de la acción colectiva se ha convertido en un verdadero obstáculo a esa clase de tentaciones.

### **Limitaciones del Sistema**

El funcionamiento y la efectividad de la OEA se hallan condicionadas por las limitaciones y tensiones inherentes a una organización internacional. Estas limitaciones derivan de sus normas constitutivas o de las decisiones de sus cuerpos gobernantes y corresponden esencialmente a las limitaciones que se han identificado tradicionalmente y en general en los organismos internacionales y en el derecho internacional.

### **Limitaciones de la no-obligatoriedad y de las sanciones**

En general, las decisiones de los cuerpos gobernantes de la Organización tienen el carácter de recomendaciones, sugerencias exhortaciones a los Estados miembros para cumplir con lo acordado en las resoluciones. No son, por lo tanto, necesariamente vinculantes o de obligatorio cumplimiento.

La Organización tampoco tiene la competencia o la facultad o la autonomía y capacidad coercitiva para ejecutar por sí sola las decisiones de los cuerpos gobernantes o para forzar su aplicación y hacer cumplir las medidas acordadas. La Carta no permite el uso de la fuerza ni de medidas coercitivas. El caso de Haití es demostrativo de esta limitación. Dada la incapacidad de hacer cumplir el embargo o de utilizar medidas coercitivas para desalojar el gobierno de facto, se tuvo que recurrir al Consejo de seguridad de

la ONU, el que si impuso el embargo obligatorio y permitió el uso de la fuerza, para asegurar el retorno del Presidente Aristide. La crisis actual resalta estas evidencias.

### **El no-cumplimiento de las obligaciones y sus consecuencias**

La obligación de los Estados miembros es cumplir con las resoluciones de sus órganos superiores, así como respetar la Carta de la Organización. Sin embargo, con frecuencia surge la pregunta obligada de qué ocurre si no se respetan los principios de la misma, o las decisiones de los órganos superiores. O sea, cuáles son las consecuencias para el Estado miembro que no respeta los principios, ni cumple con las disposiciones de los cuerpos gobernantes? La vigencia de este condicionamiento señala otro de los límites de la OEA: la incapacidad, en ciertos casos, de hacer respetar los principios de la Organización, particularmente la imposibilidad de evitar, por medio de la mera invocación de sus principios, que los Estados miembros no usen la fuerza en intervenciones unilaterales, como ya ha acontecido. Sin duda representa un gran avance en esta materia la capacidad de suspender a un Estado en su participación dentro de los Órganos del Sistema y un antecedente aleccionador, las medidas de embargo y bloqueo comercial aplicadas en el caso de Haití y las normas del Protocolo de Washington y la Carta Democrática.

### **El principio de no-intervención, no injerencia, autodeterminación y respeto a la soberanía**

Las normas y acciones en defensa y promoción colectiva de la democracia, que para algunos representa una especie de intervencionismo en los asuntos internos de los Estados miembros, también para otros encarnan un desafío significativo al tradicional principio de no-intervención así como los demás principios tutelares relacionados sobre los cuáles se ha basado la Organización desde sus orígenes.

En ese sentido, conceptos como el derecho a la democracia, el principio de legitimidad democrática, el derecho y la soberanía de los pueblos (más que de los Estados), han ido ganando legitimidad y vigencia internacional, así como preeminencia en la escala de valores del sistema interamericano. La vigencia efectiva de la democracia representativa ya no es asunto exclusivo de la jurisdicción doméstica de los Estados miembros, ni su violación se puede cubrir o amparar detrás del tradicional principio de la soberanía absoluta de los Estados, particularmente cuando los Estados miembros han acordado formalmente su compromiso y obligación de defenderla, promoverla y practicarla efectivamente.

Esa erosión del sacrosanto principio de no-intervención se puede ver acentuado por la tendencia reciente en el escenario internacional de concebir intervenciones justificadas, cuando se trata de acciones de carácter humanitario, o cuando apuntan a salvaguardar la seguridad y salubridad colectivas.

Sin embargo de la aplicación de la resolución 1080 y posteriormente de las normas de la Carta Democrática, es posible constatar que hasta hoy el principio de no intervención de alguna manera ha prevalecido en la forma y el espíritu con que la OEA ha actuado en las distintas crisis que se han presentado.

Paradójicamente, cuando se presagiaba, en el nuevo marco de la globalización, una tendencia hacia la prevalencia de los intereses colectivos vinculados a valores como la defensa y fortalecimiento de la democracia sobre los derivados de una férrea afirmación del principio de soberanía y por ende del de no intervención, no injerencia y autodeterminación de los pueblos, la aplicación de las normas e instrumentos de la Carta Democrática no lo ha dejado ver así, a pesar de que en algunos casos ha estimulado la acción de organizaciones subregionales como MERCOSUR Y CARICOM.

El nuevo entorno Internacional a "contrario sensu" de lo acontecido en el período de la posguerra fría, no parece favorecer la acción de las organizaciones internacionales ni la aplicación de sus instrumentos en casos que afecten la estabilidad democrática o la seguridad internacional.

Por el contrario, los consensos al interior de esas organizaciones se han visto sustituidos por la voluntad y la acción unilateral de potencias dominantes.

En el caso del hemisferio es perceptible cierto debilitamiento de la OEA en su capacidad de facilitar soluciones a problemas políticos internos de sus estados miembros, como se ha visto recientemente en los casos de Ecuador, Bolivia y Nicaragua. La no aprobación de la iniciativa del "monitoreo" a las democracias continentales y a sus eventuales crisis en la última Asamblea General, evidencia una tácita resistencia a la adopción de nuevas herramientas que puedan afectar la soberanía de los estados y el principio de no intervención.

### **Exigibilidad de la Carta Democrática**

¿Es la Carta Democrática Interamericana jurídicamente vinculante? El movimiento se demuestra andando. Aunque la Carta Democrática Interamericana es una Declaración aprobada por Resolución de la Asamblea de la OEA y no por un tratado; pone en práctica principios afianzados a lo largo de los años con base en normas jurídicas. Cuando la Carta de la Organización de Estados Americanos, ratificada conforme a derecho, establece que los Estados que la integran tienen la obligación de promover la democracia, y establecer sanciones por no hacerlo, le esté dando a la Carta Democrática la fuerza jurídica vinculante para que sea acatada por todos sus signatarios.

Pese a ello, la discusión continúa, algunos juristas sostienen que la Carta Interamericana no es jurídicamente vinculante. Juzgo adecuado aceptar la tesis de que la Carta Democrática, aunque con dificultades, ya se está aplicando en el hemisferio.

## **IV. EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA**

Al comienzo del 2004 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo resolvió

hacer un "estado del arte sobre la situación de la Democracia Latinoamericana al cabo de la larga construcción que condujo a la Defensa de la Democracia como se ha descrito minuciosamente en el capítulo anterior. La conclusión a que llega este estudio ratifica el hecho de que todos los 17 países Latinoamericanos continentales analizados, más República Dominicana, cumplen los requisitos fundamentales de ser unas democracias formales a diferencia de lo ocurrido hace 30 años cuando a duras penas tres de estos países Colombia, Costa Rica y Venezuela podrían ser considerados como democracias formales con elecciones periódicas, separación y equilibrio de poderes.

Sin embargo, el análisis llevado a cabo con el apoyo de un distinguido grupo de científicos políticos, con una base empírica y unas encuestas llevadas a cabo en los 18 países y numerosas entrevistas con líderes políticos, económicos y sociales de la región, arrojaron como resultado que los sistemas democráticos todavía son frágiles porque se apoyan en dos soportes desdeñables como son la pobreza y la desigualdad, a la cual se añade la corrupción rampante. Se establece también que La democracia latinoamericana ha logrado desarrollar solo uno de los atributos de la ciudadanía o sea la ciudadanía política, pero no las ciudadanía civil, económica y social a diferencia de las democracias consolidadas de los países nor-occidentales.

Queda también claro que los partidos políticos de la región no cumplen con los requisitos ni con las tareas que le son inherentes en los procesos democráticos como el de la creación de auténticas alternativas para presentar ante el elector, la preparación de opciones de gobierno y de 103 equipos dirigentes para poder llevarlas a feliz cumplimiento.

Por medio de dos índices, el Índice de Democracia Electoral IDE y el Índice de Apoyo a la Democracia IAD se revelan el compromiso amplio con los principios fundamentales de la democracia al tiempo que aparece una insatisfacción profunda y generalizada con los desempeños.

El IDE combina cuatro variables, todas ellas relacionadas con el sustento de la democracia, derecho al voto, elecciones limpias y transparentes,

elecciones libres y elecciones como medio de acceder a los más altos cargos públicos. Su valor va entre cero y uno donde cero indica la total inexistencia de democracia electoral y el uno el máximo. Según este índice América Latina subió rápidamente de 0.28 en 1977 hasta alcanzar en 2002 un 0.93 que corrobora la contundente transformación del panorama político de la región. En cuanto al IAD se registra, con base en el resultado de cerca de veinte mil encuestas a ciudadanas y ciudadanos de los países analizados, una profunda insatisfacción popular por los líderes elegidos democráticamente.

El crecimiento económico insuficiente, las profundas desigualdades y los sistemas jurídicos y servicios sociales inadecuados que provocan el malestar popular y la desconfianza en una democracia incompleta originan la propuesta central del informe que se resume en la invitación a pasar de a una democracia electoral a una democracia de ciudadanos; de una Democracia simplemente Representativa a una Democracia activamente Participativa. Es decir con ciudadanos de alta intensidad a los cuales se le garantizan todos sus derechos civiles, políticos y sociales: se les respeta su dignidad, su igualdad esencial, asociados al concepto de su pertenencia a una comunidad organizada.

De ahí se concluye la necesidad de ampliar la Agenda Pública para incluir la búsqueda de una democracia que va más allá de un régimen político y se convierta en una verdadera forma de vida, en un sistema para organizar la sociedad.

Los retos entonces radican en analizar hacia delante una Agenda que contemple cuatro grandes temas Democracia y Política, Democracia y Estado, Democracia y Economía, Democracia y Globalización.

La política se expresa tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar los derechos civiles y sociales. La crisis se expresa también en las estructuras clientelistas y cerradas de los partidos, su proliferación innecesaria pero al mismo tiempo la convicción de que no hay democracias sin partidos ni partidos sin democracias.

La cuestión económica radica en la falta de opciones que el pensamiento único ignora,

de la incapacidad del ciudadano para determinar el curso de los factores económicos que inciden directamente sobre su vida diaria porque suelen ser resueltos sin deliberación, sin la posibilidad de contrarrestar las propuestas con el voto de los ciudadanos y la sensación clara de que sus decisiones se toman por poderes fácticos <no democráticos o por poderes extraterritoriales que ignoran la condición del ciudadano de a pie.

La crisis sobre el estado proviene de la incapacidad de las nuevas tendencias que promueven el desmantelamiento del poder del Estado, su privatización creciente y el imperio exclusivo de la "mano invisible del mercado" para la asignación de los recursos económicos y para la atención de las políticas sociales.

#### La Agenda Propuesta

El informe propone criterios para una agenda que permita atacar el déficit democrático y que, partiendo de recuperar el espacio de la política y de los partidos políticos para la democracia, debata y brinde respuestas frente a cuestiones centrales.

Los grandes temas que componen esta agenda se refieren básicamente a la renovación del contenido y la relevancia de la política y sus instituciones; a la construcción de una nueva estatalidad; a impulsar una sociedad civil verdaderamente participativa; a ampliar el espacio de lo público con el fin de garantizar ese diálogo permanente entre el ciudadano y el Estado, entre la sociedad y las instituciones; a mirar la economía desde la democracia y a crear los espacios de autonomía que las democracias latinoamericanas requieren para actuar en el contexto de la globalización.

La política y los Partidos Políticos deben recobrar contenido y representatividad. Hay que llenar a la sociedad de política y de política a la sociedad. La política cumple una función vital en el proceso democrático: encarna las opciones, agrupa las voluntades y crea poder. Estas son tres condiciones inexcusables para el desarrollo de la democracia. Una política que no cumpla con ellas, pone en peligro la sustentabilidad democrática. En América latina hay crisis de la política y crisis de representación, porque estas tres condiciones sólo se cumplen parcialmente y en ocasiones no existen. Más aún, hoy se advier-

te una creciente incapacidad de la política para articular proyectos colectivos, y un desprestigio general de esta vital actividad que se percibe como especialmente corrupta.

La política pasó a ser en la región, una actividad poco vinculada con las identidades, intereses y aspiraciones de la sociedad, está vacía de contenido. La crisis de la política se expresa en la ruptura que existe entre los problemas que la ciudadanía reclama resolver y la capacidad que aquélla tiene para enfrentarlos. Ahí radican buena parte de los problemas de confianza y legitimidad que en América Latina ha tenido que enfrentar la democracia de los últimos 30 años: la política, los partidos políticos las instituciones básicas y sus líderes.

De forma paralela a esa declinación de la vida partidaria, han aparecido nuevos actores en el escenario de la vida pública. Medios de comunicación, iglesia, empresarios y grupos económicos, organizaciones no gubernamentales, juntas vecinales, sindicatos, intervienen de manera creciente y activa en el debate, representando intereses parciales sin el marco de un proyecto unificado nacional- a los cuales hay que crearles escenarios ordenados de participación efectiva. En efecto, debe aceptarse que la democracia, entendida como forma de organización de la sociedad, implica una mayor participación del ciudadano y en especial de los tradicionalmente excluidos en la construcción de la agenda en la deliberación de las soluciones y en el escenario de lo público. Lo público no es monopolio de los políticos.

Se abre así un doble desafío político. Resolver el problema de la pérdida de contenidos de la política, su consiguiente dificultad para resolver el déficit de la democracia y la cuestión del poder necesario para resolverlos y encontrar el medio para que la acción de las organizaciones de la sociedad civil, enriquezca la esfera pública y contribuya a solucionar los desafíos del espacio político.

### **Un Estado eficaz para gobernar la globalización**

El Estado es uno de los rostros de la democracia: un Estado sin poder es una democracia

sin poder. Un Estado no creíble conduce a desconfiar de la democracia. Un estado anémico expresa una democracia de ciudadanía imperfecta. Una agenda de un Estado para la democracia debería vertebrarse a partir de la idea de Nación para la cual se pretende que el Estado actúe. Debería tener en cuenta al Estado en tanto centro de toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes orientados a enfrentar los problemas que las sociedades reconocen como más relevantes. Un Estado soberano pero un Estado que cada día más se relaciona con otros actores que inciden necesariamente en la vida de los ciudadanos.

Para ello es preciso debatir las cuestiones que en América Latina ponen en duda la eficiencia y eficacia de las burocracias del Estado, la efectividad de su sistema legal y su propia credibilidad. Estas son: ineficiencia de la acción del Estado y la aguda reducción de su autonomía, ineffectividad del sistema legal; incapacidad para alcanzar el conjunto de su territorio y a todos sus habitantes; falta de un efectivo monopolio de la fuerza; incapacidad estatal para sumir la representación de la diversidad al interior de la nación; pérdida de credibilidad, falta de transparencia y responsabilidad; incompetencia del sistema político para construir poder estatal, que permita ejercer sobremanera el mandato popular.

### **Gobernar la Globalización**

La globalización no puede detenerse. Paradójicamente ella demanda más estado eficaz y no menos estado inepto para poder gobernarla. Pero al propio tiempo se requiere de una acción conjunta de la subregión para poder hacer valer su peso en las decisiones que, sobre todo en el ámbito de la economía, determinan de manera relevante la suerte de los ciudadanos. Unos Estados que unidos puedan exigir con éxito que las determinaciones sobre la suerte de los países y las de sus nacionales, se adopte por las Instituciones Financieras Internacionales democráticas y no como imposición de los más ricos y poderosos.

La acción aislada de la mayor parte de los Estados nacionales latinoamericanos resulta

insuficiente para influir, controlar, regular o beneficiarse de procesos transnacionales o para resistir tendencias hegemónicas en los planos económico y político. Por eso, en América Latina, es imperativo ir más allá de los mecanismos de integración comercial actualmente existentes, hacia formas de integración política, como la que pretende el "Grupo de Río", que opere en los espacios reales de los procesos económicos, sociales y políticos, por un lado y por otro, amplíen el margen de decisión de los Estados de la región.

Es decir, debe hacerse una Defensa Colectiva de la Democracia entendida, con toda la complejidad de su contenido tal como lo consagró la Carta Democrática Interamericana aprobada en Lima el 11 de Septiembre del 2001. O sea, con respeto a los derechos, libertades humanas y de los derechos sociales. Con desarrollo económico y social incluidos, el combate a la pobreza, al analfabetismo, los bajos niveles de desarrollo humano, la creación de empleo productivo la preservación del medio ambiente y la educación de calidad. Todo ello dentro de la sujeción estricta al Estado de Derecho, el respeto a la soberanía de los Estados y la aplicación de la cláusula democrática vigente en los mecanismos regionales y subregionales.

### **V. LA TRASCENDENCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**

Durante la Constituyente colombiana de 1991 presenté a consideración de mis colegas un proyecto para establecer cinco ramas del poder público añadiéndole a las tres tradicionales - La Ejecutiva la Legislativa y la Judicial - dos nuevas, una la Rama del Poder Moral para agrupar en ella todos los organismos de control como la Procuraduría General de la República, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo y la Rama Electoral. En parte esa idea se consagró en la Constitución Bolivariana de Venezuela.

Aunque la propuesta no fue aceptada quedó más claramente establecida la autonomía de los organismos de control bajo el título X de la Constitución Colombiana y se creó el Consejo

Nacional Electoral que se estableció una curiosa relación entre este y el Registrador Nacional del Estado Civil.

Este menguado poder electoral mantiene una marcada politización, una dirección bícéfala que dificulta su administración, tanto a nivel nacional como territorial y un origen de elección diferente y al mismo tiempo mantiene en la jurisdicción ordinaria la solución de los pleitos electorales en lugar de la creación de una Corte Electoral Nacional que integre las funciones que hoy detentan la Corte Suprema el Consejo de Estado y otros órganos jurisdiccionales.

A pesar de La última enmienda Constitucional sobre este tema, ocurrida en el Acto Legislativo 1 de 2003, posiblemente Colombia entrará en los próximos años a llevar a cabo una reforma Integral del sistema actual que deberá corregir además, el registro o padrón electoral, que seguramente esta inflado, lo cual hace aún más dramática la cifra de la abstención electoral.

### **Reglas de Juego y Perfeccionamiento Democrático**

El año 2006 ha sido particularmente activo en procesos electorales a lo largo de América. Procesos electorales que han dejado una saludable impresión y que distancian las sombras de ingobernabilidad que aquejan la América Latina. En efecto, los procesos electorales, celebrados en República Dominicana, Chile, Bolivia, Perú, Colombia nos muestran la credibilidad que los ciudadanos mantienen en la democracia pese a sus numerosos y sobre diagnosticados problemas. Sin embargo, esto es un ejemplo vivo de que la democracia es un proceso en construcción, con sus avances y retrocesos.

Habida cuenta de la correlación positiva entre el mejoramiento de la democracia y la gobernabilidad con la obtención de un mejor desempeño económico, y cuando hoy todos los países latinoamericanos -a excepción de Cuba- gozan de regímenes democráticos, curiosamente pareciera perder interés el debate en la región acerca de la ingeniería institucional y pasar a un

segundo plano la necesidad de perfeccionar los mecanismos de la democracia electoral.

La discusión sobre los sistemas electorales, los partidos políticos y los sistemas de partidos o la relación ejecutivo-legislativo y su incidencia en la gobernabilidad y en la calidad de la democracia terminan siendo discutidos, sin mayor profundidad cuando no se arguyen fórmulas que distorsionan, antes que contribuir al perfeccionamiento de la democracia electoral.

Resulta imperativo reafirmar la gran importancia del neo-institucionalismo o las reglas de juego para la consolidación de la democracia en América Latina; destacar la trascendencia del perfeccionamiento de la democracia electoral como mecanismo para una mayor gobernabilidad; resaltar la imperceptible o poca atención existente respecto del número de partidos favorable a la estabilidad y gobernabilidad de los regímenes presidenciales o el número de partidos adecuado como variable en la propuesta del parlamentarismo para América Latina; la aparición de la parlamentarización por vías de hecho de los regímenes presidenciales en algunos países latinoamericanos y la necesidad de reformar algunas instituciones electorales.

Buena parte de la inestabilidad política o de la ingobernabilidad en algunos países latinoamericanos tiene su fundamento en reformas que desembocaron en diseños institucionales inadecuados, reformas al marco institucional que buscaron incorporar a minorías étnicas o movimientos sociales a la participación política, pero que incentivaron a su vez la fragmentación partidista; en reformas que pretendieron trascender la democracia representativa hacia una democracia participativa, pero que a la vez erosionaron la capacidad de los representantes para poder cumplir con las funciones que les corresponde sin avanzar en realidad hacia la profundización democrática.

Aunque ello es parte de un debate histórico y político que no es del caso discutir aquí, es necesario señalar que de no perfeccionarse la democracia electoral, la democracia representativa las reglas de juego, con probabilidad, lo que de ahí se derive, sea la insatisfacción con la de la inestabilidad y los efectos negativos en la economía.



No obstante, habría que formular al menos dos consideraciones. La primera es que aún existe un déficit de la democracia electoral en Latinoamérica que resulta prioritario corregir y que no corresponde solamente a crear más mecanismos de participación ciudadana o ensanchar las posibilidades para el surgimiento de más partidos políticos.

La segunda es que el perfeccionamiento de la democracia no se obtiene por vía de los atajos, pasando de una imperfecta democracia electoral a una más inadecuada democracia integral y que por esa vía no se logrará aumentar la capacidad de los gobiernos y, en general, del sistema político para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad.

Ahora bien, quizá las dos variables medulares del déficit de la democracia electoral en América Latina residen en la estructura de los partidos políticos y en el sistema de partidos que en medida importante incentivan los sistemas electorales.

Países como Chile, con multipartidismo moderado y con partidos políticos con una destacada solidez, tienen mayor facilidad para forjar coaliciones de gobierno que permitan mantener la estabilidad de éste y sacar adelante su agenda política.

### Parlamentarización del presidencialismo

Lo que ha estado ocurriendo en la región requiere una reflexión sobre la extensión y los efectos de la inestabilidad política, es decir, la costumbre de tumbar presidentes sin que ello signifique un cambio de régimen político o cambios significativos del marco democrático. Ha sido la aparición de "la calle" en la política, la que ha producido estragos en Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela. La estabilidad política o económica no puede depender de la fuerza. Si ello fuere así tendríamos un gobierno ilegítimo.

Para corregir esta perversa anomalía será necesario afinar la ejecución de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en buena hora, y comenzar a aplicar la norma de las Misiones Preventivas cuando existan síntomas que puedan llevar a estos excesos.

Quizá los efectos de la inestabilidad política se ven encubiertos o disminuidos y causan efectos económicos menos drásticos en el corto plazo pero siembran las semillas de la desconfianza que terminan por afectar el crecimiento.

Esa situación de inestabilidad política que se evidencia en algunos países de América Latina en los últimos años puede ser la expresión de la forma en que los regímenes presidenciales se arreglan para producir cambios de gobierno, para producir válvulas de escape a las presiones y a los problemas por medio de revueltas sociales, pero sin generar todos los efectos de los golpes de Estado puros y duros.

Si se analiza con detenimiento el papel de los militares en los casos recientes tal como los destaca el Informe sobre la Democracia; en América Latina, aparece que no ha sido en vano la construcción colectiva de defender la Democracia en el Continente lo cual ha erradicado el peligro de los golpes de cuartel según era el hábito de los ejércitos en la región y la forma como se generaban los cambios abruptos de gobierno que por largo tiempo caricaturizaban las Instituciones indoamericanas.

Esa forma de producir un cambio de gobierno, sin que medien elecciones generales, para retirar la confianza al jefe de estado ya no por medio de un voto de censura del Congreso sino por una revuelta social que en general se desactiva cuando cae el presidente, acompañada de interpretaciones más o menos acomodaticias de las normas constitucionales, es lo que pudiéramos llamar la Parlamentarización del Presidencialismo. El asunto es que a diferencia de los regímenes parlamentarios donde esta previsto el voto de censura para retirar al jefe del Estado, en esta vía directa se emplean por mecanismos extraconstitucionales como son los motines o las asonadas que presionan por la fuerza, las decisiones de órganos constituidos.

La pregunta es si sería conveniente buscar incorporar a los regímenes presidenciales algún tipo de instrumento institucional para legitimar o retirar la confianza al presidente, sin necesidad de acudir a la subversión institucional mientras no medien elecciones generales acompañándolo de un mecanismo claro y rígido de sucesión presidencial.

Señoras y Señores participantes a la VIII Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales y en la XX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe.

Las consideraciones anteriores referidas a la manera como nació la Defensa colectiva de la Democracia, que culmina en la Carta Democrática; sus retos; el somero análisis sobre el Informe del Estado de la Democracia en América Latina y la trascendencia que para su consolidación tiene un sólido soporte electoral significa que sin este simplemente no existiría la democracia, que está sustentada en la soberanía popular que se manifiesta en el derecho del ciudadano al voto.

Sin Instituciones electorales que ofrezcan confianza transparencia y credibilidad a los electores resulta imposible edificar la pirámide de la Democracia Representativa, ni por ende la participativa ni de los mecanismos que allí se derivan para poder llegar a una auténtica democracia de ciudadanas y ciudadanos, interesados por lo público y dispuestos a intervenir directa o indirectamente en la conducción del Estado.

No puedo terminar estas palabras sin solicitar a Ustedes un Acto expreso de solidaridad con México, con su Instituto Federal electoral y con su Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sometidos hoy a una presión desmedida por un estrecho resultado electoral que como queda dicho, ha podido superarse en otros países.

Por el seguimiento sistemático que han hecho numerosos medios de comunicación se sabe bien que la jornada electoral de julio no registró incidentes graves y se llevó a cabo sin problemas prácticamente en el ciento por ciento de las casillas electorales; sus jurados fueron integrados por ciudadanos elegidos por sorteo,

vigilados por representantes de los partidos políticos. Fueron esos ciudadanos los que contaron ya "voto a voto" los que se depositaron en las urnas. Sus Instituciones Electorales se han ganado el respeto y a consideración de propios y extraños y no está bien que sean ahora sometidos a la opresión de la fuerza. América Latina acompaña anhelante y confiada la culminación de este proceso sin sombras.

Bien lo dijo Torquato Jardim, antiguo miembro del Tribunal Electoral del Brasil que: "En un estado democrático regido por el imperio de la ley y basado en un sistema de libertades civiles que condicionan sus acciones, es difícil encontrar una función estatal que, ejecutada de manera incorrecta o insuficiente, puede lesionarlo tanto y de forma tan profunda, como a relativa a la administración del proceso electoral".

En ustedes pues reposa la fe pública y la fe democrática de este hemisferio que debe mantener sus democracias "pobres y desiguales" y que ha sido capaz, en menos de un cuarto de siglo, de pasar de las dictaduras militares y de los caudillos autócratas a unas democracias formales en toda la América Latina Continental. "Nunca ha habido tanta democracia; durante tanto tiempo; en tanto países desde la independencia". Somos la única región en desarrollo del universo que puede exhibir un acontecimiento tan fundamental para la libertad y para el bienestar de sus pueblos.

Panamá, agosto de 2006.  
VIII Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales y XX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Protocolo de Tikal. Conferencia inaugural, cedida por el Centro de Asesoría Electoral y Promoción Electoral, CAPEL, adscrito al Instituto Interamericano de Derechos Humanos.