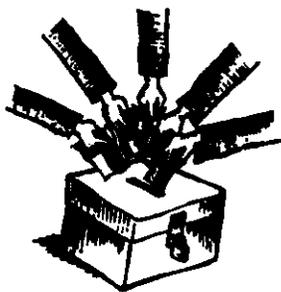


LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

Miguel Antonio Vasco*



Prolegómenos

Históricamente evocada la democracia, tuvo su raíz y paradigma en Grecia, concretamente en la Atenas del siglo IV antes de Cristo. La democracia griega respondió en la práctica a su significado literal: "poder del pueblo" (demos, pueblo; kratós, poder). Se puede afirmar que jamás pueblo alguno tuvo tan-

to poder de decisión, pues el sistema funcionaba como una especie de democracia edilicia, en la cual los ciudadanos expresaban públicamente en el ágora su conformidad o disenso. Pero lo importante no era sólo ese aspecto formal de participación, sino que, al decir de Aristóteles, "todos mandaban en cada uno y cada uno en todos".

Como bien lo advierte Giovan-

(*) Embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano. Actualmente desempeña las funciones de Director General de Protocolo.

ni Sartori, "La democracia moderna es enteramente diferente: no se basa en la participación, sino en la representación; no supone el ejercicio directo del poder, sino la delegación del poder; no es, en resumen, un sistema de autogobierno, sino un sistema de limitación y control del gobierno. En tanto que la democracia griega puede ser definida literalmente como "un gobierno del pueblo sobre el pueblo", en la democracia moderna no se produce esta identidad entre los que gobiernan y los que son gobernados. Debe, por tanto, evitarse el error de creer que la "participación electoral" de nuestros días puede asimilarse a la participación real del ciudadano griego; con mayor motivo, no debe creerse que los diversos mecanismos que integran lo que llamamos "democracia directa" (iniciativa popular, referéndum, etc.) puede colmar el abismo que separa la democracia griega de la actual".

Las democracias occidentales estables y avanzadas, con alto grado de vigor institucional, se han convertido en un estilo de vida para sus pueblos, más allá de la sola forma política de gobierno, conforme se puede apreciar básicamente en los ámbitos anglo - americano y escandinavo. Nuestro continente, salvo contados casos de excepción, se ha caracterizado por la implanta-

ción de democracias emergentes tras períodos intermitentes de inestabilidad institucional. En la década de los ochenta, una vez superada la vigencia sombría y generalizada de regímenes autoritarios los países de la región optaron por la democracia en gesto de sintonía política con los verdaderos anhelos de sus respectivos pueblos únicos soberanos del poder

La Organización de los Estados Americanos, foro político por excelencia de nuestro hemisferio, fue al encuentro de esa tendencia e instrumentó medidas específicas en torno a la promoción y defensa de la democracia representativa, según lo vamos a ver a continuación.

La democracia en la Carta de la OEA

La democracia es un principio esencial en la escala de valores institucionales que integran el cuerpo normativo del sistema interamericano. La OEA es la única organización internacional que le asigna un papel protagónico a la democracia representativa.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), señala en su preámbulo que los Estados Miembros están "Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad

americana y la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". Y reafirma en el literal d) del artículo 5 que "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Con el propósito de modificar la estructura funcional de la Organización y fortalecer el sistema regional, se han adoptado hasta ahora 4 protocolos de reformas de la Carta: en Buenos Aires (1967), en Cartagena de Indias (1985), en Washington (1992) y en Managua (1993). En ellos ha estado presente siempre el tema de la democracia. El Protocolo de Buenos Aires introdujo importantes reformas estructurales y conservó las normas sustantivas de la Carta. El Protocolo de Cartagena enriqueció el preámbulo de la Carta al considerar "que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". Al propio tiempo introdujo un nuevo propósito esencial en el Artículo 2, literal b): "promover y consolidar la democracia re-

presentativa dentro del respeto al principio de no intervención". Y luego incorporó el principio del pluralismo ideológico en observancia de un hecho sociológico - político inserto en la realidad internacional y fundado en otros principios del derecho internacional general. Dice, en efecto, el nuevo literal e) del artículo 3 de la Carta: "Todo Estado tiene derecho a elegir sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas político, económicos y sociales".

Acciones recientes

La expansión y consolidación de los procesos democráticos en la región de la década pasada, que permitió la vivencia inédita de una democracia casi unánime, provocó el entusiasta y firme respaldo institucional de la OEA, que se expresó primero en el Protocolo de Cartagena y, luego, en varias declaraciones y resoluciones de la Asamblea General. Entre estas últimas fueron especialmente significativas las aprobadas en la XXI Asamblea de San-

tiago de Chile (1991): la Declaración denominada "Compromiso de Santiago de la democracia y con la renovación del Sistema Interamericano" y la Resolución 1080, que crea un mecanismo institucional de defensa de la democracia frente a la interrupción abrupta de su ejercicio. La citada Declaración, reconociendo que los profundos cambios políticos y económicos internacionales y el fin de la guerra fría abren nuevas oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de todos los países, a través de los organismos internacionales, tanto mundiales como regionales, así como en sus relaciones bilaterales, consigna una serie de compromisos orientados hacia la defensa y promoción de la democracia representativa y la renovación del sistema interamericano, para dar adecuada respuesta a los nuevos desafíos y requerimientos en el contexto mundial y regional.

En la resolución 1080, la asamblea General "RESUELVE: Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o de legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Orga-

nización para, en el marco de la Carta, examinar la situación decidir y convocar una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro del plazo de 10 días.- Expresar que la reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas conforme a la Carta y al derecho internacional".

El referido mecanismo de la OEA se puso en acción en los casos de Perú, Haití, y Guatemala, con miras a lograr el restablecimiento del orden constitucional. Huelga advertir que el procedimiento previsto por la Resolución 1080 no configura una intervención colectiva en favor de la democracia sino que impulsa la acción de la OEA para facilitar la conciliación de los sectores relevantes de la sociedad del país afectado y alcanzar el restablecimiento de la normalidad institucional, en caso de ruptura del régimen democrático: la solución constitucional negociada solo corresponde a los actores nacionales del proceso político institucional.

Vale la pena recordar que en el reciente episodio político del Ecuador, que culminó con la destitución

del ex-presidente Bucaram, el Secretario General de la OEA, seguramente inspirado en el espíritu de la resolución 1080, vino a nuestro país por invitación de ex mandatario con el propósito de promover la conciliación nacional. Fue, sin duda, un error de señor Gaviria. No percibió que se trataba de una manifestación plebiscitaria del pueblo ecuatoriano contra un régimen inepto y corrupto que no había respondido a las expectativas populares. Por otra parte, el Secretario General carece de competencia para actuar motu proprio en el caso previsto en la resolución 1080. Es el Consejo Permanente el que debe generar las acciones correspondientes, mediante una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores a una Asamblea General Extraordinaria. Es el Secretario General, sin menoscabo de su alta jerarquía, simplemente un mandatario: los mandantes son los Estados miembros soberanamente representados en el Consejo Permanente por sus respectivos embajadores. Todo ello se reflejó en la fallida gestión del señor Gaviria, quien no tuvo interlocutores durante su breve estancia en el Ecuador.

El XVI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrado en Washington el 14 de diciembre de 1992 consideró la incorporación, en la Carta de la OEA, de nuevas normas concernientes a

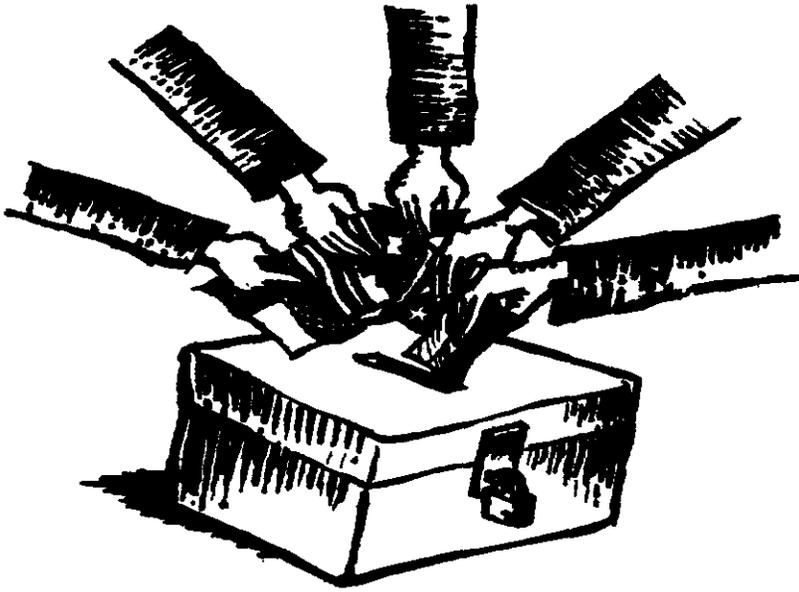
la posibilidad de suspender a los Gobiernos de los Estados miembros en que ocurran los hechos previstos en la Resolución 1080 y la necesidad de enfrentar la pobreza crítica en la región que constituye una de las amenazas más graves y preocupantes que gravitan sobre la democracia. El Protocolo de Washington agregó un nuevo artículo al Capítulo III de la Carta de la OEA para introducir la mencionada reforma de suspensión.

La nueva disposición (Capítulo III, Miembros) se halla concebida en los siguientes términos:

"Artículo 9

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

- a. La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.



- b. La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.
- c. La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
- d. La organización procurará, no obstante la medida de suspensión emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- e. El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
- f. La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de los dos tercios de los Estados Miembros.
- g. Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

Democracia y pobreza crítica

Dicho Protocolo, para incorporar el tema de la pobreza crítica, reformó los artículos 2, 3, 33 y 116 de la Carta. Al artículo 2, relativo a los propósitos esenciales de la OEA, le agregó este literal: "(g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio". En artículo 3, referente a los principios de la Organización, se insertó este literal: "(f) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos". En artículo 33 (Capítulo VII, Desarrollo Integral) se hace mención expresa en la parte introductoria de la eliminación de la pobreza crítica como uno de los objetivos básicos del desarrollo integral. Y en la parte final del artículo 116, que dispone que la Secretaría General de la OEA promoverá las relaciones económicas, sociales, jurídicas, educativas, científicas y culturales entre los Estados Miembros, se añade "con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza crítica".

La preocupación de la OEA y de los Estados Miembros por el combate eficiente de la pobreza deriva

de que ésta es fuente generadora de tensiones sociales y, por tanto, de amenazas a la estabilidad democrática como se ha señalado reiteradamente.

La CEPAL ha realizado estudios técnicos concernientes a la cuantificación de los porcentajes de población sometida a situaciones de pobreza e indigencia en la región, así como a la calificación de tales situaciones, que permite localizar geográficamente o por categorías económicas y sociales a los pobres. Las conclusiones son alarmantes, pues los resultados globales ponen en evidencia que la pobreza se ha constituido en un problema de alcance regional del que no escapa prácticamente ningún país, con las peculiaridades nacionales, naturalmente. La tendencia de posguerra hacia la disminución de la incidencia de la pobreza, que se extendió hasta finales de la década de los setenta en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, se ha revertido. En 1990 se estimó que 196 millones de personas (45.9 % del total) viven en Latinoamérica bajo la línea de pobreza, o sea con carencias materiales básicas y sin acceso a ventajas sociales relevantes: situación incompatible con la dignidad humana. Y el problema tiende a agravarse.

La severidad de la pobreza ha provocado en los sectores popula-

res desaliento y cuestionamientos al liderazgo político tradicional y a los partidos políticos, por la insatisfacción de sus expectativas como corolario del incumplimiento de las promesas electorales. Se ha llegado incluso a cuestionar la legitimidad del sistema democrático en los campos económico y social, por sus limitados logros en esas áreas, dando paso a veces a evocaciones nostálgicas de regímenes autoritarios que en su hora tuvieron mejor fortuna al encarar ciertas demandas populares. Tal conducta se nutre, por supuesto, de un sofisma ilusorio, porque la democracia a pesar de sus tropiezos es el sistema capaz de ofrecer desarrollo integral, libertad con justicia social y respeto a los derechos humanos.

Hay que dinamizar y profundizar en consecuencia los esfuerzos orientados al logro de un desarrollo sustentable y equitativo en la región, que consolide la vigencia de nuestras democracias emergentes, fortalecidas por la participación cívica de ciudadanos cada vez más numerosos y dueños de su destino.

El Protocolo de Managua establece el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) e introduce nuevas disposiciones orientadas a imprimir mayor eficiencia a las actividades de cooperación para el desarrollo entre los Estados Miembros. El CIDI sustitu-

ye a los actuales Consejo Interamericano Económico y Social y Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Todo ello con miras a mejorar los mecanismos de atención a los temas socio - económicos de la comunidad continental.

Observación electoral

En vista de que la observación internacional de los procesos electorales coadyuva al fortalecimiento de la democracia la OEA ha puesto especial interés en el envío de misiones de observación electoral a varios países, por solicitud de sus respectivos gobiernos. Tales los casos de Nicaragua (1989 - 1990 - 1996); Costa Rica (1990); República Dominicana (1990); Guatemala (1990); Honduras (1990); Panamá (1990); Haití (1990 -1991); Ecuador (1992 - 1996); Surinam (1991); Paraguay (dos veces en 1991).

Unidad para la democracia

En el marco de los esfuerzos institucionales de apoyo a los procesos democráticos, se estableció la Unidad para la Promoción de la Democracia, en virtud de una resolución adoptada por la Asamblea General de Asunción (1990). La Unidad desarrolla su agenda de

actividades en ejecución de un programa de apoyo propuesto por el Secretario General de la OEA en el Consejo Permanente que es el marco conceptual para sus tareas de asesoramiento y asistencia. En el amplio espectro de sus tareas figura la instauración de un Foro para la Democracia, en la sede de la OEA; la concesión de becas para estudios sobre democracia; el establecimiento de un centro de información y documentación y varias misiones de asesoramiento, a solicitud de los Estados Miembros.

La OEA, es sin duda, la única organización en el mundo que otorga a la democracia representativa un papel tan relevante y, por ello, ha dedicado especiales esfuerzos para lograr su consolidación en el hemisferio. En la actualidad, la Organización de los Estados Americanos aparece virtualmente como una asociación de Estados Democráticos. Conviene advertir, sin embargo, que el ejercicio efectivo de la democracia representativa no configura una obligación legal o un precepto obligatorio para los Esta-

dos miembros del sistema interamericano sino una norma programática, una meta deseable y permanente. Es que la democracia plena —con contenido político y social— es el sistema que abre cauces a “la misión histórica de América de ofrecer al hombre una tierra de libertad y de ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones”. Huelga ponderar, por cierto, la singular responsabilidad que asumen los líderes políticos que acceden al ejercicio del poder a través de la voluntad popular libremente expresada en las urnas: su reto consiste no en ganar elecciones cíclicas sino en servir a los altos y permanentes intereses de la comunidad nacional, con ética y responsabilidad, haciendo de la democracia representativa un estilo de vida en el cual el hombre sea el centro de atención del sistema, con su dignidad y sus sueños, con sus derechos fundamentales respetados, con sus expectativas esenciales en espera de equidad social.

