

DOCUMENTOS ANEXOS

- Una Visión Estratégica de la OEA, Segunda Entrega, Abril 2013
- Informe sobre la Carta Democrática Interamericana. Presentado por el Secretario General, Abril 2007

PRIMER DOCUMENTO

UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA OEA

Segunda Entrega

José Miguel Insulza

I. INTRODUCCIÓN

Hace poco más de un año presenté en el Consejo Permanente el documento titulado “Una visión estratégica de la OEA”, para consideración de los países miembros. El propósito principal de ese texto era motivar un diálogo que condujera a una mejor definición de prioridades en las tareas de la Organización. Buscaba así responder, como se consignó en su Introducción, a la demanda común de los Estados Miembros “de mejorar la eficiencia en el desempeño de nuestro trabajo como el principal foro para la discusión de los temas del hemisferio que constituyen la esencia de la Organización”.

La discusión sistemática del contenido de ese documento aun está pendiente. Hubo, como se recordará, una discusión de varios meses sobre la metodología para analizarlo, que no hizo posible que hubiera avances en lo sustantivo. La demora se debe a que el diálogo planteado es de naturaleza compleja, puesto que implica concertar visiones, intereses y voluntades de un variado conjunto de países disímiles. Si hay un exceso de mandatos en la OEA y por consiguiente es indispensable fijar prioridades, es porque en algún momento esos mandatos fueron aprobados por los miembros y fueron, o continúan siendo, muy importantes para ellos.

Pero, al cabo de un año, y luego de la última y difícil discusión presupuestaria, que nuevamente se redujo a una simple cuestión de hacer encajar números, con escasa referencia a políticas, estimo que el debate de fondo no puede esperar más. Como dije en la Asamblea General Extraordinaria de fines de año, ya no se puede seguir diciendo que el próximo año lo haremos: este ES EL PROXIMO AÑO y es indispensable tomar decisiones. En la última sesión del Consejo Permanente en diciembre del 2012 se retomó el tema, con la perspectiva de que en los primeros meses del año podamos abordarlo efectivamente.

Este documento complementa la “Visión Estratégica” entregada el año pasado, con un énfasis especial en los aspectos políticos, que considero los

principales en el debate actual. Aunque 2 repite algunos conceptos, he intentado añadirle elementos que justifiquen su carácter de “visión”, evitando proponer soluciones parciales o recetas mágicas. Me guía a ello solamente la intención de orientar la discusión del Consejo, con ideas que siempre están sujetas al debate y a la aprobación o rechazo de ustedes.

II.- ANTECEDENTES

En los meses recientes se han hecho públicas múltiples opiniones sobre la OEA. Muchas de ellas contienen críticas que vale la pena tomar en cuenta para mejorar nuestro desempeño y también han surgido algunas convergencias (no hablaré aún de consensos) que es útil analizar en detalle:

1. La Vigencia de la OEA

El debate sobre la vigencia de la OEA ha cobrado nuevo vigor, a partir sobre todo del surgimiento de nuevas organizaciones y comunidades regionales, algunas de las cuales son presentadas como “alternativas a la OEA”.

Hoy día las organizaciones regionales juegan un papel central que no puede cubrir la Organización hemisférica. La integración económica no se da al interior del conjunto del hemisferio, sino que en distintas subregiones. América Latina y el Caribe crecieron en la década de los 2000 más de lo que habían crecido entre la década de los 80 y 90 sumadas y, por lo tanto, también aspiran a un lugar en el concierto de las naciones.

Sin embargo, no creo que los organismos regionales puedan ser vistos como alternativas reales a un organismo hemisférico, si este tiene claras sus verdaderas misiones.

La Unión de Naciones del Sur (UNASUR) es un organismo regional largamente esperado, que agrupa a los países de América del Sur, de manera muy similar al Sistema de Integración Centroamericano o a la CARICOM, que la han precedido por varios años. América es, especialmente en los temas de integración, un continente de regiones y mientras más fortaleza adquieran esos procesos regionales, mayores serán las perspectivas de desarrollo de sus integrantes.

La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) es una instancia de diálogo político entre los países de estas dos regiones, con miras a fortalecer su presencia y acción en los escenarios internacionales, estableciendo

también diálogos con otras regiones del mundo. Aunque en otro tiempo pudo ser deseable que esta actividad tuviera dimensión hemisférica, la verdad es que en algunos actores, especialmente de América del Norte, nunca existió voluntad de coordinar políticas a ese nivel. La CELAC amplía, en verdad, lo que ya ha existido a nivel de Naciones Unidas (el GRULAC) y no es invasivo de la actividad de ningún otro órgano hemisférico.

No es, por tanto, desde la existencia de estos organismos que se origina un desafío para la OEA. El verdadero desafío de legitimidad proviene de dentro de la Organización misma y de la voluntad de sus miembros integrantes.

Existe, aún más que antes, una Agenda Hemisférica, que incluye un conjunto de temas que ocupan al conjunto del continente y que no pueden ser tratados de manera aislada por sólo algunos de ellos. La OEA, como el BID, la CEPAL y otros organismos hemisféricos, tienen una justificación porque las relaciones al interior del Sistema Interamericano son fuertes, vigorosas y, en general, sanas.

Hay una serie de hechos y razones que explican la existencia de una agenda hemisférica compartida:

- a) A modo de ejemplo, las cifras de comercio no sólo muestran números importantes, sino también balanceados en los intercambios entre América del Norte y el resto del hemisferio. Estados Unidos sigue siendo, de manera absoluta, el primer inversionista extranjero en América Latina. Además, varios de nuestros países son proveedores esenciales de la mayor parte de los recursos naturales que se requieren en la región y tenemos una riqueza mineral y ambiental de todo tipo que nos permite mirar al futuro con gran optimismo.
- b) Tenemos además factores demográficos, culturales y sociales que nos atan cada día más y que influyen en nuestra agenda. Nadie podría pensar en los temas de migración, por ejemplo, sin referirse al marco hemisférico, cuando la mayor parte de las migraciones siguen ocurriendo de Sur a Norte. Estados Unidos es ya la tercera nación "latina" de América, sólo después de México y Brasil, y ese componente sólo aumentará en las próximas décadas.
- c) Nuestros países han vivido en paz entre sí por más de un siglo y, por primera vez desde nuestra independencia, existen en todos ellos democracias efectivas, aunque ciertamente puedan ser perfeccionadas. Nunca antes habíamos tenido una situación tan generalizada de valores compartidos en el plano político. América es hoy uno de los dos continentes democráticos del mundo.

Sin embargo, tenemos también una región más diversa que antes, desde

el punto de vista del tamaño de sus miembros, de su historia, de su riqueza y de las aspiraciones de sus miembros en el concierto mundial. Esta realidad genera una autoestima mucho mayor en los países y los impulsa a actuar con un grado creciente de autonomía, que es un factor importante que debe ser considerado. La autodeterminación es un principio de la Carta de la OEA desde su creación, pero es mucho más exigible hoy, cuando todos sus países tienen gobiernos legitimados por la voluntad soberana de sus ciudadanos. Representar esa diversidad de actores e intereses manteniendo la unidad de todos es un enorme desafío.

Debemos tener efectivamente una agenda común, porque los temas de democracia, de derechos humanos, de comercio, los de migración, los temas de criminalidad, siguen siendo hemisféricos por naturaleza, pero no podemos tratarlos como hace algunas décadas. Las formas anteriores de hegemonía ya no son positivas ni aceptables, como lo resaltó el Presidente Barack Obama en la V Cumbre de las Américas: "No quiero hacer políticas para ustedes, sino con ustedes". Esa agenda común es el primer gran desafío de la OEA de hoy que, por desgracia, sigue aún pendiente.

La misma Carta de la OEA dice claramente que son miembros de la OEA todos los países independientes de América que suscriban esa Carta, y eso nos impone una obligación de inclusividad. Queremos que todos los países independientes de América, los 35 Estados, sean miembros de la OEA y que se sientan cómodos en su seno, que se sientan dueños de ella.

A esto le hemos agregado, desde el año 2001 el compromiso de la democracia. Esta es una obligación que atañe a nuestras políticas internas, pero que todos los países de América contrajeron libremente entre sí, convirtiendo esta forma de organización política en una condición de permanencia al sistema.

Una Organización inclusiva, de países soberanos, diversos y legitimados por la democracia, que actúan sobre una misma agenda hemisférica, en plena igualdad, es la exigencia de la OEA del Siglo XXI, muy lejana de lo que demandaba aquella que nos impuso la Guerra Fría.

2. Continuidad y Cambio en el Sistema Interamericano.

Es un error pensar que la OEA, por ser el organismo internacional más antiguo del mundo, haya sido reticente al cambio. Al contrario, si nuestra Organización (continuadora de la Unión Panamericana) ha subsistido a lo largo de tantos años y tantos cambios en la región y en el mundo, es porque ha tenido la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades. Enfrentada a ellas, la OEA no se ha anclado en el pasado sino que ha generado, para cada etapa, nuevas propuestas, ha construido instituciones, como la Oficina Panamericana de la Salud y la Comisión Interamericana de Mujeres en la primera mitad del siglo pasado, o como el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), en 1959; y ha ido construyendo uno de los acervos jurídicos más ricos a nivel mundial. Más de 200 tratados internacionales y más de 6,000 acuerdos bilaterales de cooperación están depositados en la OEA, lo que la convierte en depositaria de toda la legalidad importante vigente en el continente y eso es una de sus principales fortalezas.

Hay varias etapas de cambio en nuestra Organización hemisférica.

- a) El primer cambio trascendente fue, desde luego, el paso de la Unión Panamericana a la OEA en 1948. En pleno lanzamiento de la Guerra Fría, el primer pilar del nuevo sistema fue la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en 1947, seguido en 1948 por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (la primera declaración en el mundo en esta materia, meses antes de la Declaración Universal); el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias; y la Carta de la OEA. Todos estos instrumentos superaban largamente las obligaciones y diseños suscritos en la Unión Panamericana y marcaban un primer período de la OEA, en el que la defensa externa adquirió primacía y en torno a ella se legitimaron intervenciones externas, transgrediendo la propia Carta.

Sin embargo, también en ese marco se logró que nuestro hemisferio fuera el más pacífico desde la Segunda Guerra Mundial y, al mismo tiempo, el que más casos ha llevado a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Esto demuestra que los problemas los resolvemos jurídicamente, a través de la negociación, la mediación, el arbitraje o el recurso a la CIJ.

- b) La OEA cambiaría ya a fines de los cincuenta, con la mayor importancia dada a los temas del desarrollo, que habían sido postergados en 1948. Aunque se destaca a la Alianza para el Progreso como el cambio fundamental en la materia, la verdad es que el Banco Interamericano de Desarrollo nació antes que la Alianza, y fue creado en el marco de la OEA, poniendo así en el Sistema un ingrediente que, en la práctica, había sido desechado en 1948 y pasaba ahora a jugar un papel de primer plano. El BID, "más que un banco" lo definió Felipe Herrera, se extendería posteriormente aún más, hasta ser la gran institución que hoy día conocemos.
- c) Una década y media más tarde la Organización se ajustó también a los tiempos en materia de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos tiene una mención bastante pequeña en la Carta de la OEA y "promover" los derechos humanos era inicialmente su principal tarea. Pero en medio de las dictaduras de América del Sur y de las guerras

civiles en Centroamérica, “defender”se hizo más urgente e importante. En los años 70 y 80, la Comisión de Derechos Humanos adquirió un rol mucho más central que el que hasta entonces había tenido, dando origen a un Sistema que incluyó la Convención Americana. Nadie había imaginado que la Comisión de Derechos Humanos iba a ser lo que fue y, seguramente casi nadie había pensado tampoco que iba a existir una Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de 1969 y que se crearía una Corte de jurisdicción obligatoria, todo lo cual iba a ampliar nuestra acción en materia de derechos humanos.

Así, el pilar original de derechos humanos permanecía, pero había cambiado de carácter, como antes lo había hecho el pilar del desarrollo.

- d) Con el fin de la Guerra Fría se transformó también sustantivamente el pilar de la política. Ello fue producto de muchos otros factores, entre ellos, el ingreso a la Organización de un conjunto de nuevos miembros (Canadá y los países del Caribe) que traían consigo una tradición y una convicción democrática bastante fuertes; la democratización de América del Sur; y el fin de las guerras civiles en América Central; que contribuyeron a plasmar esta nueva realidad.

Sin dejar de lado los grandes temas de la paz, solución pacífica de controversias, la autodeterminación, la no intervención, se agregó, como tema central, el compromiso democrático. A partir de la Resolución 1080 de la Asamblea General llevada a cabo en Santiago de Chile en 1991, se produjeron modificaciones a la Carta, a través de los Protocolos de Managua y Washington, que algunos países aún no han ratificado, las que complementaron los cambios acordados en el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985.

Todo este proceso desembocaría en la suscripción de la Carta Democrática Interamericana en el 2001, donde la democracia deja de ser una aspiración retórica y se afirma como un compromiso entre Estados soberanos, “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”, dice el primer artículo de la Carta Democrática Interamericana.

- e) Finalmente, también en materia de seguridad hubo un cambio central, que llevaría prácticamente a dejar de lado o marginalizar los instrumentos de seguridad colectiva frente a las amenazas externas, a favor de un enfoque multidimensional, que privilegia la cooperación para enfrentar las amenazas internas provenientes del tráfico de drogas y el crimen organizado; junto a otras amenazas como las pandemias y los desastres naturales.

La filosofía del TIAR había inspirado el derrocamiento de Arbenz en Guatemala, la suspensión de Cuba, la invasión de República Dominicana y el silencio ante los golpes de estado en Chile, en Argentina y en otros países. Pero los tiempos cambiaron y la guerra de 1982, la guerra del Atlántico Sur, desencadenó una crisis que ya nunca más superaría. Los instrumentos sobreviven, pero la subsistencia del TIAR es puramente formal y los temas de la seguridad externa son bastante menos relevantes en la Organización, de lo que fueron al ser concebidos en 1947.

La Conferencia Especial sobre Seguridad del año 2003, llevada a cabo en México, también salió al paso de este desafío y consiguió cambiar el sistema. La creación previa de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y posteriormente la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, forjaron un camino más acertado para hacer frente a los desafíos actuales. Los acuerdos de la última VI Cumbre de las Américas, en materia de combate al narcotráfico y el crimen organizado, consagran el aspecto central de este pilar dentro de la OEA.

En suma, aunque se hable de una continuidad en los “pilares” de la Organización, el contenido debajo de los títulos ha cambiado sustantivamente y hemos ido transformando la Organización mucho más de lo que a veces se reconoce. El Sistema Interamericano no pierde vigor, sino que muestra su capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos.

3.- El Diálogo Político Debe Orientar Los Temas Administrativos y Financieros

El diálogo político sobre como adecuar nuestra Organización a las demandas actuales es una ardua tarea que, en forma sistemática, se ha evitado y se ha preferido discutir, casi exclusivamente, aspectos específicos vinculados a cuestiones de manejo administrativo y presupuestario antes que realizar una discusión de fondo sobre lo que queremos de esta Organización. Como mejorar la administración y maximizar el uso de los recursos es, por cierto, parte importante y necesaria del debate, pero no puede justificar eludir las cuestiones de fondo. Ello ha resultado en que asuntos estratégicos se hayan enfocado desde un ángulo administrativo y presupuestario, lo que no hace posible llegar a conclusiones con visión de mediano y largo plazo.

Debemos evitar que se continúe actuando sobre síntomas parciales y se sigan postergando decisiones sobre las causas. La reducción de la discusión a temas administrativos y presupuestarios, que llega al extremo de mencionar una parálisis administrativa, expresión falsa y dañina para la OEA, lleva a pensar que solucionando asuntos de esta índole se revitalizará la OEA. Ello hace posible que se siga evitando llevar a cabo un diálogo de carácter estratégico, con visión de

largo plazo, que permita buscar acuerdos en los grandes temas hemisféricos y afinar el consenso sobre lo que sus países miembros esperan de la Organización hemisférica

Por lo demás, los problemas en el tema financiero no son nuevos y han sido diagnosticados muchas veces. Recibí la Secretaría General de la OEA cuando se hablaba, como en décadas anteriores, de una "crisis terminal". Aún recuerdo las palabras de Luigi Einaudi al entregarme el cargo que había ejercido con eficiencia y sacrificio en un momento político difícil:

"Desgraciadamente, aunque nuestra estructura ha sido renovada, nuestras finanzas siguen estando descompuestas. Pareciera como si nuestro gran barco no tuviera mantención en sus máquinas y sólo telas parchadas como velas, útiles sólo para un viejo catamarán. Aún con los ahorros alcanzados por el proceso de reestructuración y aún si las cuotas actuales se pagan completas y a tiempo, los ingresos no cubren los requisitos operacionales mínimos. El Sistema de Derechos Humanos ha estado desfinanciado por años, pero la triste verdad es que hoy no sólo la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, sino que todas las áreas de la Organización, de Derechos Humanos a Seguridad, Democracia y apoyo a los cuerpos políticos y a las Oficinas en los Estados Miembros, carecen de recursos adecuados".

Luigi Einaudi sabía bien lo que decía, habiendo pasado muchos años en la Organización, como alto funcionario del Departamento de Estado, como Representante Permanente de su país y como Secretario General Adjunto. Y su diagnóstico era acertado, para ayer y para hoy. Si no hay dinero para reparar las máquinas y para cambiar las velas, el barco navegará con creciente dificultad.

Con este diagnóstico coincide también nuestra Junta de Auditores Externos, encabezada por el Auditor del Departamento de Estado, que anualmente advierte a nuestro Consejo Permanente la necesidad de tomar decisiones en uno de dos sentidos: aumentar las contribuciones de los 10 Estados Miembros o disminuir las áreas en las cuales trabaja la Secretaría General. En los últimos años he formulado propuestas muy claras al Consejo Permanente en estos dos sentidos.

En el marco de esta ausencia de discusión de los temas de fondo, se negoció el programa presupuesto para el 2013, dando como resultado, en términos efectivos, una nueva reducción del mismo, que se traducirá inevitablemente en despidos de personal. Esto se está convirtiendo ya en una tendencia pues en el 2010 se eliminaron 13 posiciones en el Fondo Regular, 45 en el 2011, 18 en el 2012

y ahora 22 para el 2013, reduciendo el personal de 547 a 449 en este corto periodo, es decir, reducciones del 18% en estos cuatro últimos años. Al mismo tiempo se mantiene una estructura de gastos que, paradójicamente, continúa permitiendo que actividades centrales de la Organización sigan siendo principalmente pagadas con fondos voluntarios. Ejemplo de ello son las observaciones electorales, las tareas de la Comisión y de la Corte de Derechos Humanos, las misiones para crisis políticas -como la efectuada a Paraguay-, el estudio sobre drogas solicitado por los Presidentes en el marco de la Cumbre de las Américas, entre otras.

A pesar de todo, la OEA no está en crisis económica y estamos a tiempo de detener el proceso de atrición que se genera por el aumento de costos sin aumento de ingresos. En la ejecución del presupuesto de la OEA no existe déficit ni tenemos deudas por pagar. No hay una emergencia, pero si una exigencia de racionalidad que no podemos demorar más.

III.- LA PROPUESTA POLÍTICA

Creo que, en términos generales, existe acuerdo sobre dos premisas fundamentales para orientar nuestro trabajo. Si podemos comenzar por ratificar estas dos premisas, será posible luego construir sobre ellas nuestra propuesta operativa:

- A.- La reforma que requerimos pasa por una simple alternativa: i) si se quiere mantener las tareas actuales de la Organización, es necesario realizar un aumento programado de los recursos de que se dispone y; ii) si no existe disposición al aumento de cuotas, se hace indispensable reducir las tareas que la OEA lleva adelante. Naturalmente, es posible optar también por un aumento parcial de recursos, con una reducción menor de tareas.
- B.- Si se decide concentrar las actividades de la Organización, ello debe hacerse respetando en la mayor medida posible las tareas que se refieren a los cuatro pilares de la institución: político (democracia y solución de conflictos), derechos humanos, desarrollo integral y seguridad (especialmente seguridad pública).

Estos dos contenidos están planteados en el primer documento de "Visión Estratégica". Lo que sigue es un complemento de ese texto.

1.- Aumento de recursos.

Para aumentar los recursos sería necesario revisar y aumentar la escala de cuotas, lo cual sólo ha ocurrido de manera muy marginal dos veces en la última década. Por lo tanto, en el supuesto de que no existe voluntad de realizar aumentos concertados de cierta envergadura, he propuesto dos caminos:

- a) Una resolución que permita realizar un incremento de cuotas en un monto equivalente a los aumentos de costo de vida que la OEA está obligada a asumir cada vez que las remuneraciones de su personal se incrementan por efecto de la aplicación del Ajuste de Costo de Vida de Naciones Unidas. Esta propuesta no aumentaría los recursos disponibles para nuevos programas, pero al menos permitiría evitar que los recursos de la OEA disminuyan anualmente en términos reales, como ha venido ocurriendo casi siempre por casi tres décadas y no habría necesidad de continuar reduciendo el personal.
- b) Un cambio en la estructura de cuotas que consiste en que el país que paga la mayor contribución (Estados Unidos paga el 60% del Presupuesto Regular) mantenga el monto de su 12 aporte actual, pero que ese monto sea equivalente sólo al 49% del total, mientras que los demás países miembros aumentarían sus contribuciones para alcanzar el 51% restante.

Han surgido adicionalmente en este período algunas ideas acerca de cómo allegar más recursos sin aumentar las contribuciones de los países. La primera de ellas es el recurso a contribuciones de privados, especialmente organizaciones benéficas, fundaciones u ONGs dedicadas a tareas similares a las que la OEA realiza. Creo que una iniciativa de este tipo podría servir para algunas tareas anexas, como el Museo, la Biblioteca o los trabajos propiamente benéficos que realizan la Fundación Panamericana, el Young American Business Trust o el Trust de las Américas. Creo, sin embargo, que la búsqueda de recursos privados para financiar actividades relacionadas con nuestros pilares de trabajo es a la vez inconveniente e improbable: esta es una Organización de Estados que debe ser capaz de financiar su propio trabajo y no imagino que tareas como la defensa de los derechos humanos, la observación electoral, la CICAD, o la aplicación de la Carta Democrática sean objeto de financiamiento privado.

Una segunda idea es la ampliación, en algunos aspectos, de los Fondos Específicos voluntarios. A este respecto, he sugerido hace poco ampliar el Fondo Oliver Jackman sobre Derechos Humanos, a través de una contribución extraordinaria de los países miembros, a la cual también se podría invitar a los observadores, que contribuya a un financiamiento estable y ampliado de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien es difícil

imaginar fondos específicos para todas las actividades, creo que para temas como Derechos Humanos o Becas es posible pensar en aportes de esta naturaleza.

Se ha sugerido también hace un tiempo y me permito recordar esta idea ahora, la creación de dos categorías distintas de observadores, aceptando la realidad de que algunos de nuestros actuales observadores contribuyen de manera sustantiva a los programas de la OEA, mientras otros sólo se limitan a una presencia mínima. Por ello se ha hablado de una categoría especial de Miembros Asociados, que serían países de otras regiones dispuestos a comprometer un apoyo más permanente o una contribución específica, reservando la categoría de Observador para los que mantengan un acercamiento menor.

2.- Racionalización de Funciones.

Si los ingresos no se aumentan en una de estas formas, o en cualquier otra que los países miembros quieran proponer, sólo queda la opción de concentrar las áreas de la Organización, reduciendo los muchos mandatos de la Asamblea y las Cumbres de las Américas, de acuerdo a algunos criterios políticos consensuados entre los miembros.

Propuse en mi "Visión Estratégica" de hace un año dos criterios específicos:

- "1.- Destinar los recursos del Fondo Regular exclusivamente al cumplimiento de nuestras tareas fundamentales y, para la realización de otras actividades que los países miembros quieran encargar a la Organización, crear en cada caso Fondos Específicos para financiarlas.
- "2.- Examinar el contenido de cada tarea para verificar si la OEA es el organismo del Sistema Interamericano que mejor puede cumplirla y, si no lo fuera, determinar si existen posibilidades de asociarse con otros organismos del Sistema para llevarlas a cabo, asignando nuestros recursos de manera más eficiente y racional. "

El fundamento del primer criterio propuesto es conocido. La OEA ha sido, por mucho tiempo, el organismo central del Sistema Interamericano, al cual llegan todas las propuestas sectoriales que nuestros propios gobiernos realizan para cooperar en distintos campos. Ello se expresa en las muchas Reuniones Ministeriales a las cuales servimos como Secretaría Permanente, pero también deriva en la existencia de órganos propios y descentralizados, que no son dirigidos por nuestra Asamblea ni por nuestro Consejo y que, sin embargo debemos cobijar y financiar. La propuesta es revisar la vigencia efectiva de estos organismos, es decir si ellos continúan contando con el respaldo de los Ministerios sectoriales

de cada Estado miembro y revisar con ellos las posibilidades de constituir Fondos Especiales para financiar su trabajo sin recargar el presupuesto central de la OEA.

Han existido ya conversaciones preliminares con los Ministros de Defensa acerca de la Junta Interamericana de Defensa, con las autoridades encargadas de la Comisión Interamericana de Puertos y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones y algunas otras, que se reflejaron muy parcialmente en nuestro presupuesto de este año y debemos consolidar nuestra política al respecto.

El segundo criterio propuesto implica reconocer que la priorización de mandatos en la OEA no está solamente sujeta a la importancia que esos mandatos tienen en términos absolutos, sino a la posibilidad de hacer respecto a ellos una contribución significativa. Si no se aplica este criterio, no es posible reducir nada. Nadie podría sostener que un programa sobre educación preescolar o sobre manejo de aguas no tiene importancia; sería absurdo. La pregunta es otra: Lo que hace la OEA en este campo, ¿hace una diferencia? ¿Le sirve de manera significativa a los países miembros?

Si nos atenemos a los postulados generales, en las declaraciones de la mayor parte de los países miembros existe una constante referencia y un aparente consenso en cuanto a que los llamados "pilares" son las tareas centrales de la Organización: político (paz y democracia), derechos humanos, desarrollo y seguridad. Pero esta formulación es demasiado amplia y, si se quiere utilizar el concepto, es preciso profundizar el análisis de cada pilar para darle un carácter operativo.

Cuando profundizamos en esa dirección, la percepción de la utilidad de la OEA es muy variada y está en función directa de los intereses de quien realiza el análisis. Así, para algunos, su credibilidad depende de nuestra capacidad de respuesta frente a las amenazas a la democracia mientras que, para otros, ésta depende de lo que puede hacer en la cooperación para el desarrollo, mientras que algunos la miden en función de su desempeño en la defensa y promoción de los derechos humanos o de su eficiencia en la lucha contra las drogas o por la mejora de la seguridad ciudadana. La realidad es que, para ser percibida positivamente, la OEA tendrá que responder de alguna manera "concertada" a todas esas demandas y para ello también deberá forjarse un consenso.

Para ello es fundamental desarrollar un diálogo político que permita llegar a conclusiones que orienten la priorización definitiva de los mandatos que debe perseguir la Organización, tal como quedó acordado en la última modificación aprobada al procedimiento y calendario para discutir 15 la "Visión Estratégica". Ello permitirá, de ser exitosos, implementar una asignación estratégica de nuestros recursos humanos y financieros alineados con el consenso que se logre.

El propósito de este ejercicio, entonces, será procurar alcanzar áreas de consenso sobre cuál es la mejor forma, en la actualidad, de alcanzar los fines de la

Organización en el Siglo XXI. El debe incluir, a mi juicio:

- a) Ratificar la decisión estratégica de concentrar la acción de la OEA en torno a los cuatro pilares ya definidos.
- b) Fijar un cronograma para acordar, con cada una de las instituciones que dependen de otras instancias, la eliminación de su financiamiento a través del fondo ordinario. Es necesario definir a la brevedad cuál es el papel que se quiere que jueguen los llamados "organismos descentralizados". Esto es, la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, la Comisión Interamericana de Puertos, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, el Trust de las Américas, el Instituto Interamericano del Niño y la Niña y el Museo de Arte de las Américas. El hecho de que casi todos estos organismos se hayan originado en instrumentos jurídicos diferentes y que sean gobernados por reuniones ministeriales que no responden a la estructura de la Organización, debe ser tomado en cuenta en el análisis que se haga de los mismos. Ese acuerdo podrá incluir otros apoyos materiales que la OEA les seguirá entregando, en la medida en que lo principal de su financiamiento provenga de otras fuentes.
- c) Concluir el trabajo actual sobre los mandatos e iniciar luego una etapa en que cada uno de ellos sea sometido a tres preguntas claves: i) si forma parte de alguno de los pilares de trabajo de la OEA; ii) si las tareas que realiza la OEA en cada área son útiles y relevantes para los países miembros y/o para el buen funcionamiento de la Organización; c) determinar si otras instituciones del sistema interamericano realizan, y en qué nivel, trabajos en áreas similares.

El diálogo sobre estos temas debería incluir preguntas muy concretas que permitan fijar prioridades claras, tales como:

- a) La labor que desarrolla la OEA en un tema específico, ¿realmente hace una diferencia?
- b) ¿Puede la OEA hacer la tarea por sí sola o requiere para su desarrollo de alianzas estratégicas?
- c) Las tareas que adelanta la OEA, ¿son congruentes con los intereses nacionales de la mayoría de los países miembros, es decir, son parte de una agenda hemisférica?

He adelantado en el primer documento un camino en esta materia, cuando sugerí que debemos concentrarnos en la defensa del proceso democrático y la promoción de la gobernabilidad, fortalecer nuestro Sistema Interamericano de

Derechos Humanos, que no tiene sustituto creíble; atenemos a los temas de desarrollo institucional y humano, en torno a los mandatos que tenemos de las Cumbres de las Américas; y priorizar la seguridad pública como eje de nuestra acción multidimensional.

Democracia.

Sobre este tema se ha trabajado en forma intensa durante los últimos años. Las tres últimas Asambleas Generales han adoptado sendas resoluciones sobre el tema del seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y los Estados Miembros llevaron a cabo un diálogo para evaluar su aplicación en la década desde que se aprobó. Ese diálogo tuvo como resultado la identificación de temas específicos respecto de los cuales aun no hay acuerdo de los países miembros sobre cómo actuar colectivamente. Existe pues una base para continuar trabajando el tema.

Hay, además, una posibilidad de, en lo inmediato, concentrar esfuerzos en procurar avanzar en la definición de aquello que constituye una “alteración del orden democrático”, más allá de los tradicionales golpes de estado. La discusión de este asunto específico, sin referencia a ningún caso puntual, permitiría mejorar de manera sustantiva, de lograrse consenso, la capacidad de reacción de la OEA en este trascendente campo.

Derechos Humanos

En lo relativo a Derechos Humanos, nos encontramos en las etapas finales de un fructífero proceso de diálogo sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Se han discutido medidas muy específicas y se ha hecho mediante un proceso inclusivo y abierto que permitió avances importantes. Los países miembros han identificado, con una amplia participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la sociedad civil, una serie de temas concretos en los cuales se pueden adoptar mejoras, ya sea en los procedimientos o en los reglamentos, para mejorar la atención a las víctimas de violaciones y se han precisado recomendaciones en cada uno de ellos. Resta pues culminar este proceso de perfeccionamiento adoptando las decisiones que correspondan

Desarrollo.

En los temas del desarrollo es posible hacer un trabajo más preciso y eficiente. Existe una dispersión de esfuerzos en una multiplicidad de proyectos y reducidos montos dedicados a los mismos.

Es claro también que en aquello en lo que realmente somos fuertes, esto es, los temas de desarrollo institucional y humano, no hemos conseguido focalizar adecuadamente nuestras capacidades.

Para ser exitosos en este campo, es necesario hacer un importante esfuerzo para que los objetivos regionales o hemisféricos tengan un alineamiento consensuado con los intereses nacionales. Los objetivos de eliminar la pobreza, reducir la falta de igualdad y la marginalización para alcanzar un desarrollo integral son centrales para la mayor parte de nuestros países miembros. Lo son también las áreas de becas, comercio y competitividad.

El área de desarrollo es, probablemente, aquella que más requiere de un diálogo con otros organismos del sistema, para determinar cuáles son las reales prioridades hemisféricas y decidir la funciones que cada organismo puede cumplir, evitando duplicaciones.

Seguridad.

En este ámbito la seguridad ciudadana es, claramente, un área en la cual los requerimientos dirigidos a nuestra Organización son crecientes e insistentes. El encargo recibido de los Jefes de Estado de las Américas, en la Cumbre de Cartagena, sobre el tema de la lucha contra las drogas ratifica la prioridad que se otorga a este tema. Unida esta responsabilidad a la decisión reciente de traspasar a la OEA el liderazgo sobre el mandato de la misma Cumbre en materia de crimen organizado, ello fortalece la afirmación de que la seguridad pública es hoy un objetivo central y requerirá una renovación de los esfuerzos y recursos que la OEA le destina.

IV. CONCLUSIÓN

Estamos, entonces, en un punto de quiebre, frente a un momento decisivo para el futuro de nuestra Organización. Tal como en etapas anteriores, ha llegado el momento, varias veces postergado, de adecuar la OEA a las exigencias del tiempo actual. Así lo percibimos todos. Es por ello que, en ejercicio de mis responsabilidades como Secretario General de la institución, presenté a fines del año 2011, el documento titulado “Una Visión Estratégica de la OEA”, con la intención de que su contenido generara un proceso de diálogo y de cambio. Ello no ha ocurrido y la situación se ha hecho, si cabe, más complicada.

Es por ello que considero mi deber insistir en mi intención y presentar un segundo documento a la consideración de los países miembros, incluyendo en el mismo muchas de las expresiones públicas y privadas que he podido recoger sobre la situación de la OEA en este último año. Nuevamente mi esperanza es generar un proceso de diálogo político que nos permita enfrentar exitosamente los desafíos del Siglo XXI para la OEA. Con ello comprometo mis esfuerzos.

Pero, para que ello ocurra, es indispensable que los países miembros coincidan en que llegó el momento de tomar decisiones difíciles y que se aboquen a ello. Como lo he dicho, reconozco que no es tarea fácil, pero es inevitable. En consecuencia, los invito a que emprendamos juntos el camino del futuro.

Segundo Documento

LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

[Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)]

Revisión de lo actuado y reflexiones sobre su futuro

Este informe responde al mandato de la Asamblea General a través de sus resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06). En ellas se encarga al Secretario General presentar un informe al Consejo Permanente que de cuenta de la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia. Adicionalmente, se le instruye para que elabore propuestas y las presente al Consejo Permanente, con el fin de identificar “iniciativas de cooperación oportunas, eficaces, equilibradas y graduales, según corresponda, para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Carta Democrática Interamericana, dentro del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación”.

Ambos mandatos muestran la importancia que otorgan los países miembros de la Organización al cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana, así como su convicción sobre “la necesidad de dotar a la Organización de procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana (CDI), de modo que contribuya efectivamente a la preservación y consolidación de la democracia en los países del Hemisferio”.

De acuerdo con esta instrucción, la Secretaría General presenta este informe, que elabora sobre las ideas formuladas en la Consulta realizada con el Consejo Permanente el 22 de Septiembre de 2005, en el Informe Anual ante

la Asamblea de Santo Domingo en Junio de 2006 y en la Sesión Especial del Consejo Permanente de Septiembre de 2006. En esas instancias se plantearon algunos de los conceptos contenidos aquí, especialmente en relación a los límites del seguimiento de la situación de las democracias que se pretendía realizar a partir de la Carta, así como a las reales posibilidades de acción de la Secretaría en situaciones de crisis.

Este informe intenta cumplir con el mandato completo de las dos resoluciones, examinando los principales conceptos incluidos en la definición de democracia que entrega la CDI; los mandatos que emanan de ella para los distintos órganos de la OEA; la forma en que ellos se han cumplido; y algunas reflexiones sobre el futuro de la CDI.

1. Nuestro objetivo, un hemisferio democrático

La discusión acerca de los contenidos de la democracia es tan antigua como el concepto mismo y aclaro desde el comienzo que no pretendo reiniciarla aquí. Ello es, por lo demás, innecesario, porque en su propio texto los Estados Miembros saldaron la discusión acerca de las exigencias que querían incluir en su definición de democracia. Al margen de los legítimos debates teóricos, su significado para los países americanos está muy claro en el texto de la CDI.

En efecto, tras proclamar, en su primer artículo, el derecho de los pueblos a la democracia, la CDI define (Art. 2) la democracia representativa, el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional como bases de la democracia, agregando luego que este régimen de democracia representativa se refuerza por la plena y responsable participación de la ciudadanía dentro de la legalidad y el orden constitucional.

Luego la CDI incluye como elementos esenciales (Art. 3) el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el pluralismo en los partidos y las organizaciones y la separación e independencia de los poderes públicos.

El Art. 4 completa la idea de democracia atribuyéndole como contenidos la transparencia, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto

a los derechos sociales, la libertad de expresión y prensa; al tiempo que demanda la subordinación de todos a la autoridad civil y al estado de derecho.

El concepto de democracia en la CDI es entonces exigente y amplio, e incluye requisitos de origen en la formación misma de un gobierno democrático, así como un conjunto de atributos, que se califican como “esenciales” o “fundamentales” para el ejercicio democrático, que se refieren a la organización “republicana” del gobierno,^{17/} caracterizada por la vigencia del estado democrático de derecho, la independencia de los poderes públicos, un régimen plural de partidos; la existencia de un gobierno transparente y responsable (*accountable*) ; y la subordinación a la autoridad legítima ; y, también incluyen el respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía (sufragio universal y secreto, derechos humanos, libertad de expresión y participación ciudadana. La importancia del tema de la ciudadanía política y civil en la CD se pone de relieve por la insistencia en temas como la participación (Art. 6), derechos humanos (Art. 7 y 8) eliminación de la discriminación (Art. 9), y la plena e igualitaria participación de la mujer.

Pero también la CDI proclama una “ciudadanía social” cuando la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y luego sostiene que la pobreza y el analfabetismo, entre otros temas sociales, son factores negativos para la consolidación de la democracia, comprometiendo a los gobiernos a promover y observar los derechos económicos, sociales y culturales, así como a respetar los derechos de los trabajadores.

Esta proclamación de una “ciudadanía social” es un aspecto especialmente relevante de la CDI, formulada en un continente en que la pobreza aún alcanza a cerca del 40% de la población y la indigencia ronda en torno al 20%, con un alto grado de inequidad en la distribución de la riqueza; un hemisferio donde muchos ciudadanos son discriminados por razón de raza, género u otros factores; donde existen altos niveles de analfabetismo y falta de acceso a los servicios sociales. Construir democracia es entonces, también, construir ciudadanía social en una

17 Uso la palabra “republicana” de acuerdo a la definición de la Enciclopedia Británica, “a government in which supreme power resides in a body of citizens entitled to vote and is exercised by elected officers and representatives responsible to them and governing according to law”.

región donde los derechos de los trabajadores están en los libros, hasta en algunas Constituciones, pero donde con frecuencia no son respetados en la realidad.

En la visión de la CDI la ciudadanía social no es un requisito esencial, definitorio, de la democracia, pero sin su desarrollo la democracia pierde fuerza, credibilidad y sustento en nuestras poblaciones. Desarrollo social y económico no son parte de la democracia, pero si la democracia no los promueve puede agotarse, convertirse en una forma de organización que se aleja de la realidad cotidiana de nuestros pueblos. Y, en última instancia, también del objetivo que nos planteábamos al iniciar este capítulo: la construcción de un continente democrático.

En suma, la CDI incluye en su definición de democracia, su origen democrático, la organización fundamental del Estado y la plena ciudadanía política, civil y social. Por eso hemos dicho numerosas veces que para ser considerado democrático un gobierno no sólo debe ser elegido democráticamente; también debe gobernar democráticamente.¹⁸

18 Las primeras referencias a la democracia en la OEA, están en la Carta fundacional de 1948, que en su artículo 3 d) dice 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”*. En 1959, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, enumera los elementos necesarios para identificar a una democracia representativa, entre ellos la protección de los derechos humanos. Pasado el período de dictaduras y con la incorporación de los países del Caribe anglosajón y Canadá, los Estados americanos reunidos nuevamente en Santiago, en 1991, en la XXI Asamblea General, aprueban la resolución 1080, que autoriza a la Asamblea General o a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar medidas cuando se produce una *“interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”*. Poco después, el “Protocolo de Washington” de 1992, incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9 de acuerdo con el cual *“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...”*. El primero de estos instrumentos es una resolución, obligatoria para los órganos de la Organización y recomendatoria para los Estados Miembros; el segundo es un tratado, sólo obligatorio para los Estados ratificantes. Ambos tenían como presupuesto una situación de golpe militar, que en los años siguientes sólo en Haití, cuando una junta militar destituyó al Presidente Aristide, electo democráticamente. Los auto-golpes en Perú y Guatemala no enmarcaban exactamente con las situaciones previstas, ya que allí quienes violaban el orden constitucional eran autoridades que, a su vez, habían sido democráticamente elegidas. Las nuevas formas de quebrantamiento o de amenazas a la legalidad democrática llevaron a los Estados Miembros a dotarse de nuevos instrumentos jurídicos interamericanos para hacer frente a estos nuevos riesgos. Y es así como en 2001, la Asamblea General, reunida extraordinariamente en Lima, aprobó la Carta Democrática Interamericana. V. Jean Michel Arrighi, *Intervención en Seminario de la UNAM, México, 2006*.

2- La CDI en acción

La Carta Democrática Interamericana ha sido reconocida como el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas democráticas en los Estados del continente y llevar adelante las actividades de cooperación que sean necesarias allí donde existan déficits manifiestos de desempeño.

Es también el instrumento al que los gobiernos de los países miembros de la Organización pueden recurrir en caso de enfrentar situaciones de riesgo en su proceso institucional democrático o en el ejercicio legítimo del poder; para utilizar la gestión diplomática y los buenos oficios, en todas las etapas del proceso de resolución de una situación de riesgo o ruptura de la institucionalidad democrática.

Sin embargo, a pesar de haberse convertido en el referente hemisférico obligado para la preservación de la democracia, la eficacia de la Carta se ha puesto a prueba en situaciones de crisis existentes o potenciales, en las que se han evidenciado limitaciones en cuanto a sus alcances jurídicos, operativos y preventivos.

Después de definir los rasgos principales de la democracia, es lógico que la Carta se preocupe de definir sus principales mecanismos de aplicación. Para ello hay que ir, sin embargo, más allá de la Carta: el capítulo 4 de la CDI sólo se aplica en casos de crisis o amenaza de crisis de la democracia. No contiene ninguna indicación acerca de cómo dar seguimiento a la marcha del proceso democrático en los países miembros a la luz de la Carta, ni entrega lineamientos en lo relativo al seguimiento y la promoción de los valores de la Carta.

La CDI no debe ser sólo concebida para actuar en situaciones de crisis. Al contrario, ella fue pensada también como un instrumento para seguir y evaluar objetivamente la marcha del proceso democrático en el hemisferio, así como para promover a través de la cooperación el fortalecimiento de los gobiernos democráticos. Lo que ocurre es que, tanto el seguimiento como la promoción de la democracia, están entregados a las acciones de la Secretaría General, que debe informar acerca de ellas al Consejo Permanente y la Asamblea acerca de su desarrollo. En cambio, en casos de crisis es el Consejo Permanente el que, por su propia iniciativa, o a pedido de un país, o del Secretario General, debe adoptar las principales decisiones que corresponden.

A la luz de lo dicho, conviene entonces que examinemos a la CDI en las dimensiones siguientes: a) el seguimiento de la situación de las democracias; b) la promoción de la democracia y; c) la aplicación de la Carta en las situaciones de crisis.

2.1. Seguimiento

Distintos países miembros han planteado, especialmente en vísperas de la Asamblea General de Fort Lauderdale (2005) y con ocasión del V Aniversario de la suscripción de la CDI (2006), la necesidad de crear mecanismos que permitan evaluar, con cierta periodicidad, la situación y calidad de las democracias en el hemisferio. En la segunda ocasión, el Gobierno del Perú propuso formalmente, por ejemplo, la creación por parte de la Secretaría, de un mecanismo de evaluación voluntaria, por medio del cual los países que así lo quisieran podrían someterse a una evaluación de sus pares en relación al cumplimiento de los preceptos de la CDI.

No obstante, ninguna resolución se ha adoptado sobre el seguimiento de la marcha de la democracia a la luz de la Carta, salvo la de solicitarle al Secretario General que presente un Informe sobre el tema.

Los miembros tienen en esta materia la última palabra y, si se considera posible poner en marcha un mecanismo de auto evaluación, la Secretaría General adoptará las medidas para implementar esa decisión. No obstante, debo informar al Consejo que, de acuerdo a las consultas que he efectuado, de las cuales informo ahora al Consejo, numerosos países miembros estiman que una evaluación que no sea realizada por los propios Estados Miembros acerca de las condiciones democráticas en cada país, atentaría contra el principio de no intervención consagrado en la Carta de la OEA.

Existe, en cambio, otra alternativa de evaluación, que hemos estado empleando en algunas áreas. Se trata de evaluar de manera periódica el comportamiento de los distintos países respecto de cada uno de los elementos constitutivos de la democracia que la CDI identifica.

Ejemplos de esta forma de seguimiento son:

- a. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entrega anualmente informes de distintos países, así como un Informe Anual a la Asamblea General acerca de la situación de los derechos humanos en la región;
- b. La misma CIDH evalúa a través de relatorías especiales otros aspectos de la CDI vinculados a los derechos humanos, como la libertad de expresión, los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas; los de los afro descendientes; y la condición de las personas privadas de libertad;
- c. El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción examina el cumplimiento de sus normas en cada uno de los 28 países adherentes, les entrega sus

evaluaciones y busca cooperar con ellos en la solución de sus problemas más graves;

- d. La Comisión Interamericana de Mujeres realiza el seguimiento de la Convención sobre Violencia contra la Mujer;
- e. La Primera reunión del Comité creado por la Convención para Evitar la Discriminación contra las Personas con Discapacidad acordó realizar también un seguimiento del cumplimiento por los países miembros de las obligaciones de la Convención.
- f. La Subsecretaría de Asuntos Políticos realiza, a través de sus Misiones de Observación Electoral, efectuadas de conformidad con las normas de la CDI (Cap.V), evaluaciones a posteriori de los procesos y sistemas electorales de los países miembros. En los próximos meses, la misma Subsecretaría entregará un informe sobre el conjunto de procesos electorales ocurridos en la región en el último año.
- g. El Departamento para la Promoción de la Democracia, actualmente en la Subsecretaría de Asuntos Políticos, realizó en 2005 Informes sobre Financiamiento Electoral en los países de América Latina y del Caribe.
- h. El Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que los Estados Parte tienen que presentar informes sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto a esos derechos. Estos informes no se han podido presentar aún ya que los Estados Miembros no se han puesto de acuerdo con el mecanismo para hacerlo, a pesar de existir mandato de la Asamblea para ello.

Parece entonces que, como alternativa a la idea de tener mecanismos de evaluación global de la democracia en los países, es mucho más viable y práctico evaluar los distintos rasgos democráticos que enumera la CDI. En esa línea de acción sería posible realizar evaluaciones multilaterales o aplicar otros mecanismos acordados entre los Estados a áreas hasta ahora no consideradas, como partidos políticos o sistemas judiciales, completando esta malla de evaluaciones.

Un procedimiento de este tipo tendría tres ventajas claras:

Primero, eliminaría las suspicacias de intervención que acarrea la pretensión de "evaluar la democracia" de manera general; y

Segundo, está en la línea de lo que pensamos debe ser la acción de la OEA para mejorar la condición de la democracia: privilegiar la cooperación

internacional por sobre la imposición, la denuncia o las sanciones. La evaluación multilateral permitiría trabajar luego con los países en cada una de las áreas deficitarias, con programas de cooperación destinados a corregir las fallas y hacer progresar la democracia en sus aspectos concretos.

Tercero, permite contar con la participación de la sociedad civil, algunas de cuyas organizaciones más importantes se mueven precisamente en los planos a los cuales se refieren estas evaluaciones. De hecho en las cuestiones de derechos humanos, en los temas de género y discriminación, en el proceso del MESICIC, la participación de la sociedad civil ha sido muy valiosa.

2.2. Cooperación

En este aspecto, la Secretaría General ha cumplido una importante labor, en torno a los rasgos fundamentales de la Carta. La mayor parte de nuestra actividad de cooperación en el área política está destinada a fortalecer los aspectos de promoción y prevención que surgen de la CDI. Son, por lo tanto, una contribución importante en el proceso de consolidación de la solidaridad democrática, y la Carta Democrática Interamericana actúa como una herramienta fundamental en su definición.

a. Observación Electoral

La CDI no sólo considera las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como una de los elementos esenciales de la democracia, sino que además dedica su Cap. V a las Misiones de Observación Electoral.

La cantidad de elecciones democráticas que ha tenido lugar en los años recientes y muy especialmente en los últimos 18 meses, ha generado una actividad muy intensa para los servicios de asistencia y observación electoral. En especial se destacan:

- Las iniciativas dirigidas a incrementar la transparencia, eficiencia y credibilidad de los procesos y organismos electorales, mediante programas de asistencia técnica a las autoridades electorales de varios países miembros.
- Las Misiones de Observación Electoral: durante los cinco años transcurridos desde la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la OEA ha desplazado más de 40 misiones de observación electoral a 19 de sus Estados Miembros:

Solamente en el año 2006 hemos movilizado más de 900 observadores, para cubrir las siguientes elecciones: Bolivia

(Constituyente); Costa Rica (Misión Especial, Presidenciales y Legislativas); Nicaragua (Presidenciales y Regionales/Costa Atlántica); Colombia (Presidenciales y Legislativas); El Salvador (Municipales y legislativas); Perú (Presidenciales y Municipales/Regionales); República Dominicana (Legislativas); México (Misión Especial, Presidenciales); Guyana (Parlamentarias); Santa Lucía (Parlamentarias); Ecuador (Presidenciales); Panamá (Referéndum); y Venezuela (Presidenciales)

b. Prevención de crisis y misiones especiales

En este aspecto, es importante recordar las tareas de resolución de conflictos y negociación en las que hemos participado y que nos permiten mirar los meses recientes con la satisfacción de no haber visto la interrupción de ningún mandato presidencial, lo que parecía convertirse en una realidad reiterada en la región latinoamericana hasta mediados del 2005. Si bien en algunos de estos casos se llegó a invocar la CDI para resolver los problemas, en realidad fue la acción de cooperación y diálogo promovida por la Secretaría General lo que primó, en todos los casos, para evitar confrontaciones y rupturas del orden institucional,

A esta labor se sumaron los esfuerzos para:

- El fortalecimiento de la capacidad institucional de la Organización en la identificación y análisis de situaciones que pudieren afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático en la región, mediante:
 - El desarrollo de una metodología de análisis de múltiples escenarios que tome en cuenta las características de la región para aumentar nuestra capacidad preventiva de crisis.
 - El entrenamiento al personal de la Subsecretaría de Asuntos Políticos para fortalecer la capacidad de análisis y las técnicas que se utilizarán para la implementación de dicha metodología.
- La organización de seminarios regionales cuyos objetivos son fortalecer y promover el rol institucional de la OEA para preservar la gobernabilidad democrática en la región.

c. Apoyo y Fortalecimiento de los Partidos Políticos

En este aspecto vale la pena señalar:

- La creación, en el año 2001, del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP).
- Durante el 2005 el FIAPP desarrolló proyectos nacionales de asistencia técnica, así como de promoción de la perspectiva de género y participación política de la mujer, e impulsó una agenda de reforma e institucionalización de los partidos políticos y generación de conocimiento. Se destacan:
 - Apoyo al proceso de Asamblea Nacional Constituyente en Bolivia;
 - Veeduría internacional para la integración de una Corte Suprema de Justicia en Ecuador;
 - Acciones en pro del diálogo y la reforma política adelantadas por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política en Guatemala.
 - El FIAPP cooperó con los Ministerios de la Mujer en Centroamérica para discutir las medidas de acción afirmativa, la adopción de cuotas dentro de los partidos y la capacitación política.

d. Promoción de la gobernabilidad democrática.

La Subsecretaría de Asuntos Políticos diseña programas y actividades de apoyo a los Estados Miembros en la implementación de políticas públicas que fortalecen la modernización del Estado, los estudios sobre los principales desafíos hemisféricos para la sustentabilidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Asimismo, para asegurar el cumplimiento del artículo 27 de la Carta Democrática, que señala la necesidad de promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política, la SAP busca fortalecer el compromiso de los Estados Miembros de la OEA con la descentralización y la gobernabilidad local como facetas esenciales de la consolidación democrática. Esta actividad contempla:

- El diálogo político y concertación entre los actores nacionales de las políticas de descentralización;
- El diálogo entre los Estados Miembros de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre la Descentralización (RIAD)
- El estudio de las políticas públicas de descentralización.

Por su parte, en aplicación del Art. 4 de la CDI y con el ánimo de promover la modernización de las instituciones públicas y hacerlas más eficientes, más transparentes y más participativas mediante el uso de las nuevas tecnologías, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) ha realizado, a través de sus Departamentos, las siguientes actividades principales:

- Capacitación de 2.000 funcionarios públicos en gobierno electrónico desde el año 2002 y consolidación de la Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Apoyo a la modernización municipal a través del programa Municipios Eficientes y Transparentes.
- Financiamiento de un total de 92 proyectos de cooperación para el desarrollo.
- Fortalecimiento de la cooperación interparlamentaria en el MERCOSUR
- La creación y puesta en marcha de una Escuela de Capacitación Política para Mujeres en la República Dominicana.
- Proyecto diseñado para analizar los componentes educativos y sociales que intervienen en la socialización política de jóvenes y niños, que culminó con la publicación del informe "Fortalecimiento de la Democracia en las Américas a través de la Educación Cívica" y la realización de varias actividades de difusión.
- Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas que proporciona oportunidades dentro de las áreas de (1) Investigación, (2) desarrollo profesional y de recursos educativos, e (3) intercambio de información.
- Desarrollo y adaptación de un curso en línea en inglés sobre la enseñanza de valores y prácticas democráticas, para maestros en el Caribe.

e. Promoción de la Ciudadanía

Los programas relacionados con la identidad civil han alcanzado una gran importancia para la Organización, a partir de las exitosas experiencias en la materia en Haití, Honduras y Paraguay. A partir de ellas es posible desarrollar un programa aún más ambicioso que permita resolver en su integridad las carencias de numerosos países en materia de Registros de Nacimiento y Registro Civil, a fin de garantizar a todos los ciudadanos de la Américas su derecho a la identidad.

f. Derechos Humanos

Las actividades que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su totalidad, se relacionan directamente con la gobernabilidad democrática en las Américas en los términos previstos en la Carta Democrática Interamericana en sus Art. 4 y 5, sobre los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. En tanto y en cuanto la plena vigencia de los derechos humanos es indispensable para la existencia del estado democrático de derecho y la democracia, la promoción y protección que de estos derechos realiza la Comisión Interamericana es una contribución directa a la gobernabilidad democrática en las Américas.

Para cumplir su rol, el sistema tiene a su disposición distintos instrumentos, como son:

- Visitas *in loco* a los Estados Miembros de la Organización,
- Audiencias sobre situación general o temática de derechos humanos,
- Sistema de casos individuales y de medidas cautelares,
- Publicidad de Asuntos que requieran la atención de la comunidad internacional.
- Realización de Informes temáticos.
- Recomendaciones a los Estados respecto de asuntos que digan relación su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos.

La Comisión ha creado Relatorías temáticas y unidades especializadas, entre las que se incluyen las relativas a Mujeres, Pueblos Indígenas, Trabajadores Migratorios y sus Familias, Derechos de los Niños, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Unidad de Defensores de Derechos Humanos. Dichas Relatorías y Unidades realizan a través de estudios, actividades de promoción, preparación de informes y visitas a países, importantes contribuciones a la gobernabilidad democrática en las Américas.

La Carta Democrática Interamericana recuerda que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, las Relatorías temáticas propician la plena integración social de sectores tradicionalmente marginalizados como elemento esencial para la

consolidación de la gobernabilidad democrática.

g. Libertad de Prensa y Expresión

La libertad de expresión y de prensa es considerada por la Carta Democrática como uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Es sin duda esencial para garantizar una adecuada participación política, una efectiva inclusión de los distintos sectores de la población, y un control democrático de las actuaciones de los poderes públicos. La libertad de expresión permite que las personas puedan formar su propia opinión política, compararla con la de otras personas, evaluar libremente su adhesión a una u otra postura dentro del espectro político y tomar decisiones informadas en los asuntos que les conciernen.

La situación actual de la libertad de expresión en la región continúa presentando problemas significativos. Sin duda ha habido avances muy importantes durante los últimos años, pero aún subsisten problemas y obstáculos al pleno ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión en nuestra región que debemos enfrentar. Es fundamental que los Estados impulsen reformas en sus legislaciones e implementen políticas que garanticen a todos los ciudadanos un amplio y efectivo ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión como asimismo garanticen el amplio acceso a la información pública. Estas medidas incluyen la prohibición estricta de la censura previa, la eliminación de las leyes de desacato y la distinción entre personas públicas y privadas al momento de establecer posibles responsabilidades por difusión de información de interés público. También es necesaria la investigación acuciosa y condena de los culpables de los asesinatos, agresiones y amenazas a periodistas. Sin duda, el trabajo de la Relatoría de Libertad de Expresión es muy importante en esta materia y debemos reforzar y apoyar su labor.

El camino hacia una mejor democracia sólo se puede alcanzar con una mayor participación de la sociedad en los problemas comunes a todos los ciudadanos, a través de mecanismos que incluyan el pleno ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión.

h. Discriminación

La CDI afirma que la democracia y la participación ciudadana se promueven cuando se elimina toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia. Para ello establece la necesaria promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas.

Hoy en el seno de la Organización estamos trabajando para establecer distintos instrumentos internacionales que establezcan una regulación muy clara en materia de no discriminación y que además sirvan para que los países miembros de la Organización adopten también legislaciones internas en contra de la discriminación y de la intolerancia.

Es así como tenemos un Grupo de Trabajo para establecer una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También existe un Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016). Hemos creado recientemente el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Hay un Plan de Trabajo para los derechos de los trabajadores migrantes en el cual las distintas áreas de la Organización se han comprometido a adoptar medidas en este sentido.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA estableció un relator especial sobre los derechos de los afro descendientes, y sobre la discriminación racial, lo cual es una iniciativa relevante ya que muy pocos casos de discriminación racial son llevados ante la Comisión. En este sentido, conviene señalar que la formulación de la mayor parte de nuestros documentos no se refiere de manera explícita a los pueblos afro descendientes, que constituyen la minoría más grande de los discriminados. Por lo tanto, éste es un énfasis muy importante que debe hacerse en la elaboración de la Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, que también está en proceso de discusión en otro Grupo de Trabajo.

Este es un tema que debemos tratar de abordar con la mayor seriedad y altura de miras posible. Sin duda, la mayoría de las personas en nuestro continente algún día ha sufrido la discriminación. El problema sólo puede crecer -más allá de los esfuerzos que hagamos- si no nos concentramos directamente en formas claves sobre cómo evitarlo. Si tenemos éxito en la elaboración y aprobación de estos instrumentos y en la recepción de sus normas en los derechos internos de los Estados, contribuiremos a crear sociedades más justas y solidarias en nuestra América. Esto tiene estrecha relación con la gobernabilidad democrática y la consolidación del estado de derecho, porque ella supone propiciar una cultura de inclusión, de igualdad y de tolerancia en nuestros pueblos, la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de racismo, discriminación o xenofobia

i. Género

La OEA, a través del Art. 28 de la Carta Democrática Interamericana, recoge el tema de la participación plena e igualitaria de la mujer en las estructuras

políticas de sus respectivos países, como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática. Dando cumplimiento a este mandato y al “Programa Interamericano Sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de género” (PIA), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), promueve la participación de la mujer en las distintas estructuras políticas de los Estados Miembros a través de sus múltiples iniciativas detalladas en el anexo a este informe.

j. Probidad

En consonancia con el Art. 4 de la Carta Democrática Interamericana, que destacan como componentes esenciales del ejercicio de la democracia “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, [y] la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública,” la Oficina de Cooperación Jurídica del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales ha venido desempeñando las tareas de Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Este mecanismo fue adoptado por los Estados Parte el 4 de junio de 2001, en ocasión de la Asamblea General de la OEA. Las labores de la Secretaría Técnica del MESICIC han contribuido a facilitar los avances de los órganos que componen el Mecanismo, a saber, la Conferencia de Estados Parte y el Comité de Expertos. El primero celebró su segunda reunión en noviembre de 2006 y el segundo, ha llevado a cabo, de manera exitosa, sus primeras 8 reuniones.

2.3. La CDI en las crisis

Los mecanismos contemplados en el Cap. 4 de la CDI se refieren a los rasgos esenciales del Art. 3: la democracia representativa, el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional. Es razonable también entender que los casos de violación abierta y reiterada de los derechos humanos u otras garantías fundamentales deberían incluirse dentro de estos conceptos.

Las críticas más frecuentes sobre las limitaciones del Cap. 4 aluden, a la “vaguedad” de los términos empleados y la “imprecisión” de criterios para definir cuándo y en qué medida se ha alterado la institucionalidad democrática de un país; también se refieren a la aparente tensión entre el principio de no-intervención y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos colectivos; y finalmente mencionan las dificultades de acceso que la CDI plantea a quienes quieren recurrir a sus mecanismos.

El primer punto ha sido el origen de varias iniciativas externas a la Organización, tendientes a definir con mayor precisión aquellas situaciones que

afectan gravemente la institucionalidad democrática. Encontramos un ejemplo de estas iniciativas en el discurso del ex presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, quien en la inauguración de la Cátedra de las Américas, en enero de 2005, retoma los criterios básicos presentados por el politólogo Robert Dahl al desarrollar la noción de poliarquía, para proponer una definición del concepto de “alteración inconstitucional o interrupción” del ordenamiento democrático, que a su juicio debería incluir:

1. La violación de la integridad de las instituciones centrales del Estado, incluyendo el debilitamiento o inacción de los sistemas de controles recíprocos que regulan la separación de poderes;
2. Elecciones que no cumplen con los estándares internacionales mínimos;
3. No realización de elecciones periódicas o no acatamientos de sus resultados.
4. Violación sistemática de libertades básicas, incluyendo la libertad de expresión, la libertad de asociación, o el respeto por los derechos de las minorías;
5. Terminación ilegal del período de un oficial electo democráticamente por otro, electo o no;
6. Nombramiento, remoción o interferencia arbitraria o ilegal en la ejecución del mandato o el debate de miembros de los cuerpos judiciales o electorales;
7. Interferencia, por oficiales no electos, militares por ejemplo, en la jurisdicción de oficiales electos;
8. Uso del cargo público para silenciar, perseguir o interrumpir las actividades legales normales de miembros de la oposición política, la prensa o la sociedad civil.^{19/}

19 Estas definiciones siguen muy de cerca el enunciado de la Declaración de Santiago de 1959, citada más arriba, sobre los atributos de la democracia representativa:

- “ 1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.
2. Los gobiernos de las repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.
3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.
4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.
5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.
6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

Sin entrar ahora a discutir el detalle de esta propuesta, debo señalar que a mi juicio ella va, globalmente, en la dirección correcta. Si la CDI no define con claridad en qué consiste la alteración o interrupción del orden institucional, sería adecuado que lo hiciera el Consejo Permanente o la Asamblea General por medio de una definición de este tipo, permitiendo así una mucha mayor certeza en la aplicación de la Carta. Si el principal bien a custodiar es la democracia ¿cómo podemos hacerlo si no definimos con claridad cuándo y cómo ella está en peligro?

En cuanto al segundo punto, sobre la aparente incompatibilidad entre el principio de no intervención y la posibilidad de actuar colectivamente frente a una situación determinada en un país miembro, compartiendo la opinión de algunos concedores del Sistema Interamericano se puede argumentar que, lejos de ser ésta una contradicción de principios, constituye más bien una tensión inherente a la esencia de la Organización.

La propia Carta de la OEA prohíbe a todos los Estados “intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro” y más adelante afirma el derecho de todo Estado a “elegir sin ingerencias externas, su sistema político económico y social y a organizarse de la forma que más le convenga”. ¿Como compatibilizar este texto con el Cap. 4 de la CDI, que prevé formas de acción colectiva cuando un asunto claramente “interno” amenaza o interrumpe el proceso democrático”?

La respuesta está, a nuestro entender, en el Art. 1 de la CDI, que consagra la democracia como un derecho de los pueblos y una obligación de los gobiernos. La OEA actúa en defensa de esos derechos. Quienes intervienen ilegítimamente son los que amenazan con avasallarlos, no quienes actúan para defenderlos.

Es precisamente la necesidad de buscar esa compatibilidad lo que hace que la CDI se refiera a estos mecanismos solamente en casos de interrupción o alteración grave de la democracia. Pero además, ni siquiera ese proceso de sanción autoriza a la OEA a actuar en contra del Estado infractor, sino solamente a realizar gestiones diplomáticas y, en el caso extremo, a suspenderlo de su participación en el organismo, sanción por lo demás ya prevista en el Art. 9 de la Carta de la OEA.

Al aprobarse la Carta Democrática Interamericana, los Estados Miembros no introducen un nuevo principio o propósito a la Carta de la OEA, sino que, por el contrario, reafirman algo que ya estaba vigente. Es el reconocimiento de

7. *La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.*

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos..”

que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; y que es posible promover y consolidar la democracia representativa sin violar el principio de no intervención.

El componente de la "gradualidad" presente en estas formas de actuación es fundamental en la acción de la OEA. A través de él es posible diseñar formas de actuación de la Secretaría y del Consejo Permanente que permitan prevenir las crisis e, incluso cuando ellas se desaten, actuar paso a paso para evitar que ellas culminen de manera aún más negativas.

A través de este componente se han introducido mecanismos o procesos que permiten valorar y analizar políticamente la gravedad de la situación y desarrollar, en forma progresiva, gestiones acordes con el nivel de la crisis, con el objeto de restablecer la integridad de la institucionalidad democrática o prevenir su resquebrajamiento.

Dentro de ese contexto, cobra especial significado la contribución de la Secretaría General de la OEA como recurso del que dispone la Organización para proveer soporte técnico y analítico a los países miembros en sus esfuerzos por mantener la paz y la estabilidad de los sistemas democráticos; así como la labor política que el Secretario General de la OEA cumple en apoyo a los Estados Miembros y su función como conducto político idóneo para informar y brindar soporte al Consejo Permanente en la generación de iniciativas conducentes a enfrentar una eventual crisis. De allí la importancia de fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos de pre y post crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional y el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad civil.

Como instrumento de prevención, nuestra acción debe incluir la realización de análisis y apreciaciones colectivas en el marco de los órganos competentes de la OEA sobre la situación sociopolítica de un país; la gestión diplomática y la cooperación internacional en las etapas previas y tempranas de una crisis.

La herramienta sancionatoria sólo se utiliza una vez que se han agotado los medios diplomáticos y el resquebrajamiento de la institucionalidad democrática en un Estado Miembro sea inminente; y aún en este caso está precedida de pasos diplomáticos emprendidos por el Secretario General por su propia iniciativa (Art. 18) o por el Consejo Permanente (Art. 20), llegando hasta la convocatoria a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores.

El tercer punto de crítica es tal vez el más evidente en el contenido de la CDI: el acceso restringido que existe para quienes quieren recurrir a la Carta cuando consideran que la institucionalidad democrática se encuentra amenazada o ha sido vulnerada.

En efecto, las vías de acceso a la Carta son sólo tres: i) que el Gobierno de un Estado Miembro afectado por una crisis, considere "que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder" (Art. 17); ii) que el Secretario General considere que en un Estado Miembro se han producido situaciones que pudieran afectar el proceso político institucional democrático o el ejercicio legítimo del poder (Art. 18); o iii) que cualquier Estado Miembro o el Secretario General pidan la intervención del Consejo Permanente, cuando en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden institucional (Art. 20).

Pero es de notar que estas tres vías desembocan todas en el Consejo Permanente, que es el órgano que decidirá en definitiva si la situación amerita emitir declaraciones o incluso convocar a la Reunión de Ministros. El Secretario General puede actuar directamente en el caso del Art. 18 disponer visitas y otras gestiones, pero sólo con el consentimiento del gobierno afectado; y debe rendir informe ante el Consejo Permanente. Un tercer Estado sólo puede actuar cuando la alteración del orden institucional ya se ha producido y debe también llevar su postura al Consejo Permanente.

En la práctica, por consiguiente, la CDI no entrega una vía clara de acción, salvo que lo solicite o consienta en ello el Estado afectado por la conmoción, resguardando al máximo el principio de no intervención. Un caso reciente de uso de la CDI en este sentido, fue el de Nicaragua en Junio del 2005, cuando el Presidente de la República solicitó al Secretario General que encabezara una misión ante lo que veía como una inminente amenaza por partes de las fuerzas opositoras a su legítimo ejercicio del poder. El Secretario General concurrió a Nicaragua, luego informó al Consejo Permanente y llevó a cabo una mediación en la situación interna, que resultó exitosa.

Pero en la práctica, hasta ahora ningún poder del Estado que no sea el Ejecutivo, puede invocar realmente la Carta Democrática Interamericana para impedir una ruptura de la democracia. Mucho menos podrían hacerlo, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil. Naturalmente si es el Ejecutivo mismo el que, a juicio de otros poderes, amenaza la institucionalidad, ello sólo podría ser impedido por el Consejo Permanente una vez producida la ruptura.

También ha existido un caso reciente en esta materia, en Ecuador en Diciembre de 2004, cuando el Presidente de la República decidió la disolución de la Corte Suprema de Justicia. A pesar de los llamados desde ese país para que la OEA hiciera ver al gobierno la gravedad de la supresión de un poder del Estado, ello no ocurrió. Cuando el Congreso ecuatoriano destituyó al Presidente Lucio Gutiérrez, tampoco la OEA realizó ninguna actividad especial. Sólo en Abril de

2005, a pedido del nuevo Presidente de Ecuador, Dr. Alfredo Palacio, la OEA envió una misión para examinar el problema de acefalía del Poder Judicial ecuatoriano. Ninguna de las vías pareció abierta para que la OEA conociera el caso de manera preventiva; el tema tampoco fue llevado al Consejo Permanente.

Igualmente inefectiva fue la CDI en Venezuela en Abril de 2002, cuando la OEA no pudo prevenir el golpe en contra del Presidente constitucional, ni alcanzó a tomar resolución sobre la ruptura de la democracia antes de que el país volviera a la normalidad. Hubo una resolución que invocó genéricamente la CDI, decidió el viaje de una Misión Especial y convocó a una Asamblea General Extraordinaria, pero ella fue sólo aprobada después del retorno del Presidente. El 18 de Abril la AG aprobó la una Declaración de apoyo a la democracia en Venezuela.

No obstante en este caso la Carta tenía plena aplicación, a la luz del Art. 20, ya que se había producido de manera evidente una interrupción del proceso constitucional. Más que una falla de la Carta fue más bien la demora del Consejo en tomar una decisión lo que impidió que el hecho pasara a la historia como la primera aplicación efectiva de la CDI.

Sin embargo, parece obvio que es necesario ampliar las formas de acceso a los mecanismos de la CDI. En esta línea quiero proponer la que parece más sencilla. Si bien es cierto que la expresión "gobierno" usada en la CDI ha sido interpretada como "poder Ejecutivo", la verdad es que la expresión "gobierno" debe entenderse como referida a todos los poderes del Estado. Es natural, entonces, que otros poderes que son parte del gobierno de un país, puedan recurrir a la OEA, usando la CDI, para denunciar la alteración o ruptura de la institucionalidad democrática en su país. Por cierto, como siempre, será el Consejo Permanente el que determine si tal denuncia tiene o no validez. Pero parece una limitante seria a la vigencia de la CDI que sólo el Poder Ejecutivo pueda usar la CDI para defender una democracia.

El Futuro de la CDI

A lo largo de esta exposición he ido proponiendo diversas opciones a través de las cuales es posible fortalecer la efectividad de la Carta Democrática Interamericana. En resumen, las principales son las siguientes:

- 3.1 Fortalecer los mecanismos de seguimiento con que cuenta la Secretaría General, extendiendo las formas de evaluación multilateral a cada uno de los caracteres que la CDI considera esenciales para la existencia y sustentabilidad de la democracia.

- 3.2 Expandir la capacidad de la Secretaría General para prever y prevenir las crisis que amenacen con alterar gravemente o interrumpir el proceso democrático en los Estados Miembros.
- 3.3 Alcanzar un consenso político formal, a través de una resolución de Asamblea General, acerca de las situaciones que pueden ser identificadas como alteraciones graves o interrupciones del proceso democrático.
- 3.4 Realizar informes periódicos, en lo posible anuales, sobre los principales temas definidos como esenciales para la democracia en la CDI.
- 3.5 Fortalecer la capacidad de la Secretaría General para asistir a los Estados Miembros en los procesos previos o posteriores a las crisis que abarcan el seguimiento, la negociación, el diálogo y los acuerdos políticos, además de la reconciliación nacional, el fortalecimiento de las instituciones, los partidos y organizaciones políticas, la sociedad civil y la supremacía del poder civil frente al militar.
- 3.6 Ampliar el acceso a la OEA, para solicitar la acción del Consejo, a todos los poderes de los Gobiernos miembros.

No obstante, el futuro de la democracia en el hemisferio y el papel que puede jugar en él la Carta Democrática Interamericana, depende de manera crucial de la forma en que se desarrollen algunas áreas, especialmente aquellas que nuestra acción ha tocado sólo de manera muy incompleta hasta ahora.

Hemos aumentado nuestra capacidad para evitar rupturas institucionales; en la celebración de elecciones limpias y libres; hemos sido efectivos en la solución de crisis; tenemos un bien ganado prestigio en derechos humanos y hemos dado grandes pasos en los temas relacionados con la transparencia y la probidad. Pero, aún tenemos mucho que avanzar para enfrentar el desafío principal de asegurar de manera permanente la gobernabilidad y sustentabilidad democrática, razón de ser de la CDI.

La democracia es a la vez que un valor que debe ser preservado, un conjunto de procedimientos e instituciones que siempre pueden ser perfeccionados y de derechos humanos y ciudadanos que deben ser extendidos y protegidos.

De los 14 casos de interrupción del mandato presidencial que se produjeron en la última década, ninguno fue como resultado directo de objeciones al procedimiento electoral. Nuestra meta no es sólo que los gobiernos sean bien elegidos y se mantengan; es, que también, los ciudadanos sientan que viven en una democracia que se hace cargo de los problemas públicos y mejora sus

vidas y que la forma de gobierno democrático sea un proceso permanente en las Américas, sea la única forma de procesar y resolver los conflictos en la sociedad.

En los términos del primer capítulo de este Informe, podemos decir que mientras la CDI se encuentra en un cumplimiento cada vez más avanzado en lo que respecta al origen de la democracia, aún existen en nuestro hemisferio carencias importantes en la división, independencia y controles mutuos de los poderes del Estado y en la plena vigencia de las tres esferas de la ciudadanía: la política, la civil y la social.

Nuestra tarea futura es profundizar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana, extendiendo su seguimiento y la cooperación en torno a ella, abarcando especialmente aquellas áreas más débiles, pero sin abandonar aquellas en que tenemos ya ganadas posiciones y fortalezas importantes.

De allí que a las cinco propuestas anteriores, quiero agregar las siguientes:

- 3.7. Mantener y fortalecer el papel de la OEA como el principal organismo de observación y promoción electoral en las Américas.
- 3.8. Ampliar sustantivamente la acción de la OEA en lo relativo a la consolidación de las instituciones democráticas, el respeto al estado de derecho, la independencia de los Tribunales de Justicia y
- 3.9. Fortalecer la institucionalidad republicana y el estado democrático de derecho. Si bien las carencias democráticas son más agudas en las esferas civiles y sociales, tenemos aún serios déficits políticos. Uno de ellos resulta prioritario resolver: la debilidad de nuestras formas republicanas, ya sea que estas se desarrollen en regímenes presidencialistas, parlamentarios o de monarquías constitucionales. República y democracia se alimentan recíprocamente. La primera crea las condiciones para que la segunda se desarrolle. Sin República la democracia carece de puntos de apoyo. Y todos conocemos que en muchos casos la división, independencia y control mutuo de los poderes –bases de la organización republicana– presenta serias fallas.

Por tanto, cuando pienso en la ampliación y desarrollo de la Carta Democrática Interamericana también pienso en la ampliación y consolidación de la organización republicana. Separación y balance de poderes, poder legislativo dotado de capacidad política y técnica propia, justicia profesional y plenamente independiente; límites claros al ejercicio del poder; normas claras y estables en el proceso democrático, fortalecimiento de los partidos políticos, son algunos elementos del Estado democrático de derecho que queremos fortalecer.

Especial significación adquiere también en la forma republicana el desarrollo de los mecanismos de control ciudadano. Una democracia sin rendición de cuentas se torna poco confiable y de esa desconfianza, nace en gran parte la crisis de representación que vivimos.

Es importante relevar el papel que en este plano, como en otros aspectos de la ampliación y fortalecimiento de la democracia, puede desempeñar la sociedad civil, para poner de relieve aquellas áreas de la acción pública que siguen siendo opacas o formular denuncias fundadas de faltas a la probidad.

- 3.10. Profundizar la aplicación de la CDI en las cuestiones relativas a la ampliación de la ciudadanía civil, que no han sido tratadas suficientemente y que a todas luces están en el origen de la inestabilidad institucional de los últimos años. El sujeto de la Carta Democrática son los pueblos, que además de ejercer de manera irrestricta su derecho a elegir gobernantes, se realizan como personas humanas y como ciudadanos, a través del ejercicio pleno de los derechos reconocidos.

Alcanzar la estabilidad democrática significa hacer efectivo el principio enunciado en el artículo 1 de la Carta Democrática. *“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”.*

El Informe sobre el Estado de la Democracia en América Latina, presentado por el PNUD en 2004 lo decía de otra manera, igualmente sintética pero poderosa: *“El sujeto de la democracia no es el elector, sino el ciudadano”.*

Esto nos dice que la democracia es esencial para que los derechos políticos, civiles y sociales puedan pasar de lo nominal a lo real. Y también reafirma la obligación de nuestros gobiernos de promover y defender la democracia. Aquí se encuentra la médula, el desafío central hacia el que debe orientarse la ampliación de la Carta Democrática: cómo hacemos efectivo ese derecho a la democracia y cómo se concreta la obligación de los gobiernos.

- 3.11. Aprobar la Carta Social de las Américas, como una forma de impulsar la ciudadanía social y fortalecer la democracia.

Esto implica que la ampliación de la Carta Democrática debe guardar coherencia con dos principios que ella misma enuncia:

“Art. 12.- La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia”.

“Art. 13.- La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia”.

Para asegurar el futuro de la democracia y el papel de la Carta Democrática Interamericana, nuestros países requieren cambios estructurales en beneficio de la sustentabilidad democrática, los cuales deben incluir un ataque frontal a las condiciones sociales de inequidad que predominan en nuestras sociedades.

En ese marco, reitero la importancia de avanzar en las materias sustantivas mencionadas ya en el discurso con ocasión de la celebración del V Aniversario de la CDI, a saber, la pronta aprobación de la Carta Social, destinada a hacer realidad el capítulo III de la Carta Democrática; la pronta terminación de nuestra Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la negociación de la Convención Interamericana Contra todas las Formas de Discriminación y el fortalecimiento sustantivo del trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

Algunos programas en marcha en la Secretaría General, como los de identidad civil, protección de los consumidores y acceso a la justicia, forman parte de la misma tarea de cooperar a la generación de ciudadanía social que debemos abordar prioritariamente.

Estas acciones encaminadas a fortalecer, sobre todo, el aspecto preventivo del documento hemisférico, serán una contribución importante en el proceso de consolidación de la solidaridad democrática, con la Carta Democrática Interamericana como una herramienta fundamental.

Quiero terminar reiterando el principal criterio instrumental que orienta nuestra acción: el gradualismo en la aplicación e interpretación de la CDI. La construcción paso a paso, en una materia tan compleja y sensible, es condición para el éxito. En un sistema multilateral basado en el consenso no se ve otra manera de actuar. Por cierto, el gradualismo no excluye la necesaria dosis de audacia que requiere introducir los cambios necesarios, sino que, regula los tiempos de esa audacia.

Se deberá practicar también el gradualismo en la ampliación de los ámbitos de la Carta. Los sistemas multilaterales tienen su fuerza y su debilidad en su dimensión, en su complejidad. La decisión de 34 Estados tiene un peso enorme en el hemisferio, pero, precisamente, la importancia está en que se sabe lo difícil que es la tarea de construir esa decisión entre tantos. Esa dificultad debe estar presente a la hora de introducir novedades. La ampliación de ámbitos de aplicación de la Carta requiere conocer esta restricción y acomodar su ritmo a ella.

Finalmente, existe un gradualismo institucional. Ampliar nuestros desafíos tiene necesariamente el correlato de ampliar nuestra capacidad institucional, mejorar y modernizar nuestra Organización. No se debe en ningún caso exigirle a un sistema administrativo más de lo que este puede dar en cada etapa de su evolución. Por tanto, cada nueva iniciativa deberá contar, para ser puesta en marcha, con las condiciones institucionales para ser ejecutada, tanto desde el punto de vista de los recursos financieros como humanos y organizacionales de la OEA.