

DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA JOSÉ MIGUEL INSULZA
CONMEMORACIÓN HEMISFÉRICA DEL 10º ANIVERSARIO DE LA CARTA
DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y RENOVACIÓN DEL COMPROMISO DE LAS
AMÉRICAS CON LA DEMOCRACIA

Valparaíso, Chile.

3 y 4 de septiembre de 2011

Quiero en primer lugar, agradecer la presencia aquí del Sr. Presidente de la República de Chile, Don Sebastián Piñera Echenique. Agradecemos, Sr. Presidente, la generosa oferta del Gobierno de Chile de realizar este evento central de Conmemoración del Décimo Aniversario de la Firma de la Carta Democrática Interamericana. Gracias a su decisión y al excelente trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores en su preparación, podemos tener marco y condiciones más que adecuados para esta importante celebración. Agradezco igualmente a los y las Sres. y Sras. Cancilleres, Ministros de Estado y personalidades de los distintos países de las Américas que se han dado cita aquí, en torno a nuestra Carta Democrática.

La democracia ha recorrido un largo y difícil camino para instalarse y ser reconocida como único régimen político legítimo en la región. No sólo atravesó duros tramos de dictaduras militares, gobiernos autoritarios, intervenciones externas, conflictos armados internos, altos niveles de violencia política y represión sistemática desde el Estado; sino que muchas veces existió también la pretensión de legitimar ideológicamente “procesos” antidemocráticos.

La democracia estuvo desde muy temprano contemplada en la Carta de la OEA; pero fue postergada o suprimida en los hechos o en las ideas, con argumentos como la defensa de la libertad, la amenaza externa o la promesa de construir regímenes supuestamente superiores a ella.

Ahora la democracia es una necesidad, la única forma de gobierno que nuestra región reconoce; el primer artículo de la Carta Democrática Interamericana la consagra como un “derecho de los pueblos de América”. Desarrollarla, fortalecerla y defenderla es hoy la tarea central de la Organización de los Estados Americanos.

Esta nueva etapa se inició formalmente en este país, cuando en la Asamblea General de la OEA de 1991, en Santiago, se aprobó la Resolución 1080 “Democracia Representativa”, comprometiendo a los

mismos países miembros que Uds. representan hoy a la defensa común de la democracia, que renacía en este continente. Por primera vez, los Estados de América se ponían de acuerdo para reaccionar de manera conjunta ante situaciones de riesgo que pudieran poner en peligro su continuidad democrática. Este compromiso regional se profundizó en otros decisivos eventos hasta culminar en la aprobación por unanimidad de la Carta Democrática Interamericana (CDI) el 11 de septiembre de 2001, en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la OEA en Lima, Perú.

Cabe señalar que antes de esto, nuestros Jefes de Estado y de Gobierno en la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec City (20–22 de abril 2001) instruyeron a sus Cancilleres para definir un concepto común de democracia. La Carta Democrática cumplió ese objetivo y plasmó en su texto una definición amplia de democracia, que contiene sus elementos esenciales, la forma de generación de sus autoridades, el reconocimiento de la ciudadanía civil, política y social de sus habitantes y las reglas fundamentales de conducta de sus gobiernos.

La Carta Democrática trasciende la idea de democracia electoral e incorpora no sólo el origen democrático del poder sino también su ejercicio. Democracia no sólo significa ser elegido democráticamente sino también gobernar democráticamente y con respeto de los derechos de todos. La Carta Democrática es el programa común de nuestras naciones para la construcción de nuestras democracias y, como todo programa político, incluye un ideal que se quiere alcanzar, la finalidad y valores para los cuales se debe ejercer el poder.

Tras diez años de existencia y de aplicación de la Carta Democrática en el Hemisferio, éste parece ser un momento propicio para hacer un balance y evaluar cuál es su legado en sus dos ejes: como programa político-institucional y como mecanismo de defensa colectivo de la democracia.

Con respecto al primer eje, es posible afirmar que hoy, todos los gobiernos de la región han llegado al poder como resultado de procesos electorales libres y transparentes, sin cuestionamientos de los resultados. Nadie discute en la actualidad que la única forma legítima de llegar al poder, si se quiere ser reconocido como gobierno democrático, es a través de las urnas.

Las Misiones de Observación Electoral de la OEA son un sello de garantía para la celebración de elecciones transparentes y libres, y otorgan credibilidad a los procesos y resultados electorales.

Los acuerdos de cooperación entre la Secretaría General de la OEA y los Estados Miembros se han extendido más allá de lo electoral, para contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en todos los aspectos, incluyendo la transparencia y la buena gestión de gobierno, el

fortalecimiento y acción común de los otros poderes del estado, la protección social, la mejor administración de justicia, la igualdad de género y la no discriminación, la participación ciudadana efectiva y, de manera muy importante, la defensa y promoción de los derechos humanos y la libertad de expresión.

A pesar de los logros y los avances alcanzados en el plano político-institucional, aún resta mucho camino por recorrer en este proceso continuo – y en verdad, interminable - que es la consolidación de la democracia.

Los progresos en términos de reducción de la pobreza son innegables, como también el mayor nivel de inclusión y de participación ciudadana alcanzados en la construcción y extensión de la democracia. Sin embargo, en el Hemisferio aún se manifiestan elevados índices de pobreza en relación a su nivel de desarrollo. Más aún, estas diferencias socio-económicas tienen color, etnicidad, género y una determinada distribución geográfica. De la aplicación de una respuesta eficaz y sostenible a estos problemas estructurales depende, en gran medida, el nivel de apoyo y satisfacción de las ciudadanas y los ciudadanos con la democracia. La pobreza y la discriminación generan de hecho categorías distintas de ciudadanos, con derechos distintos, que llegan a hacerse hereditarios por la desigualdad de oportunidades. Eso es contrario a la democracia. Es en la transformación positiva de las vidas de las personas y en la multiplicación de las oportunidades que la democracia cobra sentido y relevancia, y la ciudadanía pasa del plano normativo al real.

Igualmente grave para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática es la acción del narcotráfico y las bandas criminales organizadas que amedrentan a la población y enfrentan a la autoridad democrática en diversos países de la región. El crimen puede llegar a ser una amenaza grave para la democracia, cuando busca controlar territorios, asesinar a quienes se le oponen o lo denuncian y regirse por sus propias leyes.

La construcción de una institucionalidad democrática estable es un aspecto fundamental del régimen democrático, necesario además para enfrentar los problemas reseñados. En estos diez años de vigencia de la Carta Democrática, la institucionalidad democrática se ha visto fortalecida y la gobernabilidad de nuestros países se ha hecho más estable. Pero persisten aún tendencias que la debilitan, particularmente los cambios frecuentes en las reglas del juego democrático, la falta de independencia de los poderes judiciales, los riesgos que corre la libertad de expresión y de prensa, dañada por los intentos de establecer controles indebidos sobre ella, por la excesiva concentración de la propiedad de los medios y por los ataques sistemáticos del crimen organizado sobre los comunicadores. Todo ello afecta la

organización republicana del poder e impacta los cimientos sobre los cuales la democracia se estructura y funciona.

En el segundo eje, nuestra Carta Democrática también incorpora un mecanismo colectivo de defensa de la democracia en la región. Previendo la irrupción de situaciones de inestabilidad y de crisis política, su marco normativo incluyó medidas diplomáticas y mecanismos de acción conjunta para defender el orden democrático y el ejercicio legítimo del poder. Durante los últimos diez años, estas herramientas jugaron un rol fundamental en prevenir el surgimiento y el agravamiento de situaciones desestabilizadoras. La OEA demostró capacidad para actuar preventivamente en al menos siete situaciones que afectaban o ponían en riesgo el desarrollo del proceso político-institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder y, de esta manera, evitó alteraciones constitucionales y rupturas del orden democrático. Asimismo, ante alteraciones del orden constitucional que afectaron gravemente el orden democrático, como el caso de Honduras en el 2009, los artículos pertinentes del Capítulo IV de la Carta Democrática, fueron activados oportunamente y en todos sus términos.

Si comparamos la reacción de la OEA frente al golpe de Estado de Honduras en el 2009 con la “no reacción” oportuna frente al golpe de Estado perpetrado en Venezuela en el 2002, ha habido una evolución de la Organización y, como resultado, han quedado desterradas las ambigüedades sobre qué constituye una ruptura del orden democrático. Lo que hicimos respecto de Honduras fue dejar asentado un precedente fundamental: atentar contra la democracia en la región conlleva un costo diplomático, político y económico alto.

En ese sentido, la aplicación de la Carta Democrática es exitosa, en la medida en que contribuye a profundizar una cultura y prácticas democráticas en la región. Pero el costo es alto y perjudica al sistema y a la población del país afectado. Confrontado con los siete casos de aplicación exitosa, deja en claro que la prevención es mucho más provechosa y efectiva que la aplicación de sanciones a posteriori.

En el debate llevado a cabo en nuestro Consejo Permanente a lo largo de este año, para evaluar la aplicación de la Carta Democrática, se han discutido con amplitud todos estos temas, con miras a aumentar su efectividad. En esta oportunidad, me gustaría compartir con Uds. algunas opiniones y propuestas sobre esta materia:

1.- Creo que existe amplio acuerdo en cuanto a la inconveniencia de reabrir el texto de la Carta Democrática Interamericana. A mi juicio, como programa democrático, es difícil pensar en un texto mejor y, en cambio, se daría espacio a debates inútiles, más fundados en necesidades políticas de momento que en cuestiones de principio.

Al respecto, una reflexión que creo puede ser útil. Las Constituciones de nuestros países, especialmente en América Latina, se caracterizan por su longitud, incluyendo un conjunto de normas que, siendo de la mayor relevancia política, reflejan más las especificidades nacionales y las contingencias coyunturales. Coexisten así, en todas nuestras Constituciones, normas que tienen que ver con el campo propio de la política, con aquellas que fijan las reglas básicas de la convivencia democrática. Las primeras son aquellas que los países debaten y discuten cotidianamente –tal vez, demasiado cotidianamente–. Las segundas son los principios que fundan la democracia y no deberían ser objeto del debate político, ya que su trasgresión o modificación sustantiva implica afectar las bases de la democracia. Estos son los principios que están, de manera general, contenidos en la Carta Democrática Interamericana y con los cuales nuestros Estados se han comprometido, colectivamente, al suscribirla hace diez años.

2.- Cuando digo que la Carta debería ser inmodificable, me refiero a esos principios. En torno a ellos, deberíamos ser capaces de adoptar normas adicionales o mecanismos para aplicarlos de mejor manera, pero a través de otras resoluciones. En especial creo que es conveniente aclarar a qué situaciones se refieren las normas del capítulo III, cuando elaboran distintas formas de acción colectiva, ante eventuales amenazas o rupturas del “orden constitucional” o del “proceso político institucional democrático”.

De la discusión que tuvo lugar durante la III Cumbre de las Américas en Quebec City, es evidente que nuestros Jefes de Estado y Gobierno consideraron otras formas de ruptura, además de los tradicionales golpes de Estado. Creo que a partir de ello, debería definirse explícitamente y con mayor precisión qué situaciones implican alteraciones o violaciones graves del orden constitucional e institucional para delimitar más claramente el campo de acción de la Organización y bajo qué circunstancias resultaría previsible su accionar. En otras palabras, qué actuaciones significan una ruptura sustantiva con los principios fundamentales del constitucionalismo democrático. Ello podría alcanzarse a través de un consenso político formal que se refleje en una resolución de la Asamblea General.

Debo aclarar que no se trata de cualquier ruptura o transgresión. También se preocuparon nuestros Presidentes y Primeros Ministros de manifestar en Quebec City su respeto por la soberanía de los estados y por el principio de no intervención. La aplicación de los principios democráticos no es perfecta. Para una violación de los derechos humanos o para los problemas que puedan afectar a un medio de comunicación, la Organización dispone de otros medios de respuesta. Pero, un fraude masivo en las elecciones, una violación generalizada de los derechos humanos, un cierre indiscriminado (discriminatorio) de la mayoría de los medios de comunicación, la disolución ilegítima o intervención sustantiva de un poder del Estado, son ejemplos de situaciones en que se afectan las reglas básicas de la

democracia y, en este caso, las normas del capítulo IV de la Carta Democrática deberían ponerse en marcha.

4.- Por otra parte, es indispensable aumentar las capacidades preventivas de la Organización, especialmente de la Secretaría General. En esa línea, hay que considerar la posibilidad de otorgarle al Secretario General mayor margen de acción política y de flexibilidad, así como también fortalecer su capacidad para asistir preventivamente a los Estados Miembros ante procesos de gestación de crisis político-institucionales. Dichas capacidades abarcarían, entre otras, el seguimiento, el soporte técnico y analítico, el envío de misiones o de representantes especiales, la activación de procesos de negociación y de diálogo para alcanzar acuerdos políticos, informando al Consejo Permanente de las iniciativas, acciones y resultados que se alcancen.

5.- En última instancia, la decisión de aplicar la Carta Democrática preventivamente o ante situaciones de ruptura del orden democrático dependerá siempre de la voluntad del Estado Miembro afectado y de los consensos o mayorías que se generen entre los demás Estados Miembros. Y este no es un dato menor, especialmente si se lo compara con otros modelos de toma de decisión utilizados en el plano multilateral. La aplicación de la Carta y de las propuestas que se presenten para mejorar la eficacia de su aplicación deberán considerarse en el marco de la búsqueda de consensos entre todos los Estados Miembros y el respeto de los límites establecidos por los principios de no intervención y no injerencia.

6.- Habiendo hecho este balance de la Carta Democrática, resulta necesario destacar el papel constructivo que juega éste instrumento. No se trata únicamente de una cláusula democrática cuyo quebrantamiento trae aparejado la aplicación de medidas punitivas. En los próximos diez años, y ante el reconocimiento de la democracia como único régimen político legítimo en la región, se debería profundizar la concepción de la Carta Democrática como un programa de la República Democrática para mejorar la calidad y la eficacia de la democracia y profundizar la ciudadanía democrática en su triple dimensión política, civil y social.

Desde una perspectiva constructiva y basada en la colaboración, se podría poner a disposición del Consejo Permanente un mecanismo de revisión “inter pares” para que, voluntariamente y con cierta periodicidad, sean los mismos Estados Miembros quienes auto-evalúen el grado de cumplimiento de los contenidos establecidos en la Carta Democrática. Ello facilitaría la identificación de deficiencias, brechas y déficit y de áreas a fortalecer, privilegiando la cooperación horizontal y técnica para abordarlas.

Consolidar la vigencia de la Carta Democrática Interamericana y mejorar la eficacia de su aplicación son esenciales para el futuro de la Organización y para la consolidación de la democracia en la región. La

OEA ofrece un espacio hemisférico representativo y un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos que potencian el multilateralismo como el marco idóneo para apoyar la defensa y la promoción de la consolidación de la democracia en su concepción amplia, respondiendo al compromiso colectivo asumido pero sin intervenciones ni injerencias contrarias a los principios del sistema interamericano. Es necesario dotar a la OEA de mayor capacidad para acompañar a los gobiernos de la región a transformar el “derecho a la democracia” en una realidad cotidiana de las ciudadanas y los ciudadanos de las Américas.