

DEMOCRACIA DE LA TERCERA OLA EN AMÉRICA LATINA Y EL PAPEL DE LA OEA

Eira Ramos M.

ESCUELA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UCV

Resumen:

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha tratado de adaptarse a los cambios que, en diversas esferas y en consonancia con las transformaciones globales, han venido ocurriendo en América Latina. Uno de los cambios más importantes tiene que ver con la esfera de lo político: el proceso de la democratización que arropó al continente durante los años ochenta. El intento de adaptabilidad de la OEA se refleja en la adopción de una serie de mecanismos e instrumentos que le permiten dar atención a temas considerados prioritarios. El debate planteado es si dichos instrumentos y mecanismos resultan suficientes de cara a las realidades políticas que en estos momentos enfrenta la región.

Palabras claves: Papel de la OEA, América Latina, democracia y globalización.

Transcurrida la euforia inicial que embargó al hemisferio a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa por el embate democratizador que arropó a la región, muy en consonancia con los mismos cambios que experimentaba el resto del mundo –dentro de lo que Huntington ha denominado la Tercer Ola- el ánimo de algunos analistas ha vuelto a ensombrecerse en virtud de las dificultades que, en términos de consolidación democrática, se observan en varios países de América Latina.

De la mano de esos cambios, tanto aquellos remitidos exclusivamente a la esfera de lo político en el ámbito regional como aquellos otros que se han venido produciendo en múltiples esferas del ámbito mundial – tras el fin de la confrontación bipolar- la Organización de Estados Americanos perfiló –luego de un difícil período de estancamiento institucional- lo que habría de ser su nuevo rol. Una renovada agenda fue acordada, colocando el tema de la democracia –su defensa, fortalecimiento y promoción- como *locus* y propósito esencial de la Organización; al mismo tiempo, producto de la deliberación de grupos de trabajo conformados para tales fines, fue diseñado un conjunto de mecanismos que, en principio, atenderían tal propósito.

La presente investigación pretende evaluar la eficacia y suficiencia de los mecanismos adoptados por la Organización de Estados Americanos para la promoción y defensa de la democracia en el continente, de cara al diagnóstico que sobre la consolidación democrática arroja la literatura producida en los últi-

mos diez años. No se tratará por lo tanto de un estudio netamente historicista (aunque el examen de la evolución reciente de la democracia no estará ausente por razones metodológicas), sino de una confrontación con las realidades políticas de los países de la región sobre la base de los cambios que los politólogos han observado entre los años ochenta y noventa.

No resulta sencilla la tarea por cuanto el término en cuestión –*Democracia*– se torna polisémico cuando observamos el amplio espectro de enfoques y factores que los politólogos adoptan e incorporan, respectivamente, así como las diversas categorías con las se pretende calificar la democracia. Más difícil es aún si tenemos en cuenta que ya no sólo se trata de examinar los avances o retrocesos de los procesos de democratización desde un punto de vista meramente interno; ahora no podemos soslayar lo determinante que resultan en esos procesos lo que Lechner (1996) llama “un conjunto de megatendencias”, entre los cuales destaca el fin del sistema bipolar, los procesos de globalización y segmentación, el auge de la sociedad de mercado junto a la necesaria reorganización del Estado y el nuevo clima cultural.

Trataremos, no obstante, de simplificar nuestra tarea reuniendo los puntos coincidentes de algunos de los autores que hemos trabajado, con el objeto de construir una caracterización medianamente aproximada de los requisitos necesarios –mínimos– que debería tener un régimen¹ para que pudiera ser calificado de democrático, de esta forma tendremos un referente para así evaluar, a posteriori, el papel desempeñado por la Organización de Estados Americanos.

UNA REVISIÓN HISTÓRICA POSITIVA DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO

Hemos considerado importante incorporar una breve reflexión sobre la positiva evolución que ha experimentado la democracia en el mundo, más como una personal convicción esperanzadora que como otra cosa.

Una sintética mirada retrospectiva nos lleva, *a priori*, a concluir que si bien pudiera la democracia encontrarse en un momento histórico crítico, no necesariamente ello conducirá a una nueva etapa de oscurantismo político como el que vivió el mundo –con contadísimas excepciones de ciertos rasgos democrático-representativos– entre los siglos XV y XIX cuando reinaban las monarquías ab-

1 Adoptamos aquí la definición de régimen que nos presenta O'Donnell (1993, 73): “conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso, y los recursos (y) estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlos”.

solutistas, las aristocracias hereditarias e incluso las oligarquías sustentadas en sufragios restringidos, o como los califica Dahl (1999, 22) “los perennes enemigos del gobierno popular”.

Ciertamente debemos destacar que la evolución de la democracia a lo largo de la historia no ha sido continua aunque sí progresiva. Esta última característica la encontramos incluso –curiosamente- en un mismo momento histórico, como ocurrió en la *República Romana* donde el derecho a participar estuvo, en sus inicios, restringido a patricios o aristócratas pero, posteriormente, como consecuencia de las luchas de los plebeyos –la gente común- estos últimos fueron incorporados al sistema (Dahl, 1999, 19). Las manifestaciones primigenias de democracia, que tuvieron lugar en Grecia y Roma, adquirieron la forma de gobiernos populares; unos cientos años después, tanto con la caída de la República Romana como con la ocupación de Atenas por Macedonia, esta forma de gobierno desaparecería. Sólo volvería a establecerse un gobierno popular hacia el año 1100² en las ciudades italianas de Florencia y Venecia, ciudades de dimensiones territoriales reducidas, con gran potencial económico y extraordinaria prosperidad³, estas renovadas experiencias democráticas serían muy localizadas y, por supuesto, no tendrían el impacto histórico que tuvieron la democracia ateniense o la República romana. En definitiva, las ciudades-Estados, y las condiciones proclives a la existencia de un gobierno popular, sucumbieron ante la emergencia de una nueva forma de organización sociopolítica aglutinante y relativamente homogeneizadora cuya aparición coincide con una nueva etapa en la historia del mundo: el Estado-nación (Kennedy, 1995).

Luego de esa fallida experiencia italiana, no será sino hacia finales del siglo XVIII que renazcan en Europa, y casi simultáneamente en los Estados Unidos a raíz de su proceso independentista, ciertos valores y visiones que darían paso a las posteriores instituciones democráticas. La convicción de que el gobierno requería del consentimiento de los gobernados para todo aquello que tuviera que ver con impuestos se fue extendiendo hacia las leyes en general; dadas las extensiones territoriales de los Estados-nación –en comparación con las ciuda-

2 La existencia de democracia tanto en Grecia como en Roma datan de la época antes de Cristo. En el caso de Atenas, concretamente, hacia el año 321 a.C. la ciudad se encontraba sometida por los macedonios; la república romana, por su parte, perece definitivamente hacia el año 44 a.C. cuando se instaura el imperio romano. De manera pues que la referencia al año 1100 es d.C.

3 Aunque pudiera parecer exuberante resaltar esas peculiares características de las ciudades-estados italianas, el propósito es destacarlas como condiciones esenciales para el desarrollo de un gobierno popular. Dahl (1999, 106) hace énfasis en la cuestión del tamaño como un factor a considerar para el establecimiento de ciertas instituciones democráticas.

des-Estados- las asambleas de ciudadanos eran impracticables, por esta razón se introdujo el principio de la representación por elección. Debemos destacar que en el mundo del debate filosófico-político el siglo XVIII será testigo del surgimiento de dos visiones sobre la democracia; aquella defendida por John Stuart Mill quien, como buen discípulo de Bentham⁴, concebía a la democracia como una forma de gobierno en la que el pueblo resolvía, a través de la elección de sus representantes, el complejo problema de la colectivización de la toma de decisiones; la otra visión –que, en su más pura esencia, recogía los fundamentos de la democracia ateniense- era defendida por Rousseau, para quien el pueblo debía participar directamente en el gobierno. Rousseau era perfectamente consciente, como lo señala Dahl (1999, 109), de que la democracia bajo su enfoque sólo podía existir en una pequeña unidad, de manera tal que cada vez fue más pesimista respecto a las posibilidades reales de la democracia participativa; luego, con la instauración de la democracia en América del Norte, la concepción tradicional fue descartada imponiéndose la democracia representativa. Para 1861, John Stuart Mill escribiría:

“Es evidente que el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del Estado social es aquel en el que participa todo el pueblo; que cualquier participación, incluso en las más nimias funciones públicas es útil; que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado. Pero dado que, en una comunidad que exceda el tamaño de una pequeña población, todos lo pueden participar personalmente sino en alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser el representativo” (citado en Dahl, 1999, 110)

No obstante, la democracia, en sus características y condiciones más elementales⁵, estaba lejos de encontrarse plenamente realizada; existían aún muchos obstáculos para que la representación de los ciudadanos fuera real. El

4 Los componentes originales de la teoría política utilitaria fueron sugeridos por la jurisprudencia de Bentham; éste no era, curiosamente, contrario a la postura roussoniana de la soberanía, sostenía que “[l]a soberanía política descansaba, en última instancia, en el pueblo porque sólo así puede coincidir el interés del gobierno con el interés general, pero (...) [p]ara hacer efectivo el interés del pueblo creía en el sufragio universal, con sólo inhabilitaciones temporales mientras la educación pudiera producir un electorado letrado.” (Sabine, 1945, 506).

5 Con la frase ‘características y condiciones más elementales’ nos estamos refiriendo a lo mínimo que podemos esperar de un régimen para que pueda ser calificado de democrático: elecciones libres y sufragio universal. Pero estamos conscientes como lo señala Dahl (1999, 9) que “democracia ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares.”

sufragio universal, en contraposición al sufragio censitario o patrimonialista característico del siglo XIX, no se adoptaría en la mayoría de los países del mundo sino hasta bien entrado el siglo XX, y aún así una buena parte de la población adulta estuvo excluida del derecho al sufragio hasta la segunda mitad del siglo XX: los afroamericanos (en los Estados Unidos esencialmente) y las mujeres.

En el siglo XX, Schumpeter (1971) cuestionó la efectividad de la democracia como sistema que tiene por fin la búsqueda del interés general o del bien común afirmando, en consecuencia, que ese propósito no era exclusivo de los regímenes democráticos y que, por lo tanto, no podía ser un criterio diferenciador respecto de otros sistemas de gobierno. La teoría schumpeteriana –también conocida como teoría “minimalista”– privilegia el aspecto procedimental de la democracia, es decir, la selección de los gobernantes por medio de elecciones competitivas. Este enfoque “minimalista” de la democracia ha prevalecido a lo largo del siglo XX, de manera tal que serán considerados como democráticos aquellos gobiernos cuyos líderes hayan sido designados a los altos cargos públicos mediante elecciones libres y frecuentes y en las cuales toda la población adulta haya tenido, por igual, el derecho a participar.

No obstante, en la actualidad, a pesar de que la democracia como sistema de gobierno se ha expandido a nivel mundial de manera significativa y se ha consolidado la convicción de que la democracia es la mejor alternativa política realizable y practicable, esta concepción minimalista está siendo fuertemente cuestionada. Y en América Latina, concretamente, la tercera ola de democratización, de la que nos habla Huntington (1994), está siendo sometida a una rigurosa revisión.

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El enfoque adoptado por Huntington (1994)⁶ para el análisis histórico de la evolución de la democracia en el mundo, a través de lo que él denomina olas y contraolas de democratización, resulta muy útil a la hora de identificar en forma rápida si América Latina se ha visto afectada o no por alguna de las olas de democratización.

Huntington reconoce la existencia de tres olas. La primera tiene sus orígenes en la revolución independentista de los Estados Unidos y en la revolución

⁶ Es importante destacar aquí como una suerte de advertencia, ya que estamos hablando de evolución histórica, lo que el propio autor señala cuando dice que “[l]a historia es una mezcla de cosas, y los cambios políticos no pueden encerrarse en clasificaciones históricas absolutas” (p. 26).

francesa; los factores que parecen haber dado impulso a esta primera oleada democrática, que irá expandiéndose progresivamente durante el siglo XIX, fueron “el desarrollo económico, la industrialización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización...”, agrega además otros factores contextuales como “...la victoria de los aliados occidentales en la Primera Guerra Mundial y la consiguiente caída de los principales imperios continentales” (1994, 48-49). En esta primera ola, sólo Argentina (antes de la Primera Guerra Mundial) y Chile (en los primeros años de la década de los treinta) se incorporan a las filas de países democráticos. Brasil, desde que se proclamó la República, en 1889, también gozaba de gobiernos electos con regularidad cada cuatro años; sin embargo, tanto Brasil como Argentina, ambos en 1930, son víctimas de la primera contraola retornando a gobiernos militares.

La segunda ola de democratización, ocurrida en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, estuvo determinada más por factores políticos y militares que por variables económicas y sociales, como ocurrió en la primera ola. En esta coyuntura histórica, el número de países latinoamericanos que se mueven en una dirección democrática fue mucho mayor que en la primera; la política anti-nazi de Franklin Delano Roosevelt, si bien no fue tan directa como las acciones a favor de la democracia emprendidas entre finales de los años setenta y durante los ochenta por las administraciones de Carter y Reagan, sin lugar a dudas tuvo como resultado la promoción de la democracia en el hemisferio⁷. La lista de países latinoamericanos que se insertan en esta segunda ola democrática, según Huntington (1994, 30-31) sería así: Uruguay vuelve a la democracia durante la guerra, Brasil y Costa Rica lo hacen a finales de los cuarenta; en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela las elecciones de 1945 y 1946 instauran gobiernos electos por vía democrática.⁸

⁷ La democracia era presentada como la mejor fórmula política para contrarrestar los perniciosos efectos del nacionalsocialismo, que amenaza con extenderse hacia América como una forma de intervención extracontinental y que encontró poderosos bastiones en la región, concretamente en Argentina. La política de Delano Roosevelt, conocida como la del “Buen Vecino”, varió sustancialmente de lo que fueron las acciones intervencionistas de sus antecesores. México y Bolivia, por sólo citar dos ejemplos, nacionalizaron sus recursos energéticos sin que ello condujera a una intervención militar directa de los Estados Unidos, como seguramente hubiera ocurrido en años anteriores de presentarse una situación similar. En todo caso creo que es importante aprovechar la oportunidad para destacar el impacto que ciertos factores externos han tenido en los procesos de democratización en la región.

⁸ Tenemos ciertas reservas respecto al listado que nos proporciona Huntington. Lamentablemente el autor no ahonda en las razones que lo condujeron a colocar en una misma lista a países como Colombia y Venezuela tan disímiles en aquellos años; Venezuela, un

La democratización de la tercera ola parece haber sido un proceso algo más complejo, al menos Huntington (1994, 49 y ss.) señala que fue provocada por una mezcla distinta de causas. Puntualmente podríamos identificar los factores que contribuyeron a esa nueva ola de democratización a nivel mundial:

- El declive de la legitimidad y el dilema del desempeño.
- Desarrollo económico y crisis.
- Cambios religiosos.
- Políticas de agentes externos.
- El efecto demostración.

Haremos una muy breve referencia a aquellos que consideramos de mayor relevancia para la comprensión de la democratización en la región.

El declive de la legitimidad y el dilema del desempeño. El problema de la legitimidad fue mayor en aquellos casos en los que habían existido experiencias democráticas previas. En todo caso, la mayor dificultad que afrontaron los regímenes autoritarios para soliviantar el *déficit* de legitimidad que padecían fue su propia incapacidad para renovarse; México y Brasil consiguieron, sin embargo, resolver medianamente dicha incapacidad mediante el reemplazo regular de sus dirigentes. En un principio, los regímenes militares y las dictaduras personalistas que reemplazaban a un régimen democrático eran bien recibidos por una población sumida en un profundo descontento por los altos niveles de corrupción y la pérdida de credibilidad de los dirigentes civiles, lo que Huntington puntualmente llama el aprovechamiento de la "legitimidad negativa" de los gobiernos democráticos. Pronto estos regímenes se vieron forzados a basar su legitimidad en el desempeño, estableciéndose una perversa interconexión entre satisfacción de las expectativas (buen desempeño) y fundamento del régimen (razón de su existencia); en Argentina, entre 1980 y 1981, el gobierno militar había logrado derrotar a la guerrilla armada (los montoneros) y entrado en una etapa de estancamiento, hasta que Galtieri intenta rescatar la legitimidad perdida con la invasión a las Malvinas; otro tanto ocurrió en Uruguay cuando el gobierno militar de Méndez acabó con el movimiento de los Tupamaros. En la mayoría de los casos pareciera observarse que la inicial buena recepción que tuvieron los go-

país que venía de una larga dictadura, sin prácticas democrático-comiciales, y Colombia, en cambio, una nación que desde 1910, como bien lo apuntara Alexander Wilde (1982), venía ejerciendo el derecho al sufragio en forma ininterrumpida.

biernos autoritarios en América Latina, bien fueran regímenes militares o dictaduras personalistas, obedecía a una necesidad muy coyuntural, pero en el fondo como lo explicita Huntington (1994) persistía la convicción de que un gobierno basado en prácticas democráticas era realmente un gobierno legítimo (54-64).

Desarrollo económico y crisis. Una de las primeras observaciones que hace Huntington es que "los factores económicos tienen un impacto significativo sobre la democratización, pero no son determinantes" (65). En general, la segunda postguerra impulsó un crecimiento económico acelerado que permitió ir creando condiciones favorables para un proceso de democratización en aquellos países que aún permanecían al margen. Esas condiciones a las que hacemos referencia tienen que ver con cambios en la estructura social, es decir, movilidad social, fortalecimiento de la clase media, urbanización, acceso a la educación y, a su vez, transformaciones en la escala valorativa de los individuos (Huntington, 1994, 65 y ss).

Políticas de agentes externos. La acción (o inacción) de agentes externos, trátase de actores individuales (Estados) o colectivos (Grupo de Estados u Organizaciones internacionales), puede ser determinante en la democratización de un país. Su efecto o impacto puede contribuir tanto a acelerar como a obstaculizar un proceso democrático. En el caso de América Latina, y en lo que a la tercera ola se refiere⁹, la política de los Estados Unidos promovió la democracia en el hemisferio a través de la defensa de los derechos humanos. Entre 1974 y 1976 la creciente preocupación del Congreso de los Estados Unidos por el tema se tradujo en la adopción de cláusulas que restringían la ayuda económica a países manifiestamente violadores de los derechos humanos; así tenemos restricciones en el Acta de Ayuda Extranjera, el Acta de Asistencia Mutua, el Acta de Reforma del Comercio y el Acta de Instituciones Financieras Internacionales. La administración Carter, en particular, hizo de los derechos humanos tema fundamental de su campaña electoral y, una vez en la presidencia, fue uno de los temas puntuales de su política exterior¹⁰. Los primeros años de la administración

9 Sólo haremos referencia en esta parte a lo que fue el favorecedor impulso a la democracia recibido por los Estados Unidos desde finales de los setenta y a lo largo de los ochenta. Para no desviar la atención del lector, no entraremos en consideraciones de cómo la política estadounidense de la segunda postguerra, enfocada en el problema de la seguridad nacional e imbuida de la confrontación ideológica de la Guerra Fría, representó un enorme obstáculo a los procesos democráticos que se habían iniciado durante los cuarenta en América Latina.

10 La administración Carter inició una campaña de desprestigio hacia el gobierno de Pinochet en el seno de las organizaciones internacionales, y comenzó a recibir oficialmente a líderes de la oposición, entre los cuales se cuenta a Eduardo Frei. De hecho, en diciembre de 1977, la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó las constantes

Reagan son testigos de un repliegue en esta dirección; no obstante la presión del Congreso hace al ejecutivo retomar la misma visión "moralista" de su predecesor (Huntington, 1994, 91-98)¹¹. El cambio de postura de la administración Reagan, a partir de 1983, no responde sólo a las presiones ejercidas por el Congreso estadounidense, un conjunto de transformaciones mundiales y regionales también incidirán en ello:

- En el plano mundial, la entonces Unión Soviética decide emprender, en el segundo lustro de los ochenta, una política pacifista y de reforma que le permitiera salir de la profunda crisis en la que estaba sumida; el fracaso de este intento conduciría a la Unión Soviética a un desastroso estancamiento y al colapso definitivo de su imperio. Este hecho introdujo cambios de gran significación para las relaciones internacionales, el "imperio del mal" como llegara a ser calificado por algunos asesores estadounidenses, había dejado de ser una amenaza, tan siquiera potencial, para los Estados Unidos¹².
- En el plano regional, a pesar del grave deterioro socioeconómico que experimentará América Latina en estos años¹³, la región arrojará un balance posi-

violaciones de los derechos humanos en Chile. Tal vez el momento más álgido de las confrontaciones con el gobierno de Pinochet tuvo lugar en octubre de 1979, cuando a raíz del asesinato del ex canciller Orlando Letelier, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos solicitó la extradición de los tres oficiales del ejército chileno presuntamente implicados y la Corte Suprema de Chile rechazó tal solicitud. La ayuda económica a Chile también se recortó de manera considerable: de 183,6 millones de dólares recibidos entre 1974 y 1976 a 68,9 millones para el período 1977-1980 (Ramos, 1995; Maira, 1994; Muñoz y Portales, 1987).

11 Al inicio de su mandato, Reagan levanta la prohibición de otorgar créditos subsidiados por el Eximbank (impuesta por Carter) a Chile; sin embargo, a partir de 1983, comenzaron a surgir fuertes divergencias entre Washington y Santiago a propósito de un acuerdo al que llegara el Congreso que imponía como condición, para levantar la prohibición de venta de armas a Chile, que el presidente Reagan certificara que se había producido un mejoramiento en el respeto a los derechos humanos en ese país. A partir de entonces Reagan asumirá una posición orientada a la promoción de la democracia a nivel global (Ramos, 1995; Maira, 1994; Muñoz y Portales, 1987).

12 Además de los irracionales gastos militares, la situación económica de la Unión Soviética se vio seriamente agravada por la disminución de los precios del oro y del petróleo a nivel internacional, dos rubros esenciales de las exportaciones soviéticas (Kennedy, 1994).

13 La enorme deuda externa tanto pública como privada, la falta de unidad regional para su tratamiento, las medidas de ajuste macroeconómico "recomendadas" por el FMI y el Banco Mundial, los estallidos de violencia que provocó la implantación de esas medidas y el declive de los precios de materias primas e insumos básicos debido al avance tecnológico son algunos de los factores que contribuyeron al deterioro socioeconómico de los años ochenta (Ramos, 1995).

vo en lo que a evolución política hacia un proceso general de desmilitarización y democratización se refiere. Entre 1978 y 1991 todos los países latinoamericanos, a excepción de Cuba y del golpe militar en Haití en ese último año, retuvieron o retornaron a la democracia, comenzando con República Dominicana. En estricto orden cronológico, los avances, en cuanto a retorno democrático, se registraron de la siguiente manera, Honduras en 1981, Argentina en 1983, El Salvador en 1984, Uruguay, Bolivia, Brasil y Guatemala en 1985, Paraguay y Chile en 1989 y Nicaragua en 1990.

En resumen, los instrumentos utilizados por el gobierno de los Estados Unidos para promover la democracia en la región, en esta tercera ola, fueron:

- Presiones y sanciones económicas. Tanto restricciones a la ayuda que otorga Estados Unidos como votos negativos o abstenciones en instituciones financieras internacionales cuando un país considerado como violador de los derechos humanos solicitaba un préstamo.
- Diplomacia multilateral. Cabildeo en agencias de las Naciones Unidas para obtener de otros países el voto negativo contra el Estado violador de los derechos humanos.
- Apoyo a las fuerzas democráticas opositoras. El National Endowment for Democracy, creado bajo el gobierno de Reagan, participó financieramente para garantizar que el referéndum chileno de 1988, promovido por el propio general Pinochet, fuese lo más transparente posible.
- Declaraciones de funcionarios del ejecutivo. Los firmes pronunciamientos de funcionarios del Departamento de Estado, así como de los propios presidentes, y la elaboración de informes anuales sobre la situación de los derechos humanos, constituyeron también evidencia empírica del compromiso de los Estados Unidos con la promoción de la democracia en la región.

Coincido con Huntington cuando señala que, en general, el apoyo de Estados Unidos fue importante para la democratización en la República Dominicana, Granada, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay, Perú, Ecuador, Panamá, Chile y Bolivia (1994, 98).

Independientemente de que algunos pudieran considerar este factor como de mínimo impacto, lo que sí resulta indudable es que a partir de entonces, y hasta la fecha, la defensa y promoción de la democracia y el respecto a los derechos humanos pasaron a convertirse en pilares de la nueva visión y misión del sistema interamericano.

El efecto demostración. El último de los factores que contribuyeron a la tercera ola de democratización tiene una muy estrecha relación con la expansión

que experimentan las comunicaciones entre los setenta y los ochenta. Gracias al impacto comunicacional se fue consolidando la imagen de lo que Huntington llama, "una revolución democrática mundial". También la cercanía geográfica, así como la afinidad cultural promueven la activación del efecto demostración. El retorno a la democracia en Argentina motivó a las fuerzas democráticas de países vecinos como Chile y Brasil, y de alguna manera se tradujo en desestímulo para los supuestos pronunciamientos militares que estaban por sucederse en Bolivia y Perú (Huntington, 1994, 99-104).

MÁS ALLÁ DE LA TERCERA OLA: UNA MIRADA CAUTELOSA

Las transiciones democráticas que tuvieron lugar en Latinoamérica, como hemos visto en líneas precedentes, ocurrieron a una velocidad vertiginosa; no obstante, pronto se verán confrontadas a una serie de obstáculos producto de tradiciones, valores y creencias poco afines a las prácticas democráticas (Cardozo y Hillman, 1997) así como a los desafíos económicos derivados de la acelerada transnacionalización de la actividad productiva y los flujos financieros. La reciente preocupación por el futuro de la democracia, sobre la base de las crecientes manifestaciones de ingobernabilidad en muchos de los países de la región, no es exclusiva en aquellos Estados que han transitado hacia regímenes democráticos en los últimos veinte años; también forma parte del debate en aquellos otros que exhiben democracias de más vieja data. Todas las democracias, sin distinción etarea posible, han comenzado, en opinión de Cardozo, a ser "ostensiblemente desbordadas, no sólo por demandas específicas, sino por procesos políticamente complejos que no encontraban cabida en la institucionalidad convenida -de manera expresa o tácita- en la década de los ochenta o antes. (Esa preocupación)... también ha estado asociada a otro conjunto (...) de transformaciones en el ámbito económico: el agotamiento de los modelos de economías protegidas y la acelerada y traumática adopción de políticas de apertura económica en la región" (Cardozo y Hillman, 1997, 10-11). René Mayorga destaca su visión de conjunto de las dificultades políticas y económicas que enfrentan las democracias en la región durante los noventa en los siguientes términos (1995, 321):

"El debilitamiento, la ineficacia e incluso la descomposición del sistema de partidos, la tensa relación de confrontación entre poderes ejecutivos y legislativos, así como también la erosión de la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas del ajuste económico, son fenómenos que han puesto en evidencia la gravedad de los problemas institucionales. Ineficiencia y deslegitimación de los gobiernos democráticos, descrédito de los partidos y parlamentos, crecimiento de la corrupción, agudización de los problemas económicos y sociales han conformado, en efecto, un cuadro preocupante de desborde de las instituciones políticas por los problemas y las demandas sociales, es decir, un cuadro de ingobernabilidad".

Desde el punto de vista politológico, distintos enfoques y opiniones han identificado tres periodos en la evolución democrática de la tercera ola en la región: el periodo de la “transición” de regímenes militares a regímenes democráticos; el de la “consolidación” que siguió a la transición; y, finalmente, el de la “post-consolidación” referido a los estudios de mediados de los noventa hasta la fecha (Ellner, 2001).

De una u otra manera, con mayor o menor intensidad, todos los estudios hacen referencia a los elementos que definen el concepto de “régimen” (ver nota 1), es decir, los canales de acceso a cargos gubernamentales, los actores admitidos y los excluidos así como los recursos y estrategias que los mismos pueden utilizar para lograr ese acceso. De esa forma podían ser identificados como optimistas o pesimistas respecto de la estabilidad y viabilidad del régimen democrático.

Los académicos que seguían la línea de Alain Touraine, dentro del periodo de transición, eran optimistas en cuanto a la estabilidad democrática y exaltaban el papel desempeñado por los nuevos movimientos sociales; los pesimistas de este periodo, como Schmitter (1986) y Kaufman (1986), en contraposición, recomendaban que los movimientos sociales deberían más bien jugar un papel secundario; otros, en cambio, señalaban que los partidos políticos de la clase media eran los protagonistas (Ellner, 2001). En lo que a partidos políticos se refiere, creemos conveniente traer a colación los comentarios hechos por Pedro Guevara (1999, 39-40) respecto a las dos visiones contrapuestas que existen de estas organizaciones: por un lado nos encontramos con una “imagen positiva y favorable” que concibe a los partidos como organizaciones voluntarias de ciudadanos que compiten, en forma pacífica, en elecciones libres y plurales para lograr una considerable cantidad de cargos públicos que les permitirá satisfacer los intereses generales de la sociedad; en definitiva, estas organizaciones cumplen una serie de funciones que son fundamentales para el desarrollo y perfeccionamiento de la democracia. La otra visión percibe a los partidos como organizaciones que sólo persiguen satisfacer los intereses de sus propios partidarios, dejando a un lado, por lo tanto, el noble papel de mediadores entre los centros de decisión política del Estado y los ciudadanos.

Encontramos también que las posiciones podían variar de acuerdo a cuál de los periodos se estuvieran refiriendo. Así por ejemplo, Huntington, entre 1968 y 1997 modifica su posición inicialmente pesimista para terminar alabando a las elites latinoamericanas por demostrar fiel adhesión a la democracia liberal, entre otros valores occidentales; mientras que O'Donnell sufre un cambio inverso, de optimista pasa a pesimista cuando comienza el periodo de “postconsolidación”, aunque sus últimos estudios parecieran denotar de nuevo cierto optimismo. Huntington, por cierto, en su libro *La Tercera Ola*, capítulo 5, recurre a argumentos

que lucen poco consistentes, y con frecuencia confusos, cuando trata de explicar los factores que afectan la consolidación democrática; al respecto expone que existen tres tipos de problemas: por una parte, aquellos *propios de la transición*, donde hace referencia al dilema de la tortura (qué hacer con aquellos funcionarios militares que estuvieron vinculados con violaciones a los derechos humanos) y al dilema pretoriano (cómo establecer un modelo profesional de relaciones entre los civiles y los militares); por otra parte, nos habla de los *problemas contextuales*, en franca alusión a un conjunto de factores básicamente socio-económicos tales como la pobreza, la desigualdad, la deuda externa y los bajos niveles de crecimiento económico que, en su opinión sobreviven a los desplazados regímenes autoritarios; por último, menciona los *problemas sistémicos* a los que califica como aquellos derivados del funcionamiento del sistema democrático, no obstante, al llegar a esta altura del análisis, comenta que sobre los mismos no ahondará por considerarlos un "fenómeno de la postconsolidación" (1994, 192).

Según Ellner (2001, 3), será O'Donnell quien, a través de su artículo sobre "*democracia delegativa*"¹⁴ publicado en 1994 en el *Journal of Democracy*, dé inicio a los estudios postconsolidacionistas. Al iniciarse esta nueva etapa comenzaron a ser incorporados al análisis otros elementos que si bien no habían sido totalmente excluidos si, con mucho, desestimados, como lo confirma el argumento de Mainwaring (1999, citado en Ellner, 2001, 2) en el que señala que "...no había tenido sentido la cautela de aquellos escritores que advirtieron acerca de los efectos desestabilizadores de las reformas de mercado". Asimismo, las relaciones entre los distintos componentes del Poder Público –entiéndase Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial- serán objeto central de estos nuevos enfoques; uno de los rasgos característicos de los gobiernos, que más preocupa a los politólogos en esta nueva etapa, es la excesiva preeminencia del ejecutivo frente a un legislativo débil, con toda otra gama de situaciones adicionales que nos hacen reflexionar seriamente sobre el contenido democrático de dichos gobiernos.

Jácome (1997), quien hace un interesante trabajo sobre la aplicabilidad del concepto "*democracia delegativa*" para el caso venezolano, analiza en profundidad a O'Donnell a través de los diferentes textos de este autor (1992;1993;1994) y depura en forma excelente las características políticas¹⁵ esenciales de ese

14 Consideramos este concepto de suma utilidad, pues es a partir del mismo que elaboraremos nuestra propia visión de trayectoria de consolidación democrática. Por esta razón dedicaremos unos cuantos párrafos a la revisión del mismo.

15 La incorporación del calificativo "políticas" no es casual. Existen también características económicas de este tipo de democracias delegativas que no serán tocadas en este

concepto; uno de los primeros señalamientos que hace Jácome apunta a establecer una diferencia sustantiva entre una democracia representativa y una delegativa, indicando que lo que distingue a la primera de la segunda es "la existencia de una red de poderes institucionalizados en la formación de políticas" (42). La primera característica política de una democracia delegativa es que el poder se basa en un líder (caudillo) o en un grupo muy reducido; el presidente, elegido democráticamente, asume el derecho de poder definir cuál es el interés nacional y, en consecuencia, hacer lo que cree conveniente para el país; generalmente, el presidente llega al poder respaldado por un movimiento ideológicamente heterogéneo, no por un partido. Otra característica es la inherente hostilidad, del presidente o el grupo en el poder, hacia patrones de representación normales así como el rechazo a la creación o al fortalecimiento de ciertas instituciones políticas; es resultado de esta particular visión del poder que tanto Poder Legislativo como Poder Judicial sean considerados poco más que un estorbo cuando de rendir cuentas se trate. La tercera característica tiene que ver con la toma de decisiones; el distanciamiento del presidente y su reducido grupo de colaboradores, tanto de las instituciones como de diversos sectores del país, los lleva a tomar decisiones rápidas e improvisadas a través de decretos y leyes especiales sin la debida anuencia o consenso, todo lo cual conduce a que aumente la incidencia de errores en la adopción de ciertas políticas y a que vaya creciendo una fuerte oposición al gobierno.

O'Donnell (1996), además, introduce una visión de proyección muy interesante a través del concepto de "trayectorias de transiciones y consolidaciones democráticas"¹⁶, con dicho concepto se pretende "capturar y destacar la particular combinación e interacción de libertad y restricción *en cada etapa sucesiva del proceso de democratización* (Cursivas de O'Donnell). Hasta ahora, las democracias han sido calificadas negativamente, es decir, resaltando qué les falta, por eso encontramos términos como "democracia no consolidada", "democracia no institucionalizada" o "democracia insuficientemente institucionalizada" (O'Donnell, 1996, 76).

Todo parece indicar que esta nueva etapa de postconsolidación se caracteriza más por la preocupación respecto a la calidad de la democracia que por la supervivencia y perdurabilidad democrática misma. No obstante, consideramos

trabajo, pero que podemos resumir como adopción de "medidas económicas en forma sorpresiva y secreta" (Jácome, 1997, 43).

16 Este concepto ha sido introducido por un grupo de académicos que estudian la consolidación democrática en la Europa meridional: Richard Günter, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jurgen Pule (eds.), *The Political of Democratic Consolidations: Southern in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

que la búsqueda por el mejoramiento y perfectibilidad de la democracia no es exactamente algo novedoso, y que si ello no hubiese sido así probablemente no podríamos hablar de lo progresivo -aunque no continuo- que ha sido el desarrollo de la democracia. Lo que tenemos en estos momentos por delante es cómo hacer más democráticos a los países que ya lo son; de manera tal que en lo sucesivo preferimos hablar de profundización de la democracia más que de etapa postconsolidacionista.

La perfectibilidad de la democracia nos coloca en el terreno del debate y la discusión filosófica sobre lo que *debe ser* y lo que realmente es Robert Dahl (1999, 35 y ss) hace una interesante reflexión al respecto señalando que "aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática"; tomando en cuenta esta perspectiva, y con una visión bastante optimista, podremos ver la democracia en los países de América Latina, una vez superados los temores respecto a la supervivencia de la misma¹⁷, como un *continuum*, es decir, como un punto (momento histórico determinado) que puede moverse con flexibilidad entre dos extremos. Antes de los años ochenta uno de los extremos del *continuum* representaba el autoritarismo, el otro la democracia; hoy ambos extremos serían democracias, pero uno de ellos representaría el ideal democrático y a partir de allí, en dirección al extremo contrario, habría una gradación (degradación) de patrones democráticos hacia formas delegativas.

De condiciones mínimas a profundizar la democracia

Hablar del ideal democrático resulta un desafío algo complejo que además escapa de los propósitos iniciales de este trabajo; no obstante, haremos algunas precisiones respecto a lo que creemos podría aproximarse suficientemente a una democracia ideal.

La democracia no es solamente un procedimiento de gobierno, es también un sistema de derechos, la amplitud o la disminución de derechos otorgados a los ciudadanos, así como la libertad o restricción con que se ejerzan esos derechos nos acercarán o alejarán de los extremos del *continuum* democrático.

17 Cuando hacemos este señalamiento no queremos decir que asumamos que la democracia en el hemisferio tiene vía libre por delante en su proceso de consolidación; nos estamos refiriendo a lo que inicialmente, en la etapa de transición y aún de consolidación, se presumía como amenaza latente a la democracia: un posible regreso de los regímenes dictatoriales. Precisamente los politólogos de la etapa de la postconsolidación descartan como probable que tenga lugar un regreso de gobiernos militares, pero ello no excluye que la democracia pudiera estar amenazada tanto por otros factores externos como internos.

En América Latina, con la excepción de Cuba, todos los países mantienen condiciones mínimas para que sus regímenes puedan ser calificados como de democráticos: existe sufragio universal y existen elecciones libres y frecuentes. Sin embargo, para entrar ya en consideraciones de especificidades, estas condiciones tendrán que ampliarse.

Para O'Donnell (1996), establecer una tipología de consolidaciones democráticas necesariamente pasa por la tarea de establecer una serie de condiciones que permitan tener un referente de cuán profundo está el régimen democrático en un país. Para abordar esa tarea, O'Donnell toma como punto de partida la definición de *poliarquía* de Robert Dahl¹⁸. Los atributos o condiciones mínimas para que exista una *poliarquía* son (Dahl, 1999,100):

- Cargos públicos electos: los ciudadanos deciden mediante elección quién asumirá la ejecución de las decisiones político-administrativas. La representatividad es una característica de los gobiernos democráticos modernos a gran escala.
- Elecciones libres, imparciales y frecuentes: en general, se observa poca coerción en el ejercicio de este derecho ciudadano (respecto a la imparcialidad y a la frecuencia de las elecciones volveremos más adelante cuando señalemos las observaciones que sobre esta lista hace O'Donnell).
- Libertad de expresión: todo ciudadano debe gozar libremente del derecho a expresar sus opiniones sobre el gobierno, el régimen, el orden socio-económico o la ideología prevaleciente, incluso si critica el ejercicio de los cargos públicos en cuya elección participó.
- Acceso a fuentes alternativas de información: deben existir fuentes alternativas de información que no estén bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que pueda incidir sobre valores y actitudes políticas públicas; los ciudadanos deben tener acceso a ellas y las mismas han de estar protegidas por la ley.

18 *Poliarquía* se deriva de las palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno", para distinguirla del gobierno de uno (monarquía) o del gobierno de pocos (oligarquía o aristocracia); Dahl introdujo el término en 1953 para referirse a una democracia representativa moderna con sufragio universal y distinguirla a su vez tanto de las democracias representativas con sufragio restringido (las del siglo XIX y parte del XX) como de la democracia griega y la república romana que carecían de muchas otras características como partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas, grupos de interés organizados, etc. (Dahl, 1999, 105).

- Autonomía de las asociaciones: debe garantizarse el derecho a todo ciudadano de conformar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
- Ciudadanía inclusiva: todo adulto con residencia permanente en un país y sujeto a las leyes del mismo debe gozar de los mismos derechos, derechos que están contenidos en los cinco rubros precedentes.

En opinión de O'Donnell, estas condiciones son necesarias, mas no suficientes, para avanzar en la profundización de la democracia y por lo tanto en una mejor calidad de la misma. Votar libremente y confiar en el escrutinio está bien, pero nos reduce simplemente a una poliarquía, a democracias representativas institucionalizadas. En la actualidad, muchas poliarquías latinoamericanas, por ejemplo, violan el componente liberal democrático y tienden con ello a cercenar la ciudadanía¹⁹.

¿Cuáles otras condiciones deberían existir para afirmar que la democracia está profundizándose en uno u otro país? Para O'Donnell (1996, 71-72) algunos otros atributos que habría que añadir a la lista de Dahl serían el que los funcionarios electos (e incluso algunos designados) no deberían ser arbitrariamente destituidos de sus cargos antes de que terminen su mandato constitucional. En este punto O'Donnell no especifica lo que quiere decir con "arbitrariamente", o si existen excepciones al respecto, pero lo que sí es cierto es que, en contrario a lo expuesto por el autor, el que exista la posibilidad constitucional del mandato revocatorio para, al menos, la presidencia, ha sido bien recibido por la mayoría de los ciudadanos. Otro elemento que incorporaría O'Donnell a la lista de Dahl es el que "las autoridades electas no deberían estar sujetas a restricciones fuertes, vetos o exclusiones de ciertas esferas políticas, por parte de otros actores no elegidos, especialmente de las fuerzas armadas" (1996, 72)²⁰.

Muchas de las definiciones sobre consolidación democrática no centran su atención sobre las elecciones como institución. O'Donnell parece inscribirse en esta misma lógica cuando afirma que en el hemisferio ha sobrevivido el proceso de elecciones libres y universales básicamente por la atenta mirada internacional

19 De allí que O'Donnell también introduzca el término "ciudadanía de baja intensidad".

20 Al tiempo que hace esta observación, que responde a un espinoso tema de discusión en Latinoamérica como lo es el de las relaciones cívico-militares, exculpa a Chile afirmando la singularidad de este caso en virtud de que las restricciones de este tipo en ese país son parte de una constitución heredada del régimen autoritario; e inmediatamente en su texto se apresura a afirmar que sin duda Chile satisface todos los requisitos de poliarquía de Dahl (1996, 72). Cabría preguntarse si es que en Chile no son posibles las reformas constitucionales.

y la amplia cobertura exterior de las irregularidades electorales. "Las elecciones limpias -afirma- son la principal característica, cuando no la única, que certifica a los países como democráticos ante los otros gobiernos y ante la opinión internacional" (1996, 86); y agrega que el tratar de imponer resultados fraudulentos tiene tal costo que los gobiernos no están dispuestos a correr el riesgo²¹; todo ello sin poner mayor énfasis en la cuestión de las elecciones. Para Robert Dahl (1999), en cambio, las elecciones son muy significativas, sobre todo el hecho de que sean frecuentes, por cuanto las mismas constituyen de alguna manera una rendición de cuentas en retrospectiva y permiten a los ciudadanos mantener "un sustancial grado de control sobre sus cargos electos" (1999, 111, sic).

Los estudios sobre consolidación democrática hechos por varios académicos en años recientes (Mettenheim y Malloy, 1998; O'Donnell, 1994/1996), prefieren hacer consideraciones sobre el ejecutivo, los partidos políticos, el congreso y el poder judicial. A este respecto, O'Donnell hace algunas consideraciones interesantes. Por una parte, señala que las fallas en la administración de justicia así como el mal trato que la policía brinda a los ciudadanos atenta contra los derechos humanos y, por lo tanto, compromete el componente liberal de la democracia cercenando además la ciudadanía. Por otra parte, introduce el concepto de "responsabilidad horizontal", o rendición horizontal de cuentas; este punto nos parece sumamente importante pues complementa el aporte hecho por Dahl respecto a lo significativo de la frecuencia de las elecciones desde el punto de vista de la rendición de cuentas y el control sobre los cargos de elección pública.

El concepto de "responsabilidad horizontal" o "rendición horizontal de cuentas" (Horizontal Accountability) resulta de un alto impacto en lo que a profundización de la democracia se refiere, pues presupone que incluso durante el ejercicio de su función, cualquier funcionario podría ser objeto de imposición de sanciones por parte de otra agencia u otro organismo oficial si se comprueba que está incurso en la comisión de actos ilícitos o inapropiados (O'Donnell, 1996, 84-85).

Lo anterior confirma que, aún aceptando la pérdida de importancia de las elecciones como institución en esta nueva etapa de profundización democrática, el desarrollo o fortalecimiento de otras instituciones que permita ejercer controles efectivos sobre los organismos estatales, adquiere singular relevancia en este momento histórico de la democracia en la región. De lo contrario, con un bagaje histórico de clientelismo y de enorme "brecha entre reglas formales y la manera como realmente funcionan la mayoría de las instituciones políticas" (O'Donnell,

21 Al respecto vale la pena recordar que los resultados finales del intento de reelección de Fujimori en el 2000 condujeron a su salida definitiva del poder y a su huida hacia Japón, evitando por demás la extradición.

1996, 85) como el que exhiben nuestros gobiernos latinoamericanos, estaríamos tendiendo, con más frecuencia de lo que imaginamos, al ejercicio de prácticas delegativas alejándonos, por consiguiente, de la necesaria profundización de la democracia.

Será fundamental mantener presente, para los propósitos de esta investigación, que los autores postconsolidacionistas, o que se inscriben en el marco de una mayor profundización de la democracia, mal podrían ser catalogados como no institucionalistas, pues si bien restan importancia a algunas instituciones como las elecciones, en virtud de que las presiones internacionales sobre este respecto han acentuado la convicción de que cualquier intento de modificar los resultados electorales puede tener graves consecuencias, destacan, en cambio, la significación de fortalecer otras instituciones que podrían evitar el desvío hacia prácticas delegativas del ejercicio democrático.

En resumen, podríamos señalar una serie de condiciones, aportadas por el conjunto de señalamientos a los que se refiere O'Donnell, que permitirían una mayor profundización de la democracia:

- La no destitución arbitraria de funcionarios electos.
- Mayor profesionalismo de las Fuerzas Armadas para evitar su injerencia en asuntos públicos (el dilema pretoriano del que nos hablara Huntington).
- Independencia, seguridad, transparencia y modernización de la administración de justicia; lo que implica la valorización de los derechos humanos y el respeto fundamental a los mismos, como componente esencial de la democracia liberal.
- La creación de nuevas instituciones, como la Defensoría del Pueblo y el derecho a tutela que refuerzan el respeto a los derechos humanos.
- El fortalecimiento institucional; en particular la autonomía e independencia de la que deben gozar algunas instituciones como el Poder Legislativo y el Judicial.
- El diseño de instrumentos que permitan y faciliten la "responsabilidad horizontal".
- El fortalecimiento de la sociedad civil organizada.
- La reestructuración y redimensionamiento de los partidos, sobre todo desde el punto de vista de la función y misión que deben cumplir como interlocutores e intermediadores entre las instancias de decisión política del Estado y la sociedad en general.

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: ¿VANGUARDIA O RETAGUARDIA?

La OEA, durante la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta, estuvo sumida en un largo e inactivo letargo; la incapacidad de la organización hemisférica de pronunciarse frente a la serie de graves incidentes que atentaban contra la institucionalidad democrática y contra el propio espíritu de la Carta fundamental, fueron consolidando la percepción de que la organización era poco más que un accesorio de la entramada red de relaciones políticas interamericanas (Ramos, 2000). Dos razones pueden explicar la inercia organizacional, que tuvo su más clara manifestación en la ausencia de cuestionamiento frente a los regímenes dictatoriales surgidos con el fragor de la Doctrina de Seguridad Nacional (Ramírez, 1994, 196): por una parte, un exagerado apego jurídico al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados; por la otra, la confluencia de intereses entre esos regímenes dictatoriales y el gobierno de los Estados Unidos, muy acorde por cierto con el contexto de la guerra fría vigente para entonces.

Un momento agónico para la OEA lo constituyó una serie de eventos y procesos que confluían simultáneamente en el primer lustro de la década de los ochenta; la crisis en Centroamérica unida a la puesta en práctica de políticas exteriores más autónomas, por parte de algunos países, dio cabida al surgimiento de instancias multilaterales de negociación y concertación al margen de la organización²².

El avance en la transición democrática, en la segunda mitad de los ochenta, tuvo un impacto positivo muy importante para la reactivación de la organización, a lo que tendríamos que sumar la sustitución de Alejandro Orfila por Joao Baena Soares como Secretario General (Ramírez, 1994; Ramos, 2000). Con ese nuevo panorama político se fue configurando un compromiso hemisférico por la democracia y un interés colectivo por la defensa de la misma. Debemos aclarar, para evitar caer en imprecisiones, que el tema de la defensa de la democracia no es nuevo en la agenda de las relaciones hemisféricas ni al interior de la organización; sin embargo, con anterioridad se vio mediatizado e interpretado a la luz de los imperativos que imponía una determinada visión de seguridad hemisférica producto de la confrontación ideológica bipolar²³.

22 Nos estamos refiriendo a iniciativas como el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo, el Grupo y los Ocho y, finalmente, el Grupo de Río; éste último, que se ha convertido en un interlocutor muy válido para la región y en una instancia de concertación política, congrega todas las iniciativas que lo precedieron.

23 Ya en 1945, tres años antes de la creación formal de la Organización de Estados Americanos, el entonces canciller uruguayo, Rodríguez Larreta, propuso la creación de

Sin duda alguna, este impulso renovador con el que la OEA inicia sus acciones a comienzos de la década de los noventa se ha visto reforzado por los cambios globales que siguieron a la culminación de la guerra fría. La convicción, cada vez más extendida, de que la mayoría de los problemas que aquejan a los Estados no pueden ser resueltos en forma unilateral, ha conducido a una visión más benévola, y hasta expectante, de las instancias multilaterales -entiéndase organismos internacionales- toda vez que en ellos, como escenarios de negociación, pueden confluír las políticas estatales y, por ende, surgir soluciones cooperativas a problemas que han dejado de ser nacionales para convertirse en globales.

Mecanismos e instrumentos de acción hemisférica

El punto de arranque del nuevo rol que desempeña la OEA lo constituyó el Protocolo de Enmienda a la Carta fundamental de 1948, aprobado en la reunión de la Asamblea General que se celebrara en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985. Con este Protocolo de Reformas de 1985, la organización definió lo que habría de ser su nueva agenda de cara a los cambios globales y hemisféricos que estaban produciéndose. Allí, como nos comenta Suniaga (2000, 69), se agregó al Preámbulo de la Carta que la democracia representativa es condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región; se añadió, además, en lo relativo a los propósitos esenciales de la organización, promover y consolidar la democracia representativa. Al mismo tiempo, se le otorgaron al Secretario General nuevas atribuciones al permitirle llevar a la consideración del Consejo Permanente o de la Asamblea General cualquier asunto que estime pueda amenazar "la paz, la seguridad y/o el desarrollo de un Estado miembro" (Perina, 2000, 6-7). Con este firme propósito, "la OEA se convierte en la única organización para la cual la democracia representativa es un propósito (artículo 2b), un principio (artículo 3d) y una condición de membresía (artículo 9)" (Unidad para la Promoción de la Democracia, 2000. Traducción propia).

Dos cosas habría que agregar, antes de continuar adelante con este acápite, para comprender mejor la metodología que vamos a seguir.

En primer lugar, la implementación de acciones que permitiera a la OEA alcanzar los propósitos y fines propuestos en 1985 no fue una tarea fácil; por el

un sistema de defensa colectiva democrática, para restaurar la democracia donde ésta hubiese sido desplazada. Esta propuesta no fue secundada por la mayoría de los países latinoamericanos (Perina, 2000, 5). Una de las primeras referencias a la democracia por parte de la Organización la encontramos en 1948, en el artículo 5 de su Carta fundamental, donde se estipulaba que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

contrario, fue necesario un debate profundo y largas negociaciones para lograr el consenso necesario que condujera a la aprobación de los distintos instrumentos. A este respecto, Ramírez (1994, 201) nos comenta que han venido sedimentándose, entre los Estados miembros, dos tendencias relativamente opuestas: una apegada al principio de no intervención y defensora de la soberanía tal y como se ha manejado hasta ahora, esta tendencia tiene cierta aprehensión ante lo que considera podría ser un nuevo tipo de intervencionismo; la otra tendencia busca, por el contrario, que modifiquen las percepciones con relación a esos dos conceptos²⁴.

La segunda, es una aclaratoria que emana de la propia Organización de Estados Americanos, y que resulta de suma utilidad a la hora de evaluar el papel que está jugando la OEA de cara a la profundización de la democracia en estos momentos. En opinión de Villagrán (1992) se ha diferenciado defensa y preservación de la democracia, de promoción de la democracia; la primera apunta a la respuesta colectiva e inmediata dirigida a prevenir la revocación democrática por la vía de interrupciones repentinas del régimen; la segunda está más relacionada con las actividades de más largo plazo que realiza la OEA con el propósito de apoyar la consolidación de creencias, valores, prácticas e instituciones propias de la democracia.

Esta distinción nos permite señalar que existen herramientas colectivas que pueden utilizarse a corto plazo, brindando una respuesta inmediata y automática cuando la democracia en un Estado miembro se ve amenazada; en un primer momento, si no se ha resquebrajado la institucionalidad democrática, se emplean en disuasiva, pero, de hacerse latente la amenaza, se aplicarían entonces como instrumentos correctivos. Se trata de "mecanismos colectivos del alta política de estado" (Perina, 2000, 18, sic). Existen también un conjunto de actividades que desarrolla la Unidad para Promoción de la Democracia²⁵ (UPD), de

24 Un ejemplo palpable de que, a pesar de haberse logrado ciertos acuerdos, aún persiste la aprehensión de un número de países que rechazan un nuevo intervencionismo es la declaración de México cuando se aprobó el Protocolo de Washington, en 1992. En dicha declaración, México expresó su rechazo a que la democracia fuese impuesta desde afuera y no consideró apropiado que se le otorgaran poderes supranacionales a la OEA para intervenir en los asuntos internos de sus miembros (Perina, 2000, 2). Para mayor información sobre la posición de México respecto del principio de no intervención, ver el trabajo "No intervención *versus* promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano" de Ana Covarrubias.

25 La Unidad para la Promoción de la Democracia nace a propósito del mandato que recibiera de la Asamblea General reunida en la Asunción, en 1990, el Secretario General. La propuesta estuvo fundamentada en la idea de institucionalizar una serie de actividades como la observación electoral que, desde 1962, venía realizando la propia Secretaría

mediano a largo plazo, relativamente sigilosas, que tienen más bien un carácter preventivo que disuasivo o correctivo, son aquellas que, coincidiendo con Villagrán (1992) procuran la consolidación institucional democrática.

Ahora bien, dentro de los instrumentos o mecanismos de acción inmediata encontramos la *Resolución 1080*. Esta Resolución sobre "Democracia Representativa", adoptada en la Asamblea General de 1991, reunida en Chile, fue promovida por Canadá, Argentina, Venezuela y Estados Unidos y estuvo precedida por lo que se conoce como el Compromiso de Santiago²⁶. La Resolución 1080 establece lo siguiente: "Instruir al Secretario General que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan los hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, en cualquiera de los Estados miembros, para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de diez días"²⁷.

La Resolución 1080 ha sido aplicada específicamente a cuatro casos. En Haití, cuando derrocaron al presidente Bertrand Aristide, en 1991; en Perú, cuando el gobierno de Fujimori, en abril de 1992, disolvió el Congreso e intervino el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal de Garantías Constitucionales; en Guatemala, cuando el presidente Serrano decretó, en mayo de 1993, la suspensión de la Constitución, cerró el Congreso y la Corte Suprema de Justicia; y, en Paraguay cuando en 1996, tras la insubordinación del General Lino Oviedo y sus exigencias de renuncia al presidente Wasmosy, se presentó una situación sumamente ambi-

General. Luego, para 1991, se amplió el papel de la UPD confiriéndole la función de asesoramiento y asistencia las cuales, dependiendo de las solicitudes de los Estados miembros podían incluir "actividades de información, investigación, formación, educación y apoyo institucional (...) y podían relacionarse con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos electorales, los partidos políticos (y) los medios de comunicación (Ramírez, 1994, 204).

26 "Declaración de Santiago para la Defensa y Fortalecimiento de la Democracia Representativa".

27 AG/doc. 2739 del XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 4 de junio de 1991. Dos elementos a resaltar de esta Resolución: se prevé la acción colectiva e inmediata y se conceden nuevas atribuciones al Secretario General.

gua que, al menos ante la comunidad hemisférica y la propia sociedad paraguaya, amenazaba la institucionalidad democrática (Perina, 2000, 7-12)²⁸.

De estas situaciones descritas en líneas precedentes, tal vez la más significativa sea la de Perú. La decisión inmediata y efectiva de la OEA movilizó a la comunidad internacional. Como señala puntualmente Perina (2000, 15) "La suspensión de su participación en el Grupo de Río y las amenazas de interrupción de la cooperación internacional, de las inversiones internacionales y de las relaciones económico/comerciales, por parte de actores relevantes de la comunidad internacional, probablemente tuvieron un peso significativo en la decisión del gobierno peruano de retornar a los cauces democráticos más tradicionales."

La Resolución 1080 resulta fundamental en la tarea de defensa de la democracia. Es particularmente importante para aquellos países que se acercan a extremo de la democracia delegativa, dado el desprecio a las instituciones -especialmente el Poder Legislativo y el Poder Judicial- que caracteriza a este tipo de perversiones democráticas. No obstante, tiene una enorme debilidad: sólo prevé situaciones en las cuales algunas de estas instituciones formalmente desaparece, como ocurrió en los casos de Perú y Guatemala; pero, en aquellos casos en los que no exista autonomía institucional sino subyugación al Poder Ejecutivo, este mecanismo parece resultar inaplicable. Es imperativo, de cara a las realidades políticas que están enfrentando los países de la región, el reforzamiento de este mecanismo; la OEA, si quiere seguir impulsando, como lo ha hecho hasta ahora, los procesos de consolidación democrática tendrá que avocarse a la tarea de incorporar nuevos elementos que amplíen el alcance de esta Resolución 1080, convirtiéndola en un *mecanismo de alerta temprana*, es decir, en un instrumento preventivo y no sólo disuasivo/correctivo. Uno de los agregados que podría considerarse para la necesaria ampliación de la 1080, sería el habilitar a cualquier Estado miembro para que convoque al Consejo Permanente cuando considere la existencia de una crisis político-institucional que amenace la continuidad institucional de la democracia; hasta los momentos sólo el Secreta-

28 Hemos señalado que la Resolución 1080 fue aplicada "específicamente" en esos cuatro casos referidos, por cuanto entre 1992 y 2000 se presentaron tres situaciones que llamaron la atención de la OEA y alertaron a la comunidad internacional, pero en las que no se invocó la Resolución 1080 por diversas razones. Estas tres situaciones fueron: el frustrado golpe de Estado en Venezuela, en 1992, que de todas formas movilizó hasta Caracas al presidente del Consejo Permanente y al Secretario General quienes hicieron entrega de una resolución de apoyo y solidaridad democrática al presidente Pérez; la destitución del presidente ecuatoriano Bucarám, en febrero de 1997; y el derrocamiento, también en Ecuador, en enero de 2000, del presidente Jamil Mahuad, en esta última ocasión, particularmente, fue tan rápida la forma en que las fuerzas armadas designaron un sucesor que la interrupción del hilo constitucional quedó disimulada (Perina, 2000).

rio General tiene esa facultad. Con seguridad ese debate exacerbará las posturas encontradas, que ya reseñáramos, entre el principio de No Intervención y la Promoción de la Democracia, pero consideramos que el mismo tendrá que producirse, a riesgo de que la Organización se vea estancada o superados sus diversos mecanismos por las realidades políticas.

Otro de los instrumentos disuasivos/correctivos con el que cuenta la OEA es el denominado *Protocolo de Washington*, aprobado en 1992 como protocolo de reformas a la Carta; entró en vigencia en 1997 y fue incorporado a la Carta fundamental como artículo 9. En esta ocasión, de nuevo la divergencia de opiniones en cuanto a las capacidades de la organización se hicieron presentes; Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos y Venezuela, entre otros, eran partidarios de suspender de la OEA a cualquier Estado miembro en el que se presentasen las circunstancias que establece la Resolución 1080; México y Colombia, países de tradición legalista, insistían en dar un tratamiento más integral al tema de la democracia (Ramírez, 1994). Finalmente, el Protocolo de Washington quedó redactado de la siguiente manera: "Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. La decisión deberá ser adoptada por las dos terceras partes de los Estados Miembros". Hasta la fecha, desde su entrada en vigencia, no se ha presentado ninguna situación en el hemisferio que amerite la aplicación de lo allí establecido.

El Protocolo de Washington, a todas luces, sólo operaría en casos de un derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente electo. Es, por lo tanto, un instrumento taxativo que, según el parecer de varios politólogos, no sería aplicable en esta etapa postconsolidacionista, por cuanto es poco probable que retornen gobiernos militares a Latinoamérica. Sin embargo, es plausible que la OEA haya previsto esa posibilidad dada la historia pasada y también reciente que nos enfrenta a una tradición golpista no superada en su totalidad (recordemos Venezuela, 1992; Paraguay, 1996; Ecuador, 2000).

La *Carta Democrática Interamericana* es el instrumento de más reciente aprobación, fue acordada en el marco de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA celebrada en septiembre de 2001, en la ciudad de Lima. Es importante destacar que en uno de los considerandos preambulares de la Carta, de alguna manera se reconoce la necesidad de la prevención cuando se afirma que "...la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así

como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan al sistema democrático de gobierno” (Cursivas propias).

La titularidad de los capítulos que componen la Carta Democrática indica que se trasciende de manera significativa la concepción minimalista de la democracia²⁹. Por otra parte, el artículo 19 de la Carta reafirma el espíritu y las disposiciones aprobadas en el Protocolo de Washington cuando especifica que “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, (...) y demás órganos de la Organización” (cursivas propias).

Pero tal vez, el aspecto más importante que presenta este novedoso instrumento es que plantea una doble posibilidad cuando de recurrir al Consejo Permanente se trate. Por un lado, el artículo 17 establece que “Cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático, o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” (Cursivas propias); por el otro lado, el artículo 20 pareciera superar, en cierta forma, las deficiencias que señaláramos respecto a la Resolución 1080, cuando dispone que “En caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y las decisiones que estime convenientes” (Cursivas propias). Aunque se amplía la prerrogativa de la convocatoria a “cualquier Estado miembro”, sin embargo ella sólo podrá ejercerse cuando se produzca una alteración del orden constitucional, de manera tal que aún no logra alcanzarse el espacio para una visión preventiva.

Por último deberíamos reseñar las *Misiones de Observación Electoral*. Aunque no se trata de un instrumento de carácter disuasivo/correctivo como tal, la labor que ha desplegado la OEA en este sentido, desde 1962, resulta cada vez más importante. Aunque sea una condición necesaria, más no suficiente para garantizar la funcionalidad e institucionalidad democrática, como señalara O’Donnell, el paso de una mera observación –como las misiones que se realiza-

29 Algunos capítulos denotan una visión integral de la democracia más a tono con las realidades latinoamericanas. El Capítulo III, por ejemplo, se titula “Democracia, Desarrollo Integral y Combate a la Pobreza”, en él se reconoce que factores como la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano inciden negativamente en la consolidación de la democracia.

ron hasta 1989³⁰- a una actividad de asesoramiento y asistencia en todas las etapas de los procesos electorales, ha significado un cambio importante en la promoción y fortalecimiento de la democracia, por cuanto apunta al imprescindible mantenimiento de elecciones transparentes en las cuales el electorado esté claramente informado de las opciones que tiene³¹.

Examinemos ahora ese conjunto de actividades que realiza la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) enmarcadas en la promoción democrática. La tarea de promover la democracia no es sencilla, tiene que ver con todo un proceso de socialización a través del cual se internalizan un conjunto de valores, creencias y conductas que, en definitiva, determinarán un estilo de vida, una cultura política. La labor de la OEA se orienta hacia las instancias que juegan un papel protagónico en ese proceso de socialización política, tales como las universidades, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

El papel de la UPD debe ser examinado a partir de cuatro grandes área temáticas que se han asumido como prioritarias y que buscan atender los desafíos endógenos que enfrenta la democracia. Estos grandes temas son (Perina, 2000, 22 y ss.):

- La modernización del poder legislativo y la cooperación entre los parlamentos de los Estados miembros;
- El proceso de descentralización y la participación ciudadana a nivel local;
- La promoción de valores y prácticas democráticas para la formación de jóvenes líderes; y,

30 Previo a la adopción de la Resolución "Derechos Humanos, Democracia y Observaciones Electorales" en la Asamblea General de 1989, las misiones que se habían designado hasta entonces eran sólo para hacer presencia el propio día de las elecciones. Con este nuevo mandato de la Asamblea General se prevé que dichas misiones cubran y observen todas las etapas del proceso electoral, desde el empadronamiento, pasando por la campaña y preparación electoral, el día de las elecciones como tal, hasta la fase post-electoral de proclamación de los ganadores, siempre que los Estados miembros así lo soliciten. Es importante destacar que en los primeros momentos de aplicación de esta Resolución existió mucha aprehensión por parte de los Estados; hoy en día, en cambio, el hecho de que un país miembro no solicite una Misión de Observación Electoral a la OEA es visto con recelo y desconfianza por el resto de la comunidad hemisférica.

31 Recordemos las megaelecciones previstas en Venezuela para el 28 de mayo de 2000. La participación de la OEA determinó que las condiciones, para que el proceso fuera transparente, no estaban dadas. Para más detalle ver "OEA sugiere al CNE siete requisitos", El Universal, 25 de mayo de 2000, p. 1-14.

- La organización y administración electoral;

Estas áreas temáticas, a su vez, se ven entrecruzadas por siete procesos interdependientes que definen la operacionalización e instrumentación de la puesta en práctica de acciones concretas en procura de la necesaria socialización democrática. Estos procesos son (Perina, 2000, 21-22): a) La realización de estudios e investigaciones sobre las instituciones democráticas vigentes en la región, para difundir conocimientos e información sobre el funcionamiento de las mismas y sobre valores y prácticas democráticas; b) La organización de cursos, talleres y seminarios de capacitación en valores y prácticas democráticas para funcionarios públicos y jóvenes líderes; c) Procura el acercamiento entre la esfera del ejercicio público y la academia, con el propósito de que se intercambie la experiencia del trabajo diario con la teoría y la visión de largo plazo; d) La realización de seminarios técnicos y cursos de capacitación muy puntuales sobre gestión y administración pública, organización e informática para contribuir al fortalecimiento de instituciones gubernamentales; e) La organización y financiamiento de foros interamericanos en los que participan funcionarios y académicos de alto nivel de distintos países de la región con el propósito de intercambiar conocimientos y experiencias regionales y buscar posibles soluciones a los problemas que en conjunto se enfrentan; f) La atención a situaciones post-conflicto en los Estados miembros a través de la organización de misiones especiales de asesoramiento, apoyo y verificación³².

Como hemos podido observar, estas acciones que desarrolla la OEA en el marco del propósito de la promoción de la democracia, no son de efectos inmediatos. El alcance de su efectividad a favor de la consolidación democrática sólo podrá ser evaluado a mediano o largo plazo, además, la posibilidad de la organización de llevarlas a cabo depende más de la voluntad de los Estados miembros de aceptar que así sea que de otra cosa. Sin embargo, dichas actividades están en estrecha relación con lo que la Organización considera fundamental para la viabilidad y consolidación de la democracia, esto es, el profundo arraigo que cualquier ciudadano tenga de valores, creencias, costumbres y prácticas democráticas, es decir, la existencia de una sólida cultura democrática.

32 En este último punto es de resaltar la excelente labor que cumplió la Comisión de Verificación y Apoyo (CIAV/OEA) que fue creada en 1989 en el marco de los acuerdos de Esquipulas II que pusieron fin al conflicto centroamericano. Si bien esta comisión tenía como propósitos iniciales la desmovilización y la reinserción, la CIAV/OEA también colaboró con el Instituto de Fomento Municipal de Nicaragua en la realización de una serie de talleres de capacitación sobre legislación y administración municipal dictados a los alcaldes de las zonas de conflicto (Perina, 2000, 35-36). A partir de esta experiencia fructífera de la CIAV/OEA, se realizaron labores, similares a las efectuadas en Nicaragua, en Surinam y en Haití a raíz del derrocamiento de Aristide.

Algunos autores de la etapa de postconsolidación o, como hemos querido llamarla, etapa de profundización de la democracia, como O'Connell y Ducatenzeiler (1998) reniegan del factor cultural como explicativo de la crisis de la democracia de postconsolidación. Ellos cuestionan particularmente a O'Donnell por la asociación que establece entre el autoritarismo que caracteriza a la "democracia delegativa" y el fenómeno del caudillismo típico del siglo XIX (Ellner, 2001); esos autores argumentan que más bien es la necesidad de implementar las reformas del mercado lo que ha conducido al fenómeno del hiperpresidencialismo. Huntington, en cambio, aboga por el factor cultural cuando aplaude el apego que las élites latinoamericanas han demostrado por los valores de la democracia liberal, no simplemente electoral.

La cantidad, sin embargo, de autores que reconocen la importancia de factores culturales en los procesos de profundización de la democracia parece mayor que los que no lo hacen. En este orden de ideas, aparte de O'Donnell y Huntington, tendríamos a Robert Putnam, Marta Lagos, Juan Linz y Alfred Stepan, a Richard Hillman y a Seymour Martin Lipset, entre otros. Incluso, Mettenheim y Malloy (citados en Ellner, 2001) cuando subrayan la importancia del factor humano y cómo la creatividad y el manejo del arte de gobernar pueden conducirnos a "una novedosa y superior forma de democracia", no pueden abstraerse del elemento cultural, a menos que asuman la capacitación del individuo en el "arte de gobernar" completamente al margen de lo que debe ser su educación y socialización dentro de un conjunto de valores, creencias, costumbres y prácticas, y si están hablando de una forma superior de democracia necesariamente ese proceso educativo y de socialización tendrá que estar asociado a patrones democráticos.

De manera pues que, si aceptamos que el factor cultural tiene una importancia altamente significativa en los procesos de profundización democrática, como el balance de posturas politológicas parece indicar, tendríamos que reconocer la excelente labor que en ese sentido está desarrollando la Organización de Estados Americanos.

Otras instancias hemisféricas

No quisiéramos concluir esta revisión de los diferentes instrumentos, mecanismos e instancias que funcionan dentro de la OEA, cuyo propósito es la defensa, fortalecimiento y promoción de la democracia, sin hacer referencia a la *Comisión Interamericana de los Derechos Humanos*. Desde que la Asamblea General de la OEA, en 1989, aprobara la Resolución "Derechos Humanos, Democracia y Observación Electoral", a la cual ya hicimos referencia, se ha establecido un vínculo inseparable entre democracia y derechos humanos. No existe

democracia donde no hay respeto a los derechos humanos. Sin duda alguna la globalización del tema de los derechos humanos, así como la ampliación de los derechos consagrados, contribuyó a esa nueva percepción de las cosas.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los principales órganos de la OEA que vigilan el sistema interamericano de derechos humanos, y han cumplido, desde finales de los años setenta (como hemos visto en esta investigación), una atenta mirada sobre los países miembros que han sido proclives a la violación de los derechos humanos. En la actualidad son dos de los órganos de la OEA más activos y que mejor funcionan, realizando actividades de investigación, promoción, seguimiento y relatoría.

En estos momentos en que la región se enfrenta con frecuencia a la existencia de prácticas delegativas; que, en reiteradas ocasiones, ha resultado común la censura a los medios de comunicación y el acoso a ciertos periodistas por parte de gobiernos hiperpresidencialistas, estas instancias de la OEA son de un valor incalculable, sobre todo porque sus acciones son de carácter preventivo, es decir, constituyen un *sistema de alerta temprana*.

Las Cumbres Presidenciales de las Américas realizadas en Miami (1994) y Santiago (1998) han dado mandatos específicos para que sea a través de la OEA que se fortalezca el sistema interamericano de derechos humanos; de ahí que han anunciado su decidido respaldo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*.

A MODO DE CONCLUSIONES

- La democracia, como sistema de gobierno, ha venido evolucionando a lo largo de la historia tanto en su dimensión cuantitativa como en su dimensión cualitativa. El avance que se observa no sólo se refiere al gradual incremento del número de países que hoy día tienen sistemas democráticos, sino también a la manera como gradualmente se han ido incorporando una serie de sectores de la sociedad, otrora excluidos, y ampliando un número considerable de nuevos derechos que pueden ejercer los ciudadanos ahora partícipes del sistema.
- Las distintas etapas de democratización y retorno a formas autoritarias de gobierno a nivel mundial (olas y contraolas, para emplear el lenguaje de Huntington), han afectado en mayor o menor medida a América Latina. La más reciente ola, data para la región de comienzos de los años ochenta; las ilusiones que despertó la consolidación democrática de finales de esa década y mediados de los noventa pronto se encontró con nuevas amenazas

que, a diferencia de las que se preveía y estimaba para los años setenta, ya no eran exógenas sino básicamente de carácter endógeno.

- Sobre la base de la constatación empírica, se comenzó a hablar de nuevos fenómenos políticos, tales como “neopopulismo”, “neocorporativismo”, “hiperpresidencialismo”. A partir de esa constatación empírica la literatura académica se volcó a buscar explicaciones. Básicamente podríamos hablar de dos tipos de explicaciones, las políticas y las económicas; las primeras apuntan a señalar a la debilidad institucional y a la precaria cultura política existentes en nuestros países, como las responsables de tales desaciertos democráticos; las segundas se orientan más a hacer recaer la responsabilidad en la severidad con que se exige a la región que adopte medidas neoliberales, trayendo como consecuencia toda una cadena de descontento social que requiere de “una mano dura” en el gobierno, tanto para lograr la inserción en la economía mundial como para lograr mantener ese descontento social en los niveles más bajos posibles.
- En esta investigación se ha puesto fundamental énfasis en la evaluación, de cara a esas realidades políticas que vive América Latina, de los mecanismos, instrumentos y actividades, en general, con que cuenta la Organización de Estados Americanos, partiendo de la constatación que dicha organización intergubernamental hemisférica es, por definición, una instancia de concertación política.
- De esa evaluación podemos extraer dos grandes conclusiones. Por una parte, los instrumentos aprobados y aceptados por los Estados miembros, a saber, la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington, han sido diseñados para responder a amenazas internas una vez que las mismas han dejado de ser potenciales para hacerse efectivas. No obstante son susceptibles de perfeccionamiento en la medida que crezca la convicción de que es necesario contar con instrumentos preventivos que no sólo se activen cuando ya la continuidad democrática se ha visto interrumpida. Las formas delegativas se alejan del ideal democrático y, por ende, inciden en la profundización necesaria. Al mismo tiempo, la OEA lleva a cabo, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, una labor sigilosa cuya efectividad sólo puede ser determinada de mediano a largo plazo. Sin embargo, la dimensión temporal no debe constituirse en óbice para reconocer la importancia que la realización de este tipo de actividades significa para la profundización de la democracia, toda vez que aborda factores sensibles como lo es el factor cultural. Por otro lado, la adopción de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos en torno al tema de la democracia, como de hecho existe, presupone la existencia de un régimen democrático, de acuerdo a la definición de régimen internacional de Stephen Krasner (1989). La sola constatación de la forma como se ha modificado la inicial aprehensión de los Estados miembros respecto a las Misiones de Observación Electoral, es un indicador

fundamental de que tanto los principios (creencias sobre hechos) están arraigados como que los países responden y se comportan de acuerdo a determinados estándares (normas). La aceptación de que existe un régimen democrático en el hemisferio es de una alta significación pues, de alguna manera, contribuirá a disminuir las tensiones que se producen entre el Principio de No Intervención (apego a la soberanía) y la Promoción de la Democracia.

- Por último, si hemos sostenido que la democracia no es solamente un procedimiento de gobierno y de cómo acceder al gobierno (a lo que se reduciría la teoría minimalista de la democracia), sino que es también un sistema de derechos; y hemos afirmado que la amplitud o la disminución de derechos otorgados a los ciudadanos, pero, sobre todo, la libertad o restricción con que se ejercen esos derechos, está en estrecha relación con una mayor o menor profundización de la democracia tendremos que concluir que la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, junto a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, jugarán un rol fundamental en el próximo devenir de la democracia en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardozo, Elsa y Richard Hillman (1997), "Pactos de gobernabilidad, desbordamiento y renovación democrática en Venezuela", Hillman, Richard y Elsa Cardozo (comps.), *De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia venezolana*, Fondo Tropikos, CEAP, FACES-UCV, Caracas.
- Covarrubias, Ana (2000), "No intervención versus promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano", Tickner, Arlene (comps.), *Sistema Interamericano y Democracia*, Uniandes/CEI – OEA, Bogotá.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Ellner, Steve (2001), *Literatura reciente sobre la democracia latinoamericana*, mimeo.
- Guevara, Pedro (1999), "Democracia multirepresentativa", *Politeia*, No. 22, Caracas.
- Huntington, Samuel (1994), *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.
- Jacome, Francine (1997), "Democracia y Gobernabilidad: apuntes para el caso venezolano", Hillman, Richard y Elsa Cardozo (comps.), *De una a otra gobernabilidad: el desbordamiento de la democracia venezolana*, Fondo Editorial Tropikos – CEAP, FACES-UCV, Caracas.

- Kaufman, Robert (1986), "Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 70's", Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kennedy, Paul (1995), *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & Janés, Barcelona.
- Krasner, Stephen (ed.)(1989), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca.
- Lagos, Marta (1997), "Latin America's Smiling Mask", *Journal of Democracy*, Vol.8, No. 2.,
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996), "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2.
- Lipset, Seymour Martín (1990), "The Centrality of Culture", *Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 3.
- Maira, Luis (1994), "América Latina frente a los desafíos del nuevo sistema internacional", *Diálogo y Seguridad*, No. 1, Nueva Sociedad, Caracas.
- Mayorga, René (1995), "Gobernabilidad en entredicho. Conflictos, instituciones y sistema presidencialista", Mayorga, René (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, Nueva Sociedad – CEBEM – ILDIS, Caracas.
- Mettenheim, Kurt Von y Malloy, James (eds.)(1998), *Deepening Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Muñoz, Heraldo y Portales, Carlos (1987), "Chile y Estados Unidos", Hirst, Mónica (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina – Estados Unidos*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", *Revista Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas.
- (1996), "Ilusiones sobre consolidación", *Revista Nueva Sociedad*, No. 144, Caracas.
- Oxhorn, Phillip y Ducatzenzeiler, Graciela (edits.)(1998), *What kind of democracy?. What kind of market?. Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Perina, Rubén (2000), "El Régimen Democrático Interamericano: El papel de la OEA", Mimeo, Washington D. C.
- Putnam, Robert (1996), "Bowling Alone", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1.
- Ramírez, José Luis (1994), "La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el

hemisferio”, *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, No. 21, Madrid.

Ramos, Eira (2001), “De la agonía a la resurrección. El papel de la OEA en los conflictos del Caribe”, *Mundo Nuevo*, No. 1 y 2, año XXIII, No. 3 y 4, USB, Caracas.

—(1995), “La seguridad en las relaciones interamericanas contemporáneas”, *Cuadernos CODEX-FACES*, No. 43, Caracas.

Sabine, George (1945), *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Schmitter, Philippe (1986), “An introduction to Southern European Transitions From Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain”, Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Schumpeter, Joseph (1971), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid .

Suniaga, Francisco (2000), “La democracia como principio rector de un régimen interamericano administrado por la Organización de Estados Americanos”, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”, *La Organización de Estados Americanos y sus retos*, serie de investigación, No. 5, Caracas.

Unidad para la promoción de la democracia (2000), “10 Years Supporting and Promoting Democracy for Peace” <http://www.upd.oas.org/NewUPD/mainlinks/history%20new%20version.htm>.

Villagran, Francisco (1992), *The OAS and Democratic Development*, State Institute of Peace, Washington, D. C.

Wilde, Alexander (1982), *Conversaciones de Caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá.