

EL ROL DE LOS ORGANISMOS REGIONALES Y MULTILATERALES EN

# LA DEFENSA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Informe Final de la Conferencia  
de la Comunidad de  
Democracias  
Washington, DC  
20 y 21 de febrero de 2001



Patrocinada por el Grupo de Convocatoria de la Comunidad de Democracias y la  
Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

# LA DEFENSA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

## I.

### I. RESUMEN EJECUTIVO

La caída del muro de Berlín señaló el comienzo de una nueva serie – la tercera – de transiciones democráticas en el mundo. Pero a diferencia de las que la precedieron, la era actual se caracteriza por una tendencia no menos pronunciada: la decisión de los gobiernos de utilizar los organismos regionales y multilaterales a los que pertenecen como instrumentos para respaldar y profundizar la democracia. Esos organismos están cuestionando y dando nueva forma a los añejos principios de la no intervención y la soberanía nacional para combatir lo que ha dado en llamarse su corolario inaceptable: el “principio de indiferencia”. Lejos de mostrarse indiferentes, los Estados han dado a muchos de esos organismos el mandato de defender y respaldar colectivamente la democracia. Esa labor comprende: asistencia directa para crear instituciones y sistemas democráticos, medidas y sanciones colectivas en caso de interrupción de un gobierno democrático; información, y prácticas óptimas sobre los “cómo” de la creación del régimen democrático.

Representantes de alto nivel de 16 organismos regionales y multilaterales de todo el mundo, autoridades gubernamentales y expertos de entidades académicas y de la sociedad civil se reunieron en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA) durante dos días para analizar el papel de los organismos regionales en la promoción y la defensa de la democracia. La reunión fue patrocinada por el Grupo de Convocatoria de la Comunidad de Democracias, coalición de 110 gobiernos comprometidos con la democracia y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Los miembros del Grupo son: Chile, Estados Unidos, India, Malí, Polonia, Portugal, la República Checa,



*Edificio sede de la OEA*

la República de Corea y Sudáfrica. En nombre del Grupo de Convocatoria, Chile y Estados Unidos solicitaron que el Secretario General de la OEA fuera anfitrión de una reunión en Washington. La Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la OEA organizó y facilitó esta conferencia.

La idea de reunir a los principales organismos internacionales que respaldan a la democracia fue propuesta en la primera Conferencia Ministerial de la Comunidad de Democracias, en Varsovia, Polonia, en junio de 2000. En esa reunión los gobiernos expresaron su respaldo a la Declaración de Varsovia, en virtud de la cual se identificaron con un conjunto básico de principios y prácticas democráticas, comprometiéndose asimismo a respaldarse mutuamente para alcanzar objetivos democráticos. La reunión de Washington que se resume en este documento es un resultado directo de los compromisos asumidos en Varsovia. Representa la primera reunión de su género: la confluencia de los principales organismos regionales y multinacionales que respaldan a la democracia en todo el mundo, a fin de intercambiar experiencias y exponer un

conjunto de objetivos de cooperación y colaboración internacionales. Refleja el compromiso de los Estados miembros de esas entidades de hacer avanzar aún más el proceso de desarrollo democrático en todo el mundo.

## A. Convergencia y Acuerdo entre Organismos Regionales e Internacionales

La conferencia puso de manifiesto una significativa convergencia entre las diversas tendencias en materia de desarrollo democrático en Asia, África, el Hemisferio Occidental y Europa. Esta convergencia en medio de la diversidad refleja una comunidad cada vez mayor de valores, instrumentos comunes y políticas. Sobre la base de los mandatos impartidos por los Estados miembros, casi todas las instituciones políticas regionales y multinacionales están tomando parte activa en una labor de respaldo directo o de promoción de la democracia en sus Estados miembros. Las actividades de esas entidades siguen ampliándose, en alcance y número, abriendo nuevas oportunidades – y creando una mayor necesidad – de colaboración.

Las autoridades de los organismos regionales y multilaterales participantes pusieron de manifiesto la notable similitud de los problemas con que se ven confrontadas. El Secretario General de la OEA, César Gaviria, sostuvo que muchas de las amenazas que tiene ante sí la democracia en el siglo XXI son mundiales, y no meramente regionales: las amenazas planteadas por el crimen internacional y el tráfico de drogas, la corrupción y la desilusión con una democracia que no dé lugar a un progreso social y económico significativo. También fue notable el creciente consenso entre esas instituciones en torno a la idea de que una definición más amplia de la democracia – compatible con los principios de Varsovia y que encierre elementos tales como respeto de los derechos humanos, elecciones libres, un Poder Judicial independiente, instituciones transparentes y responsables, control civil de las fuerzas armadas y reducción de la pobreza – es el único mecanismo probablemente eficaz para institucionalizar la democracia e impedir su retroceso.

En este informe se expresan las principales conclusiones, debates y acuerdos de la Conferencia de Washington. La conferencia logró acuerdo generalizado sobre temas fundamentales en relación con los desafíos comunes con los que se ven confrontados los organismos regionales y elaboró una serie de recomendaciones orientadas por la acción para profundizar aún más la acción interinstitucional. A continuación se resumen brevemente las recomendaciones, que se examinan en mayor detalle en la sección final del informe.

## B. Recomendaciones Clave: Un Temario de Acción para los Organismos Regionales y Multilaterales

Las principales recomendaciones de la conferencia constituyen un “temario de acción”, consistente en los próximos pasos que han de darse para intensificar la cooperación interinstitucional y ampliar el respaldo para la democracia en todo el mundo. Estas recomendaciones se resumen brevemente en tres categorías:

### 1. Temario de Acción para la Creación de Nuevos Instrumentos y el Fortalecimiento de los Instrumentos Existentes para Respaldo de la Democracia

Una propuesta importante fue la formulada por el Ministro de Justicia del Perú, Diego García-Sayán, tendiente a crear **una nueva Carta Democrática Interamericana**, con el objeto de exponer y hacer más sistemáticas y concretas las “reglas del juego” de la comunidad hemisférica en defensa de la democracia. El Embajador Javier Pérez de Cuéllar, ex Secretario General de las Naciones Unidas y Canciller del Perú, presentó esta iniciativa a la OEA, previéndose que se de inicio a su discusión en la venidera Cumbre de las Américas de Quebec.



*Ministro de Justicia del Perú,  
Diego García-Sayán*

Junto con la propuesta referente a la Carta, los participantes analizaron ampliamente una gama de propuestas tendientes a crear nuevos instrumentos de respaldo de la democracia o al fortalecimiento y mejor coordinación de los que se utilizan actualmente, lo que comprende:

- La creación de un **cuadro de mediadores o facilitadores capacitados** que esté en condiciones de ayudar a los países cuyo régimen democrático corra peligro de interrupción.
- Elaborar **sistemas de alerta temprana** para detectar los países próximos a una crisis democrática, de tal manera que se puedan adoptar medidas tempranas de intervención y asistencia.
- Elaborar un **índice general de criterios democráticos** que refleje un concepto más amplio de la democracia, conforme a los principios contenidos en la Declaración de Varsovia.
- Crear **protocolos conjuntos sobre monitoreo de elecciones** para que los organismos reconozcan los requisitos mínimos necesarios para un monitoreo de la libertad electoral, y convaliden en los mismos.

- **Ampliar los instrumentos existentes** para aplicarlos a casos de deterioro de la democracia.

## 2. Temario de Acción para Extender la Asistencia y Elaborar Nuevos Ámbitos para la Misma

Al proporcionar asistencia para la democracia, los organismos participantes convinieron en la necesidad de extender ésta hacia los diversos protagonistas, así como de emplear nuevas metodologías, incluidas las siguientes:

- Un trabajo más amplio con organizaciones de la sociedad civil.
- Utilización de nuevas tecnologías para el avance de la democracia.
- Contratación de más personal local, en lugar de internacional, para la aplicación de programas que ayuden a crear capacidad local.
- Mayor cooperación mutua y complementación de programas de respaldo de la democracia con asistencia para el desarrollo, inclusive a través de coordinación con donantes multilaterales y entidades financieras.

También se convino en la necesidad de elaborar nuevas modalidades de asistencia para la democracia a fin de hacer frente a los problemas que surgen en los países miembros, inclusive a través de asistencia en los siguientes ámbitos:

- Cultura democrática.
- Derechos de las minorías y programas de reducción de conflictos étnicos.
- Participación política y desarrollo de partidos políticos.

## 3. Temario de Acción para Ampliar la Cooperación Interinstitucional

Los acuerdos más importantes fueron los destinados a promover la cooperación entre organismos regionales y multilaterales. Se analizó un conjunto de medidas específicas, incluidas las siguientes:

- Realizar una **segunda etapa de la conferencia** para el seguimiento de los acuerdos y problemas específicos emergentes de la conferencia de Washington. El Gobierno de Rumania, que preside actualmente la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), ofreció los servicios de la OSCE como entidad anfitriona de esta próxima conferencia.
- Crear, entre los organismos participantes, una **Red Electrónica para la Democracia** de carácter práctico. Esta propuesta fue formulada por Elizabeth Spehar, Coordinadora Ejecutiva de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA, quien explicó que, lejos de ser una fuente estática de información pública, esta red brindaría a los organismos acceso a experiencias de prácti-

cas óptimas en materia de promoción de la democracia, enseñanzas sobre los “cómo” de tipos específicos de asistencia para la democracia, y constituiría un centro de debate e intercambio de información entre los organismos.

- Proporcionar **asistencia técnica** para reforzar el respaldo a la democracia dentro de los organismos regionales y multilaterales. Esta labor incluye asistencia técnica para establecer unidades de promoción de la democracia, en organismos que carecen de ellas, que ofrezcan intercambio de información sobre mejores prácticas y otro tipo de consultas al servicio de organizaciones regionales.
- **Coordinar y armonizar mejor los instrumentos existentes** para reaccionar frente a los peligros que afecten a la estabilidad democrática y a la gobernabilidad; incluidos los siguientes:
  - Mutuo reconocimiento y respaldo para las medidas adoptadas por otros organismos multilaterales y regionales a través de algún tipo de mecanismo “activador” o de convocatoria inmediata.
  - Reconocimiento y aplicación coactiva, en los países, de medidas adoptadas por organismos multinacionales y los gobiernos de sus Estados miembros.

## C. El Informe Final

En este informe final aparece una descripción más detallada de cada una de las recomendaciones, acuerdos y debates. En la Sección II se presentan las conclusiones iniciales de la conferencia y se describen las actividades de cada uno de los organismos participantes. En la Sección III se resumen las deliberaciones y debates referentes a tres componentes clave para la promoción y defensa de la democracia: fortalecimiento de los valores, las instituciones y la cultura democráticos; elaboración y aplicación de instrumentos políticos y jurídicos de defensa de la democracia, y medidas para prevenir la interrupción del funcionamiento de la democracia. Finalmente, en la Sección IV se resumen los acuerdos y las futuras acciones previstas por los organismos participantes. En forma de anexos se presentan el temario y la lista de participantes de la conferencia. En el Anexo III aparece el texto del comunicado final de la Comunidad de Democracias.

En opinión de los participantes la conferencia fue una importante iniciativa para promover una mayor colaboración y el establecimiento de vínculos más estrechos entre organismos regionales y multilaterales en la esfera de la democracia. En esta labor, la creación de una Comunidad de Democracias integrada y activista ofrece la posibilidad de alcanzar en el siglo XXI logros más destacados que en todos los precedentes.

## II.

### II. EXPANSIÓN Y CONVERGENCIA: LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LOS ORGANISMOS REGIONALES Y MULTILATERALES PARA LA DEFENSA Y LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Las tendencias son sorprendentes: casi todos los organismos regionales y multinacionales llevan a cabo medidas específicas de promoción y defensa de la democracia, según señaló el Embajador Alberto Van Klaveren, Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Van Klaveren subrayó que en todos esos organismos han cobrado más importancia las actividades de respaldo de la democracia realizadas por ellos. La gama de organismos en cuestión comprende no sólo un amplio espectro de organismos políticos multinacionales, como las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE), sino también organismos que tienen una misión más específica en relación con el desarrollo económico [por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)] o el comercio (por ejemplo el MERCOSUR). En la conferencia quedaron en claro dos tendencias conexas: primero, la expansión – en relación con el número de organismos participantes y la escala de sus operaciones – y la convergencia, consistente en la similitud de pensamiento en cuanto a los tipos de medidas, actividades y objetivos que persiguen esas entidades. Uno de los asuntos más relevantes en torno de los cuales se desarrolló la conferencia, fue la documentación y comparación de las principales tendencias en cuanto a la defensa y la promoción de la democracia. A continuación se presentan los resultados de esa discusión teniendo en cuenta dos tendencias principales e interrelacionadas: expansión y convergencia.

#### A. Los Orígenes de la Expansión

En opinión de muchos de los participantes, el origen del creciente interés por parte de los organismos regionales y multilaterales hacia el respaldo de la democracia, proviene de la mayor aceptación mundial de ese sistema político como el único viable para garantizar los derechos de los ciudadanos. El Embajador Joel W. Adechi, de Benin, sostuvo: “El surgimiento de la democracia como forma de gobierno universalmente aceptada es uno de los hechos más importantes de nuestro siglo”. La expansión de las actividades de apoyo a la democracia fue posible debido a una “convergencia de pensamiento entre regiones clave del



*La ex Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright*

mundo”, comentó el Secretario General Adjunto de la OEA, Embajador Luigi Einaudi. Juan Gabriel Valdés, Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas y ex Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, señaló que no se trata únicamente de que la democracia se haya expandido por todas partes del mundo, sino que se ha convertido en parte fundamental de nuestros principios y valores y que también forme parte de “un nuevo sentimiento común de cómo vivir en sociedad”. No fue un proceso breve ni sencillo el que llevó a este nivel de aceptación de la democracia, señaló Esteban Tomic Errázuriz, Embajador chileno ante la OEA. Se trata, por el contrario, según dijo, de un largo proceso histórico de desarrollo, que data de la Revolución Francesa.

Los organismos regionales y multinacionales respondieron a esa creciente adhesión a la democracia a nivel mundial a instancias de los gobiernos de sus países miembros. La ex Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, una de los oradores principales de la conferencia, señaló que esa respuesta representa una transformación lógica: “Para que sean útiles [los organismos regionales y multilaterales], deben convertirse en instrumentos para la acción. Para mantenerse a la altura de las circunstancias deben adaptarse constantemente a ellas. Su eficacia depende de que sean paladines de la democracia”.

A este respecto, Diego García-Sayán, Ministro de Justicia del Perú, anunció ante la conferencia una propuesta importante y sustancial encaminada a adoptar una Carta Democrática Interamericana. Señaló que “es indispensable que avancemos en la sistematización de los diferentes principios, normas, procedimientos, mecanismos y metodologías que han sido aprobados a lo largo de los años por la OEA para la defensa y la promoción de la democracia”. Explicó que Perú ha pasado por un arduo y desigual proceso de transición a la democracia, a través del cual, actividades de carácter internacional tales como la observación electoral y la diplomacia, han desempeñado un papel en diferentes momentos del proceso. La experiencia peruana – sostuvo –

aportó un importante contexto para comprender la importancia y el valor de avanzar hacia instrumentos más sistemáticos que permitan hacer frente al deterioro de la democracia sin el acto extremo de un golpe de estado. Según García-Sayán, una nueva Carta Democrática Interamericana estaría en condiciones de aportar “reglas de juego” más precisas para la defensa de la democracia y para dar al actual sistema multilateral mayor coherencia y solidez. García-Sayán anunció que el Embajador Javier Pérez de Cuéllar, Ministro de Relaciones Exteriores peruano, había presentado la iniciativa a la OEA con el propósito que se desarrollara y se elaborara más ampliamente en la venidera Cumbre de las Américas de Quebec y en subsiguientes reuniones multilaterales de la Comunidad de Democracias.

*Expansión con Diferencias Regionales.* Esta expansión hacia políticas y actividades de respaldo de la democracia no fue, sin embargo, uniforme, entre los organismos regionales y multilaterales. Los participantes analizaron abiertamente el diferente ritmo de cambio dentro de sus organismos, así como los diferentes desafíos con los que se ven confrontados. Surin Pitsuwan, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia y una de las personalidades que con más empeño promueve la intensificación de las actividades de la región de Asia sudoriental en respaldo de la democracia, reconoció las diferencias entre la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y otros organismos regionales a ese respecto. Subrayó que a diferencia de lo que ocurre en otras regiones, los miembros de la ASEAN “tienen diferentes estructuras, valores y sistemas ... no hay patrones comunes en la ASEAN ... su creación no se inspiró en ninguna ideología política ... es una organización que se mantiene unida pese a sus diferencias”. No obstante, Surin y M. C. Abad Jr., Asistente Especial del Secretario General de la ASEAN, señalaron que la entidad y sus miembros se ven confrontados con nuevos desafíos en relación con la prohibición, establecida por esos países de tiempo atrás, a la interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros, y con el tradicional silencio con respecto a la democracia en la región. Ambos señalaron que la crisis financiera de 1997-8 representó un momento de cambio significativo para Asia sudoriental. Surin señaló que la región había “dejado de ser atractiva” en la esfera internacional. Abad expresó que la crisis “había demostrado con qué rapidez una liberalización financiera y económica no acompañada por una adecuada gestión pública puede causar perturbaciones en las economías y comprometer la estabilidad sociopolítica”. La región se vio afectada también por la violencia reinante en Timor oriental. Surin señaló que la ASEAN todavía no participa en medidas tales como control de elecciones o intervención colectiva para prevenir el derrocamiento de la democracia, mecanismos que se utilizan con

creciente frecuencia en otros organismos internacionales. No obstante, señaló que ahora la democracia global “gravita sobre la ASEAN toda”, y se habló de ella abiertamente en la reciente reunión de Brunei de la organización.

El Viceministro de Relaciones Exteriores checo, Martin Palous, mencionó diferencias entre Europa oriental y otras regiones y países. En el caso de Europa oriental, y en especial de la República Checa, el establecimiento de la democracia representa un mayor “desafío” en comparación con lo que ocurre en un país como Estados Unidos. La República Checa se inició sin haber tenido una base histórica ni una experiencia democrática a largo plazo en la cual apoyarse. Estados Unidos tiene mayor continuidad y experiencia en relación con la democracia, que rige allí desde hace largo tiempo.

*La Evolución del Principio de No-intervención.* Para muchos participantes, uno de los cambios más notables dentro de estos organismos es la nueva flexibilidad del principio de la no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano. Diego Abente Brun, Representante Permanente de Paraguay ante la OEA y Presidente del Grupo de Trabajo sobre Democracia Representativa de la OEA, recordó las palabras pronunciadas por el Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Rodríguez Giavirini, en la Asamblea General de la OEA del año 2000, celebrada en Windsor, Canadá: “El principio de no intervención debe siempre estar acompañado por el principio de no indiferencia”. Los participantes del Hemisferio occidental, en particular, señalaron una importante evolución del principio de no intervención en su región. Juan Gabriel Valdés, Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, subrayó que en el Hemisferio occidental es importante distinguir entre intervención unilateral y “acción colectiva y multilateral en favor de la democracia”. Valdés mencionó la paulatina transformación del principio de no intervención en la región, debido a su aplicación sobre una base multilateral, no unilateral, como ocurrió durante la Guerra Fría. Igualmente, subrayó que esta transformación se facilitó también por los cambios ocurridos en las relaciones internacionales. “A la inmensa mayoría de los países de la región les preocupa cada vez más la legitimidad internacional de sus regímenes políticos y la valoración y el reconocimiento del importante papel que está comenzando a cumplir la cooperación internacional en esta esfera”. Para los países miembros de la ASEAN, la primacía del principio de no intervención sigue representando un obstáculo para la acción colectiva frente a las amenazas contra la democracia en la región, inclusive cuando el Gobierno no democrático de un país compromete la paz y la estabilidad económica de la región en conjunto.

*Consideraciones sobre la Complejidad del Desarrollo Democrático.* Al mismo tiempo que le daban el reconocimiento debido a la expansión de los organismos multilaterales en respaldo de la democracia, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, y otros asistentes advertían que esa realidad debe ser atemperada por el reconocimiento de la complejidad de la tarea de promover la democracia y la necesidad de examinar más exhaustivamente la interrelación de la misma con el desarrollo económico y social. Gaviria presentó un cuadro más detallado de la “estrecha relación entre las cuestiones políticas y las económicas”, así como la preocupación sobre la capacidad de muchas democracias de hacer frente en forma adecuada a los problemas sociales. Sostuvo que en América Latina la democracia ha avanzado, pese a una arraigada pobreza y a los “cinturones de miseria” existentes. Esto, según dijo, ha llevado a muchos latinoamericanos a considerar que “la democracia está en dificultades”.

## **B. Convergencia en favor de Metas Compartidas**

Pese a las considerables diferencias regionales y a las dificultades que entraña promover la democracia, los organismos regionales y multinacionales han convergido en la puesta en marcha de medidas similares y están utilizando instrumentos mutuamente compatibles para respaldar la meta de fortalecer la democracia.

*Programas Comunes.* La gran mayoría de los organismos representados en la reunión ejecutan un conjunto básico de programas y actividades tendientes a respaldar la democracia. Entre ellos los siguientes:

- Educación cívica y fortalecimiento de la cultura democrática.
- Fiscalización de elecciones.
- Respaldo para la sociedad civil.
- Reforma judicial y fortalecimiento de la judicatura.
- Vigilancia y promoción de los derechos humanos.
- Respaldo para los parlamentos.
- Reforma electoral y seguimiento de las condiciones preelectorales, en procura de elecciones más libres.
- Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Participación política y fortalecimiento de los partidos políticos.

Pese a la convergencia en cuanto a actividades, los participantes señalaron que la práctica no es totalmente uniforme. El ex Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia, Surin, por ejemplo, admitió que el monitoreo de las elecciones y otras medidas de ese género en respaldo de la democracia podían sintetizarse como “ausentes en mi región”.

Si bien la convergencia en torno a medidas clave a favor de la democracia refleja el creciente consenso entre los organismos regionales y multinacionales con respecto al respaldo para la democracia, los participantes señalaron que la misma plantea, en algunos casos, cuestiones de ineficiencias. Es evidente que los organismos están comenzando a crear ámbitos de especial competencia técnica o ventajas comparativas. Jan Kubis, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por ejemplo, subrayó que la OSCE tiene una especial tradición y especialización con respecto a la vigilancia de los derechos humanos. Jos Lemmers, del Consejo de Europa, puso de relieve la importancia de crear una matriz o mapa de cada uno de los organismos y sus principales ámbitos de actividad para facilitar una mayor cooperación interinstitucional y comenzar a promover la especialización entre los distintos organismos a fin de evitar la duplicación de esfuerzos. Esta sugerencia fue incluida en las recomendaciones finales de la conferencia.

*Convergencia de los Instrumentos de Defensa de la Democracia.* Como parte de la discusión se destacaron también los avances logrados en muchos organismos en cuanto al establecimiento de instrumentos de reacción colectiva frente a la interrupción de la democracia o, a la inversa, para exigir el mantenimiento de un régimen democrático como condición para que un país pueda ingresar en un organismo. Esos instrumentos han derivado de antecedentes históricos sumamente diferentes y han adoptado distintas formas. Un orador tras otro hizo notar la trayectoria muy específica seguida por cada organismo para establecer y aplicar tales mecanismos. Los siguientes son algunos ejemplos:

*El Commonwealth de Naciones.* Jon Sheppard, Director de Asuntos Políticos del Commonwealth de Naciones, analizó el “acuerdo marco” de Hararé, en que por primera vez se vincula la plena participación y los beneficios de la Comunidad con la determinación de abrazar los ideales democráticos. Este acuerdo fue reforzado aún más en el Programa de Acción de Millbrook de 1995, que establece las medidas que deben adoptarse para la restauración de la democracia dentro de un marco cronológico razonable en caso de derrocamiento inconstitucional de un gobierno democráticamente electo en un país miembro.

*MERCOSUR.* La unión aduanera creada entre los países del Cono Sur, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, representa un caso interesante de una unión de naturaleza económica que actualmente exige la democracia como condición para adquirir la calidad de miembro y obtener beneficios comerciales. La Embajadora Leila Rachid de Cowles, de la Embajada del Paraguay en los Estados Unidos, subrayó que la orientación favorable a la democra-

cia del MERCOSUR surgió de “la necesidad y la convicción” de que es necesario unificar los programas económicos y políticos como consecuencia de una mayor interdependencia. Las sanciones de la entidad frente a una interrupción de la democracia sólo pueden levantarse una vez que todos los países miembros estén de acuerdo en que se ha restablecido plenamente el orden democrático.

*Organización de la Unidad Africana (OAU).* El Subdirector de la OAU, Dieudonne Kombo-yaya, describió el cambio “extraordinario” ocurrido dentro de la Organización, originado en el Compromiso de Addis Abeba de 1993 en pos de un África democrática, hasta llegar al espíritu de Hararé en 1997 y a la Declaración de Lomé de 2000. Aunque esos compromisos no lograron impedir una serie de golpes militares en la región, representaron un nuevo vínculo entre la democracia y afiliación, participación y beneficios económicos en la OAU. La nación insular de Comoras, en África oriental, por ejemplo, no volvió a ser invitada a participar en la cumbre de Lomé después del golpe de Estado de abril de 1999.

*Organización de los Estados Americanos.* El secretario Gaviria describe la Resolución 1080 de la OEA como “la fuerza impulsora de la defensa de la democracia en la región”, ya que autoriza consultas y acciones conjuntas para el caso de interrupción ilegítima de un gobierno democrático en la región. Además, el activismo de la OEA en defensa de la democracia se desarrolló a lo largo del tiempo y principalmente poco después de la finalización de la Guerra Fría y el surgimiento de un mayor consenso en la región en torno a una respuesta común ante la supresión de la democracia.

En la Sección III se presenta una reseña más completa del debate referente a los instrumentos aplicados en caso de interrupción de la democracia, y se incluyen recomendaciones de los participantes tendientes a mejorarlos y fortalecerlos para que se utilicen en forma más eficaz. Existió consenso en torno a la necesidad de mejorar y aplicar en forma más coherente esos instrumentos regionales. La generalizada creación de mecanismos de defensa de la democracia como los referidos señala una nueva era en que acreditar una trayectoria democrática resulta cada vez más indispensable para formar parte de organismos multinacionales y recibir sus beneficios.

### **C. Respaldo de la Democracia por parte de los Organismos Regionales y Multinacionales Participantes**

Un importante objetivo de la conferencia de Washington patrocinada por la OEA consistió en establecer un foro para que los organismos regionales y multinacionales clave inter-

cambien información y experiencias comunes emanadas del proceso de respaldo y promoción de la democracia. A continuación se presenta un breve resumen de las características más relevantes de más de 20 organismos regionales y multinacionales que actúan en este campo.

### **Organismos del Hemisferio Occidental**

*Comunidad Andina.*<sup>1</sup> Sebastián Alegrett, Secretario General de la Comunidad Andina, sostuvo que los países andinos se encuentran en un momento crítico de su desarrollo democrático. La Comunidad ha establecido una serie de sanciones y medidas que deben adoptarse para el caso de interrupción democrática dentro de la región, incluida la suspensión de la participación en el acuerdo comercial andino y del acceso a los préstamos y otros beneficios regionales a los que tienen derecho los miembros. Allan Wagner, Asesor del Secretario General, señaló que en las más recientes acciones de la Comunidad Andina se ha hecho hincapié en la profundización de una cultura democrática y se ha asumido compromisos más firmes para la defensa de los derechos humanos, sociales, de los indígenas y culturales.

*Comunidad del Caribe. (CARICOM)* representa a los países del Caribe de habla inglesa, pero ha empezado a ampliar sus contactos con los países del Caribe de otros idiomas y culturas. Mantener un régimen democrático es un requisito para ser miembro de la CARICOM, y la institución ha puesto en marcha actividades que abarcan una gama de campos relacionados con la democracia. El organismo no tenía experiencia en materia de observación electoral hasta las recientes actividades de ese género realizadas en Guyana, Suriname y Haití, según explicó el Secretario General Adjunto Albert Ramdin. Ramdin expuso los nuevos peligros para la democracia en la región provocados por la variación del entorno económico y político mundial. Mencionó, por ejemplo, las asechanzas que afectan a la industria de la banana en el Caribe, nuevas restricciones para el sector de los servicios financieros y supervisión de los mismos, y la proliferación de actividades transfronterizas, como el tráfico ilegal de armas, el narcotráfico y el contrabando.

*Banco Interamericano de Desarrollo (BID).* Como principal institución de fomento del desarrollo y fuente de financiamiento en apoyo de América Latina y el Caribe, el BID registra en los últimos años una pronunciada expansión en materia de operaciones, asistencia técnica y política de diálogo en respaldo del desarrollo democrático de sus países miembros. El BID ha promovido, en especial, la reforma del Estado, el desarrollo de la sociedad civil y el diálogo, así como los vínculos del desempeño del Estado o la “adecuada gestión” con el desarrollo económico y social.

<sup>1</sup> Perú, Bolivia, Venezuela, Colombia y Ecuador



*Grupo de Río.*<sup>2</sup> El Embajador Alberto Van Klavaren, de Chile, explicó que el Grupo de Río surgió como mecanismo informal de consulta, de la ardua crisis ocurrida en los años ochenta en América Latina (por ejemplo crisis de la deuda y conflictos civiles en América Central). Si bien no constituye aún una institución formal, el grupo evolucionó a lo largo de 15 años, hasta alcanzar una “continuidad permanente”, en virtud de la cual sus miembros se reúnen a los más altos



*Embajador Alberto Van Klavaren, Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*

niveles de gobierno por lo menos una vez por año. Esto brinda un mecanismo permanente de consulta en América Latina y con otras regiones y países de especial importancia para la región. Los regímenes no democráticos no fueron admitidos como miembros iniciales, hecho que impidió a Chile ingresar hasta la década de los noventa. Tanto las virtudes como los defectos cardinales del Grupo de Río emanan de que sus decisiones deben basarse en la determinación unánime de sus

miembros. Van Klavaren sostuvo que el avance más sustancial del grupo ha correspondido a la cooperación política regional, y que su activo más significativo es su capacidad de responder a la necesidad de América Latina de contar con nuevos instrumentos colectivos – que operen con carácter flexible – en pos de una política externa común.

*MERCOSUR.* Los países del MERCOSUR, pertenecientes al Cono Meridional de América Latina, constituyen un caso interesante de organismo inicialmente basado en el comercio que ha evolucionado hasta asumir un papel político más destacado, especialmente en defensa y respaldo de la democracia en la región. Las naciones del MERCOSUR establecieron un arancel externo común en 1995, pero como explicó la Embajadora Leila Rachid Cowles, los países miembros de la entidad reconocieron cada vez más la vinculación entre comercio y democracia como consecuencia de su creciente integración comercial. El compromiso democrático más significativo asumido en el MERCOSUR fue el suscrito en Argentina en junio de 1996, en que los países miembros se comprometieron a aplicar sanciones conjuntas frente a cualquier perturbación del funcionamiento de las instituciones democráticas. La “plena existencia” de instituciones democráticas se convirtió en un requisito para la participación en el MERCOSUR. En 2000 se aplicaron sanciones “pocas horas después” de un intento de golpe militar en Paraguay.

*Organización de los Estados Americanos.* La OEA es uno de los organismos regionales más viejos del mundo, y está con-

sagrado a promover el desarrollo político, social y económico del Hemisferio Occidental. La promoción y defensa de la democracia es un objetivo clave enmarcado en la Carta de la Organización, y los Estados miembros adoptan medidas colectivas como reacción frente a casos específicos de interrupción del sistema democrático en países miembros, utilizando consultas, medidas de respaldo y sanciones, a través de mecanismos como la Resolución 1080, adoptada en 1991. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General, es un instrumento adicional creado en 1990 para brindar asistencia a una gama de instituciones democráticas de América Latina y el Caribe. En especial, respalda a los países miembros en los ámbitos siguientes: asistencia para la realización de elecciones y monitoreo de las mismas; respaldo a sociedades en situación postbélica y resolución de conflictos; promoción de valores democráticos; descentralización y gobierno local, y fortalecimiento legislativo.

*Comisión Parlamentaria del MERCOSUR.* El avance logrado por los países del MERCOSUR se refleja en la creación específica de una Comisión de Respaldo de los Parlamentos nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En 1991 se estableció la Comisión Parlamentaria Conjunta para mantener informados a los parlamentos sobre la actualidad del MERCOSUR y de la región y una inserción más profunda de los parlamentos en el proceso de integración en sentido amplio; además, la entidad se ha ido preparando cada vez más para asumir un papel más activo de reacción frente a las crisis y para procurar, cuando sea necesario, el restablecimiento del régimen democrático en la región.

## Organismos de base Europea

*Consejo de Europa.* El Consejo de Europa, creado hace 51 años, cuenta actualmente con 43 países miembros de Europa occidental, oriental y sudoriental, aproximándose así a su ideal de convertirse en una institución genuinamente paneuropea. Ofrece una amplia gama de mecanismos de respaldo a sus nuevos Estados miembros para que colaboren en la transición hacia la democracia; por ejemplo a través de la promoción de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales; la administración de programas de descentralización y participación ciudadana y la puesta en marcha de nuevos planes contra la corrupción. Jos Lemmers, Director Ejecutivo del Centro Norte-Sur del Consejo, expuso los nuevos desafíos que tiene ante sí el Consejo en Europa en relación con los derechos de las minorías, los refugiados, el racismo y la limpieza étnica. En caso de violaciones persistentes de los derechos humanos, las sanciones podrían llevar a expulsar del Consejo a los transgresores.

<sup>2</sup> Los ocho países miembros fundadores son Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.



*Surin Pitsuwan, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia*

**Comisión Europea.** La Unión Europea (UE), conjuntamente con su Comisión Europea, ha sido uno de los organismos regionales pioneros, fundado en los principios básicos de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Desde su creación hasta nuestros días sólo son invitados a integrarse como miembros de la entidad países democráticos. Justin Davidson, Asesor Principal en la UE, expuso el marco jurídico y operativo cada vez más amplio que ha seguido perfeccionando y ampliando la misión prodemocrática de la UE, inclusive a través de la inserción preceptiva de cláusulas sobre derechos humanos en más de 50 acuerdos internacionales. Davidson expuso las prioridades de la UE, tales como educación sobre derechos humanos, fortalecimiento de los sistemas judiciales, protección de las minorías y abolición de la pena de muerte.

**International IDEA** (siglas en inglés de “Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral”). IDEA, con oficinas centrales en Suecia, procura “crear, respaldar y promover la democracia en todas las regiones”. Mantiene programas en naciones tan diferentes como Burkina Faso, Kosovo, Líbano, Indonesia y Paraguay. Bengt Soderbergh, su Director Ejecutivo, planteó a la conferencia recomendaciones para hacer frente a los nuevos desafíos de la labor de construcción de la democracia, de modo de pasar de lo que denominó la reciente “década de las elecciones” a un más amplio ámbito de programas, que comprendan la participación política, la participación a nivel local y el fortalecimiento de la sociedad civil.

**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).** La OSCE es una organización de seguridad paneuropea formada por 55 Estados participantes. Sus orígenes datan de principios de la década de los setenta, en que constituyó un foro multilateral para el diálogo y las negociaciones Este-Oeste. El Acta de Helsinki de 1975, que representó un hito, estableció los principios básicos que rigen la conducta de los Estados frente a sus ciudadanos y en sus relaciones mutuas. La esfera de los derechos humanos es el campo de actividad más amplio de la organización y el ámbito en que posee una ventaja comparativa, según Jan

Kubis, Secretario General de la OSCE. El Sr. Kubis explicó la labor realizada por la OSCE en cuanto al establecimiento del Estado de Derecho, la igualdad de género, la libertad religiosa y el respaldo parlamentario, el monitoreo de las elecciones y la protección de las minorías.

## Organismos Africanos y Asiáticos Clave

**Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).** La ASEAN fue creada para promover la liberalización económica y el establecimiento de vínculos entre los Estados miembros del Sudeste asiático. M.C. Abad Jr., Asistente Especial del Secretario General de la ASEAN, explicó que “la liberalización económica es la vía indirecta a través de la cual la ASEAN promueve la democratización”. El ex Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia, Surin, sostuvo que la ASEAN cumple la ardua labor de promover la democracia, los derechos humanos y la seguridad en una región con diferentes estructuras, valores y sistemas, y en que se mantiene firme el principio de no intervención en los asuntos internos nacionales. Inclusive el diálogo inicial y un debate abierto limitado sobre la democracia dentro de la ASEAN se ha convertido en un gran avance. Según Abad, la evolución es inevitable: “La ASEAN debe convertirse en una comunidad política de estados de pensamiento similar”

**Organización de la Unidad Africana.** El Subdirector de la OAU, Dieudonne Kombo-yaya, se refirió al perfeccionamiento de los mecanismos de la OUA tendientes a respaldar y defender al régimen de gobierno democrático en el difícil entorno de África, en que las fuerzas militares siguen desafiando sistemáticamente a los gobiernos civiles. La declaración de Addis Abeba de 1993 constituye el fundamento de un compromiso conjunto en pos de una sociedad africana democrática. A lo largo del tiempo la OAU ha elaborado una serie de mecanismos de consulta y coordinación para el caso de interrupción de la democracia dentro de la región. Esos acuerdos, cuyo hito más reciente fue su incorporación en la Declaración de Lomé de julio de 2000, prevén una serie de sanciones, que se activan en caso de interrupción del gobierno constitucional, y que comprenden la suspensión de la calidad de miembro de la OAU, la denegación de visas a quienes participen en conspiraciones para dar golpes de Estado, restricciones comerciales y restricciones a los contactos gubernamentales. En los acuerdos a la OAU se prevé que antes de que puedan aplicarse sanciones deben realizarse consultas de seis meses de duración que permitan al Gobierno nacional restablecer el gobierno constitucional.

**Comunidad de Desarrollo de África Meridional.** Fue creada en 1993 y de ella forman parte 14 Estados africanos. Se dedica principalmente a promover la cooperación económica, pero además sus miembros se identifican con los principios de la



*Sesión Plenaria, Conferencia de la Comunidad de Democracias, Salón de las Américas*

democracia. La violación de las condiciones democráticas puede determinar la imposición de sanciones por parte de la organización.

## **Instituciones y Conferencias Mundiales y Multirregionales**

*Commonwealth de Naciones.* La “vocación democrática” del Commonwealth de Naciones se basa en una serie de declaraciones innovadoras formuladas a los más altos niveles políticos en los países miembros de la entidad.<sup>3</sup> Los Principios de Hararé de 1991 establecen un vínculo entre los beneficios a que da lugar la calidad de miembro con la determinación de éstos de adherir a los ideales democráticos. Su mecanismo coercitivo, tal como lo describe Jon Sheppard, es el Programa de Acción de Millbrook de 1995, que establece las medidas y consultas que ha de adoptar la entidad para restablecer la democracia dentro de un período razonable. Sheppard señaló que la Comunidad es uno de los pocos organismos que efectivamente expulsan a sus miembros en función de criterios democráticos, como efectivamente ocurrió con Nigeria y Pakistán. El programa de promoción de la democracia de la Comunidad respalda actividades de resolución de conflictos, observación de elecciones y creación de capacidad e instituciones democráticas.

*Unión Interparlamentaria (UIP).* Anders Johnson, Secretario General de la UIP, expuso los orígenes históricos de esta unión interparlamentaria de 140 miembros que data de 1889. La UIP, que es inusual por tratarse de una organización no formada por gobiernos sino por parlamentos, se originó, según Johnson, en el período de la Guerra Fría, en que la democracia era concebida “con calificadores” tendientes a la promoción y al respaldo activo de la democracia en todo el mundo. Las actividades de la UIP comprenden los temas de los derechos humanos, la justicia social y la

igualdad de género, aportando una importante “dimensión parlamentaria a la labor referente a la democracia”.

*Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Restauradas.* El Excmo. Sr. Embajador Joel W. Adechi, Representante Permanente de la República de Benin ante las Naciones Unidas, describió las conclusiones y acuerdos de la Conferencia de diciembre de 2000 sobre Democracias Nuevas o Restauradas, celebrada en Cotonou, Benin. Fue la cuarta de una serie de conferencias internacionales tendientes a promover el desarrollo democrático y el intercambio de ideas. La conferencia de Benin contó con el apoyo de las Naciones Unidas, la Organización Internacional de Países Francófonos y países donantes.<sup>4</sup> La conferencia adoptó la declaración de Cotonou, en que los firmantes se identifican con los principios de la resolución pacífica de conflictos, los derechos democráticos y humanos y el derecho al desarrollo. De ella surgieron, además, recomendaciones específicas dirigidas a organismos multinacionales, gobiernos nacionales, la sociedad civil y el sector privado.

*Organización Internacional de Estados Francófonos.* El Embajador Ridha Boahbib, de la Asociación de Estados Francófonos, sostuvo que el hecho de que los Estados francófonos compartan un mismo idioma tiene un horizonte mucho más amplio, que comprende un patrimonio de valores comunes a todos ellos: “los derechos humanos, la libertad, y por supuesto, la democracia”. Expuso los objetivos capitales de la organización en materia de desarrollo de la democracia. Primero, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, que incluye apoyo para una asociación de mediadores francófonos, una asociación de colegios nacionales de administración pública, parlamentos nacionales, cortes constitucionales y el fortalecimiento de organismos electorales. Su segunda prioridad fue la promoción de la cultura democrática y los derechos humanos. La organización ha adoptado medidas específicas para casos de golpes de Estado en sus Estados miembros.

*Naciones Unidas.* Las Naciones Unidas y sus organismos asociados poseen claras ventajas comparativas para la promoción y defensa de la democracia, ya que se trata de una organización con alcance mundial e instrumentos de aplicación de normas claramente definidos, y es la entidad internacional con mayor número de miembros. Ibrahim Gambari, Asesor para Misiones Especiales en África, transmitió el mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, dirigido a la conferencia y detalló la amplia gama de actividades que realiza la Organización. Ésta, entre otras cosas, ha reaccionado frente a las interrupciones de la democracia, realizando además actividades de mantenimiento de la paz y seguimiento, asistencia para la democracia y el desarrollo, monitoreo de elecciones y

patrocinio de cuatro conferencias internacionales. Según el mensaje de Annan, la labor de las Naciones Unidas “se basa en un conjunto de principios según los cuales la democracia y el Estado de Derecho están inseparablemente conectados”. También participaron dos de los organismos especializados de las Naciones Unidas:

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).* Ken Sherter, Asesor Principal sobre Gestión de los Asuntos Públicos del PNUD, expuso la evolución del Programa, que lo ha llevado a reconocer la importancia de la democracia para la reducción de la pobreza, el cual es su objetivo central, en gran medida como respuesta frente a solicitudes de Estados miembros de las Naciones Unidas. Al incrementarse su financiamiento, nada menos que el 50% de los recursos del PNUD se destinan a programas basados en la democracia, en comparación con 15% en 1992. El PNUD mantiene programas de fortalecimiento parlamentario, derechos humanos, respaldo electoral, reforma judicial y descentralización.

*Organización Internacional del Trabajo (OIT).* Este organismo de las Naciones Unidas, con sede central en Ginebra, respalda la democratización a través de sindicatos libres, normas de trabajo decoroso e igualdad social. La declaración-hito de 1989: Declaración de Principios de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo, compromete a sus países miembros a respetar, promover y realizar los principios de libertad de asociación; derecho a la negociación colectiva; abolición del trabajo infantil y forzado, y eliminación de la discriminación en el empleo.

*Banco Mundial.* El Banco Mundial es la mayor fuente de financiamiento mundial para los países en desarrollo, habiendo recibido el mandato específico de reducir la pobreza. Mats Karlsson, Vicepresidente para Relaciones Exteriores y Asuntos de las Naciones Unidas del Banco Mundial, explicó las importantes vinculaciones existentes entre los mandatos del Banco referentes al desarrollo y la pobreza y con el desarrollo democrático. Karlsson señaló que el Banco Mundial tiene un claro mandato referente al impacto de sus proyectos en la esfera económica y del desarrollo, y que hace especial hincapié en una participación más amplia en proyectos de desarrollo, y, específicamente, en planes orientados hacia la educación (El Banco es la mayor fuente financiera del mundo en materia de educación), la potenciación de los pobres y los programas de lucha contra la pobreza.



### III. PERFECCIONAMIENTO Y DESARROLLO DE MECANISMOS CLAVE PARA PROMOVER Y DEFENDER LA DEMOCRACIA

La conferencia estimuló el análisis y los debates centrados con mayor precisión sobre tres componentes clave del desarrollo y la promoción del respaldo internacional para la democracia: (1) promoción y fortalecimiento de los valores, las instituciones y la cultura democráticos; (2) elaboración y aplicación de instrumentos políticos y jurídicos de defensa de la democracia, y (3) prevención de la interrupción del sistema democrático. Esos temas fueron objeto de sesiones específicas de grupos de trabajo en que profesionales, responsables de la política pública y organizaciones de la sociedad civil intercambiaron ideas y experiencias. Los resúmenes que aparecen a continuación reflejan cuestiones planteadas no sólo en los debates de los grupos de trabajo, sino también en deliberaciones y exposiciones realizadas en el más amplio ámbito de las sesiones plenarios. Las recomendaciones se reflejan también en la sección final (IV) del presente informe.

#### A. Valores Democráticos, Instituciones y Cultura

En su alocución ante el plenario de la conferencia, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Checa, Palous, expuso una concepción del desarrollo democrático en forma de tres círculos concéntricos. El círculo interior representaría la creación de una democracia en el país de origen, a través del cultivo de un estado de espíritu democrático y la adhesión a la democracia. El segundo círculo sería el de los estados de “pensamiento similar”, lo que no representa – sostuvo – un crisol, sino Estados que tienen algo en común, como la proximidad geográfica y una historia compartida. El tercer círculo sería el de la democracia a escala transnacional, universal, mediante la creación de la visión de una civilización democrática. Sostuvo que el cambio ocurrido en la República Checa en el círculo interior fue mucho más vigoroso de lo previsto, pero que en apreciación realista la consolidación de la democracia “podría representar un cambio a lo largo de varias generaciones”.

*Papel Fundamental de los Valores, la Cultura y las Instituciones Democráticas.* Los participantes mantuvieron animados debates sobre el desarrollo de los valores, las instituciones democráticas y la cultura que permitan a la democracia echar raíces y prosperar en los tres círculos. “La democra-

<sup>3</sup> Ésta está formada por las ex colonias del Reino Unido de todo el mundo. Su secretaría funciona en Londres.

<sup>4</sup> Incluidos Noruega, Dinamarca, Estados Unidos, Canadá, Japón, los Países Bajos, Nigeria, la República Popular China, la República de Corea y Suiza.

cia, por sobre todo, es una cultura”, explicó Luis Lauredo, Embajador de los Estados Unidos ante la OEA, quien identificó los elementos de la libertad, el Estado de Derecho, los derechos individuales, la tolerancia y el respeto de los demás. El debate se centró en la creación de valores democráticos dentro de los países en transición y en el fortalecimiento y el respaldo de esos valores a través de instituciones regionales y multinacionales. Jon Sheppard, de la Comunidad de Naciones, expresó claramente que la mayor salvaguardia contra el derrocamiento de los sistemas democráticos consiste en el desarrollo de una cultura democrática. El Embajador Ridha Bouabib, de la Organización de Estados Francófonos, subrayó que la promoción de la cultura democrática y los derechos humanos reviste especial importancia en los países con una larga trayectoria de Estados de partido único.

Pese al consenso que está surgiendo con respecto al papel fundamental de la creación de los valores, la cultura y las instituciones democráticas en los países democráticos emergentes, es evidente que hay una brecha de conocimientos sobre la mejor manera de lograrlo. Ruben Perina, de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, señaló que la búsqueda de programas e instrumentos pertinentes realizada por esa entidad en la región latinoamericana sólo permitió detectar muy escasos precedentes. Jos Lemmers, del Consejo de Europa, expuso los adelantos logrados por el Consejo en el establecimiento de un programa denominado Educación para la Ciudadanía Democrática, que se aplica en los 34 países europeos. Este plan de estudios no se limita a las experiencias nacionales, sino que incluye el tema de la democracia para los ciudadanos europeos y ciudadanos del mundo (es decir los tres círculos) y comprende derechos humanos, educación ambiental, paz y resolución de conflictos y educación para una comprensión intercultural. La experiencia europea fue analizada como un posible caso de prácticas óptimas. Existió un claro consenso en que la educación cívica debe ser el principal aporte para la creación de cultura y valores democráticos a largo plazo. Un mecanismo conexo sugerido para promover la cultura democrática a nivel nacional consistió en la utilización de más personal local para la ejecución de programas referentes a la democracia. El grupo de trabajo analizó también el papel clave que cumple la sociedad civil en la creación y consolidación de los valores y la cultura democráticos.

Una inadecuada asimilación de los valores y la cultura democráticos va en detrimento de la calidad y estabilidad de las instituciones democráticas. Se planteó una grave preocupación con respecto a la necesidad de prestar mayor atención a una adecuada gestión y una sólida administración

pública. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente: la falta de instituciones democráticas viables va en desmedro de la identificación de los ciudadanos con la cultura y los valores democráticos, lo que a su vez deteriora aún más las instituciones democráticas. Los participantes enunciarón el vínculo según el cual la creación y la consolidación de la cultura, los valores y las instituciones democráticas requerirá la utilización de una definición más amplia de la democracia, que resulte de mayor interés para el ciudadano medio.

*Consenso sobre la Necesidad de una Definición más Amplia de la Democracia.* Casi todos los participantes hicieron referencia a la necesidad de considerar y comprender la democracia en sus vínculos con el progreso social, la reducción de la pobreza, la igualdad racial y de género, la política económica y una adecuada gestión pública. El Embajador Diego Abente Brun preguntó “¿Qué queda de la viabilidad de la democracia sin crecimiento económico? ¿Cómo se puede sostener un sistema democrático si el cáncer de la corrupción le quita legitimidad?” Allan Wagner, Asesor de la Comunidad Andina, explicó por qué esta más amplia comprensión de la esencia y los requisitos de viabilidad de la democracia se refleja cada vez más en las actividades de la Comunidad Andina, que se amplían hasta abarcar temas referentes a los derechos de las minorías y los indígenas, la equidad en la educación y las medidas de lucha contra la pobreza.

Si bien los participantes estuvieron de acuerdo en que esta comprensión más amplia de la democracia resulta importante para garantizar la viabilidad de las instituciones y la cultura democráticas, no resultó tan claro cómo lograr que dicha comprensión se refleje en las actividades y políticas de los organismos regionales y multinacionales. Gerald Hyman, del Centro de la USAID para la Democracia y la Gobernabilidad, planteó la preocupación de que con una definición demasiado amplia se corre el riesgo de perder de vista la esencia misma y la eficacia de las actividades de respaldo para la democracia. Además, la democracia puede no ser siempre definida del mismo modo por todos los países y organismos. Lemmers, del Consejo de Europa, sostuvo que “no existe una definición precisa de la democracia, pero hay consenso sobre los aspectos básicos que la constituyen”. Lo que es evidente es que para garantizar la viabilidad y pertinencia de la democracia en la economía más global de hoy, no basta detenerse exclusivamente en lo que se refiere a sus procedimientos e instituciones. Mats Karlsson, Vicepresidente del Banco Mundial para Asuntos externos y de las Naciones Unidas, sostuvo que si bien no se pueden lograr avances sostenibles en materia de desarrollo sin ocuparse también de la democracia, “los estudios disponibles sobre vinculaciones entre desarrollo y democracia de que tengo noticia no son especialmente convincentes”.

*Fortalecimiento de los Vínculos entre las Organizaciones.* El grupo de trabajo recomendó que las relaciones entre democracia y desarrollo, derechos sociales y humanos e igualdad sean objeto de una más intensa labor en las esferas de la concepción estratégica, la investigación y la coordinación entre organismos regionales y multinacionales. El grupo de trabajo analizó también una gama de ideas encaminada a mejorar la base de conocimientos de sus miembros y crear nuevos instrumentos que respalden sus esfuerzos colectivos. Elizabeth Spehar, Coordinadora Ejecutiva de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, explicó que la conferencia fue concebida como la primera de una serie de intercambios entre instituciones regionales y multilaterales. Propuso que además de realizar nuevas reuniones se promueva la colaboración interinstitucional a través de la creación de una red electrónica entre organismos regionales. A su juicio, dicha red no debería limitarse al establecimiento de vínculos entre los sitios web de los organismos participantes, sino ser, además, un sitio interactivo con fines de información, prácticas óptimas y comunicación directa entre instituciones afines. La Sra. Spehar ofreció los servicios de la UPD para ayudar a poner en funcionamiento y mantener la página web. La propuesta recibió amplio respaldo, y organizaciones específicas ofrecieron su colaboración para trabajar con la OEA/UPD.

## B. Instrumentos Jurídicos y Políticos de Defensa de la Democracia

Se formuló una serie de propuestas específicas encaminadas a definir mejor, coordinar, ampliar y reforzar el “instrumental” político y jurídico con que cuentan los organismos regionales y multilaterales para responder a los regímenes no democráticos y prevenir su surgimiento. Los participantes analizaron los importantes avances logrados en relación con los instrumentos jurídicos y políticos utilizados por los organismos regionales y multilaterales, pero mencionaron importantes ámbitos en que es preciso introducir reformas y ampliar lo realizado.

*Definición de Interrupción de la Democracia.* Jennifer McCoy, del Centro Carter, y varios otros miembros del panel del grupo de trabajo sugirieron hacer de la realización de elecciones uno de los “instrumentos de medición” para interpretar si se ha producido una interrupción de la democracia en determinado país. Propusieron algunas condiciones básicas definitorias de elecciones libres, la ausencia de las cuales podría servir de base para una definición de la interrupción de la democracia. Este marco fue concebido de modo que sea congruente con los principios de la Declaración de Varsovia. Las condiciones que se propusieron para identi-



*Más de 125 personas asistieron de 20 países del mundo y participaron en la conferencia de dos días*

ficar la realización de elecciones libres son las siguientes:

- Inexistencia de coerción física o intimidación.
- Los principales partidos políticos deben tener la oportunidad de dar a conocer sus mensajes a los votantes.
- Voto secreto y escrutinio limpio.
- Adecuado proceso de impugnación.

Sobre la base de esas condiciones, el grupo de trabajo enumeró cinco casos que configurarían la interrupción de la democracia en un contexto electoral:

- Realización de una elección fraudulenta por parte de un gobierno.
- Elección libre y honesta, pero sin que al ganador se le permita asumir sus funciones.
- Elección libre y honesta, tras la cual el ganador asume sus funciones pero posteriormente es derrocado por la fuerza.
- El gobierno electo subvierte paulatinamente el proceso democrático.
- No se respetan los derechos políticos y humanos. No es posible realizar elecciones libres y justas.

Al mismo tiempo, existió amplio acuerdo en el grupo en conjunto en cuanto a que los instrumentos internacionales no deben limitarse a la evaluación de las elecciones, sino incluir otros criterios sobre derechos humanos y políticos referentes a peligros como los que acechan en la actualidad a los gobiernos democráticos. Según el grupo de trabajo, para lograr genuinos avances hacia la adopción de medidas eficaces deben ampliarse los criterios que permitan a las instituciones regionales y multilaterales reaccionar frente a situaciones que aparentemente conduzcan a un golpe de Estado o una crisis política, en lugar de limitarse a actuar cuando se ha producido la ruptura de la democracia. Se convino también en que es necesario definir con mayor claridad el concepto de “deterioro de derechos”, y establecer las medidas pertinentes.

*Armonización y Coordinación de los Instrumentos de los Organismos Internacionales.* Aún antes de considerar la posibilidad de ampliar los instrumentos existentes, los participantes analizaron la imperiosa necesidad de armonizar mejor los criterios y coordinar las medidas que han de adoptarse cuando se interrumpe la democracia. Morton Halperin, del Consejo de Relaciones Exteriores, ex Asesor del Consejo de Seguridad de los Estados Unidos sobre democracia y derechos humanos y Director de Planificación de Políticas en el Departamento de Estado, ofreció el ejemplo reciente de Pakistán, en que se presentaron al Gobierno militar cuatro diferentes resoluciones y comunicados sobre lo que constituiría el restablecimiento del régimen democrático. Halperin recomendó que las instituciones regionales y multilaterales procuren adoptar una perspectiva externa más uniforme frente a las interrupciones del régimen democrático. Sería mejor enviar un mensaje internacional claro y unificado a los gobiernos inmersos en una grave cri-

rápida y eficazmente las medidas adoptadas por otras instituciones similares. Anders Johnson, de la Unión Interparlamentaria (UIP), hizo un llamamiento, en especial a una coordinación más estrecha, en materia de democracia y derechos humanos, entre las Naciones Unidas, institución de alcance universal, y la UIP.

Es necesario lograr la coordinación y armonización de instrumentos, tanto dentro de una misma región como entre las distintas regiones, de modo de evitar además toda “dualidad de criterios” causada por “una utilización no uniforme de los instrumentos”. Los participantes sostuvieron el principio de que los organismos regionales y multilaterales deben adoptar y hacer cumplir las medidas adoptadas por otras entidades como respuesta frente a una crisis democrática. Se mencionó el caso del respaldo dado por la UE a la Misión de Alto Nivel de la OEA en Perú. Morton Halperin señaló que los gobiernos nacionales y sus respectivos organismos multinacionales deben elaborar instrumentos que permitan “activar” o reconocer conjuntamente medidas o sanciones específicas aplicadas por otros organismos regionales. Dos sanciones de fácil utilización analizadas fueron la denegación de visas a quienes conspiran para perpetrar, o perpetren, golpes de Estado, así como la congelación de activos provenientes de ganancias ilícitas derivadas de golpes de Estado.

El monitoreo de las elecciones fue el último de los ámbitos en que se propuso la armonización de las actividades de los organismos. La División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, por ejemplo, exige que las invitaciones para la observación de elecciones se reciban mucho antes del día de las elecciones, y si cree que las condiciones no son suficientes para la realización de elecciones libres y honestas, no envía observadores. Diversos participantes hicieron hincapié en la importancia de aplicar conjuntamente esos protocolos, lo que garantizaría que la validez de el monitoreo de las elecciones no se vea afectada por la presencia de órganos que accedan a observar elecciones que no cumplan requisitos mínimos en cuanto a honestidad de realización.

*Reforma y Ampliación de los Instrumentos Existentes.* Se suscitó un debate en torno a gran número de temas con respecto a los cuales cabría realizar reformas y ampliar los instrumentos existentes.

Algunos organismos exigen a sus miembros el mantenimiento de regímenes democráticos (“cláusulas democráticas”) como condición para la obtención de beneficios comerciales y económicos. La UE y el MERCOSUR son ejemplos prominentes de esa condicionalidad. Los participantes estuvieron de acuerdo en cuanto a la importancia y utilidad de esa condicionalidad en los casos de ese género.



*De izquierda a derecha (de pie): Luigi Einaudi, Secretario general adjunto, Madeleine Albright, ex-Secretaria de Estado, César Gaviria, Secretario general y Embajador Esteban Tomic Errazuriz, Misión Permanente de Chile ante la OEA*

sis política. Rafael Roncagnolio, de la ONG peruana “Transparencia”, señaló que ni siquiera la OEA se expresa siempre con una misma voz, ya que pueden existir actividades separadas de la Secretaría General de la Organización, su Consejo Permanente y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Daniel Zovatto, de International IDEA, señaló además que los organismos regionales suelen mantener “dualidad de criterios” con respecto a la aplicación de sanciones, en función del poderío o la importancia estratégica del país de que se trate. Los organismos deben estandarizar sus propios procesos internos y elaborar mecanismos que permitan respaldar

Tony Freeman, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial, promovió la expansión de la vinculación entre comercio y democracia. Al mismo tiempo, sin embargo, se señaló que en las cláusulas de democracia es preciso tener en cuenta la dificultad de excluir a los países en los casos en que se requiere cooperación sobre seguridad y paz. Los participantes examinaron la cuestión de si deben otorgarse excepciones en el caso de instituciones mayores, como las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio (OMC), haciendo de la condicionalidad un instrumento importante para obtener otros beneficios económicos, no vinculados con esos foros mundiales.

El Embajador Juan Gabriel Valdés subrayó la importancia de las medidas diplomáticas iniciales como medios de sentar las bases para esfuerzos internacionales más complejos. Se sostuvo que es necesario seguir mejorando y aplicar diferentes medidas políticas, tales como los buenos oficios, los diálogos, la diplomacia silenciosa y la suspensión de la participación en organismos políticos. Elizabeth Spehar agregó que además de revisar los instrumentos políticos y jurídicos existentes para determinar lo que deba agregarse o mejorarse (suele hablarse de fortalecer o ampliar el alcance de la Resolución 1080 de la OEA, por ejemplo), resulta igualmente importante procurar la adhesión a los principios y normas existentes y ampliar la capacidad de actuar de los organismos regionales y poner a su disposición un conjunto de mecanismos políticos.

El grupo de trabajo consideró también una propuesta de Morton Halperin tendiente a hacer de la violación de las elecciones democráticas mediante la toma del poder por la fuerza un delito internacional contra la humanidad. Los instrumentos contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad requieren muchos años de negociaciones. Se señaló que la “penalización” de los delitos electorales puede tardar una década en realizarse, pero es necesario comenzar ahora a crear el consenso político necesario para penalizar la interrupción de la democracia. Este debate podría comenzar sin que haya sido identificado algún tipo de sanción específica para cada una de las medidas que se adopten. Los participantes analizaron la preocupación en cuanto a que la penalización de las elecciones fraudulentas o el deterioro de los derechos políticos impediría las negociaciones con los regímenes no democráticos y las estrategias de salida de los mismos. ¿En la práctica la penalización representaría un disuasivo o daría lugar a un mayor deterioro de esos derechos? Jennifer McCoy planteó la cuestión de si la penalización representaba una exigencia exagerada y un desincentivo para establecer un sistema más democrático. Mencionó el caso de Sierra Leona, en que los servicios de mantenimiento de

la paz no fueron tenidos en cuenta. El panel concluyó que comenzar el proceso de elaboración de un consenso político en torno a delitos electorales internacionales podría quizás avanzar por una senda paralela. Algunos creen que ese tipo de debates podría, en sí mismo, constituir un disuasivo.

Existió amplio acuerdo en que un importante aspecto del fortalecimiento de los actuales instrumentos residiría en las posibilidades de aplicación coercitiva de los mismos. En este contexto podrían ensayarse mecanismos de aplicación coercitiva y dar mayor uniformidad a los actuales mecanismos de ese género en los diversos países. Este mismo punto se planteó en el tercer grupo de trabajo.

### C. Prevención de la Interrupción de la Democracia

Un tercer grupo de trabajo se ocupó más específicamente de la cuestión de prevenir la interrupción de la democracia, y examinó particularmente tres ámbitos: interrupción abrupta, en comparación con un deterioro a más largo plazo; sistemas de alerta temprana y, más ampliamente, características de la reacción internacional frente a ese tipo de interrupción.

*Deterioro versus Interrupción.* La interrupción de la democracia a través de un golpe de Estado o del fraude electoral permite identificar más claramente el momento en que los organismos internacionales deben conjugar sus esfuerzos y ejercer presión para dar marcha atrás al proceso. Los participantes, de manera uniforme en todos los temas que se plantearon en la conferencia, hicieron hincapié en la necesidad de una acción más vigorosa para poner freno a los procesos en los cuales se presenta un deterioro paulatino de la democracia. Estos últimos suelen darse a lo largo de un período más prolongado y por lo tanto, con un “punto de ruptura” menos definido. María del Carmen Oblitas, de la Misión boliviana ante la OEA, sostuvo que cuando pensamos en interrupciones de la democracia pensamos con demasiada frecuencia en golpes de Estado. No obstante, esas interrupciones pueden tomar muchas formas, incluidas graves manipulaciones electorales que no llegan a representar un fraude abierto. Piotr Ogorodzinski, de la Embajada de Polonia, sostuvo que en el caso de Europa oriental el deterioro es un problema más grave que la interrupción. Laurence Whitehead, de la Universidad de Oxford, señaló que en un proceso de deterioro de democracia las actividades internacionales suscitan, sin lugar a dudas, una importante ventaja: ofrecen una mejor oportunidad para dar marcha atrás al proceso antes de que la situación interna se consolide o se vuelva caótica. Los participantes realizaron un amplio análisis acerca de si un sistema de alerta temprana permitiría detectar eficazmente el deterioro de la democracia, especialmente un deterioro que conduzca a una crisis nacional.



*Sistemas de Alerta Temprana.* Los participantes analizaron algunos elementos y características básicas para un sistema de alerta temprana (SAT) que permita identificar a los países que se aproximan a una crisis democrática, antes de que se desencadene una crisis completa. Existió amplio consenso en que las características de los sistemas de alerta temprana deberían ser, entre otras, las siguientes:

- Deben ser suficientemente imparciales para que sean respetados.
- Deben estar claramente definidos.
- Deben garantizar el establecimiento de un proceso de diálogo abierto.
- Deben incluir una diferenciación clara entre evaluadores y mediadores, aunque en la práctica esas dos tareas básicas deben darse de consuno.

Los participantes analizaron las necesidades y las lecciones aprendidas con respecto a las tres etapas necesarias para ese tipo de sistemas: detección, evaluación e interpretación y corrección. Todos convinieron que son necesarios mayores desarrollos y un trabajo continuo en cada una de esas tres etapas.

- Walt Raymond, del Consejo para una Comunidad de Democracias, aportó tres indicadores sobre el deterioro de la democracia en Ucrania, donde a su juicio se avecina una crisis nacional y una amenaza a la seguridad regional. Esos tres indicadores son los siguientes: deterioro sistemático de la prensa independiente; esfuerzos encaminados a ejercer una indebida influencia sobre el Parlamento; acusaciones tendenciosas sobre corrupción contra líderes políticos, con el propósito de debilitar a los partidos de oposición. Ogrodzinski, de la Embajada de Polonia, sostuvo que no se pueden imponer normas, sino que éstas deben ser acordadas mutuamente para que, cuando se produce el deterioro, se cuente al menos con cierto léxico unificado y bases comunes de intervención.

Hubo acuerdo en el reconocimiento de algunos hechos que precipitan el deterioro de las condiciones democráticas: elecciones gravemente viciadas, descontento civil, crisis financieras, suspensión del Estado de Derecho, movimientos militares y graves violaciones de los derechos humanos. Un participante peruano señaló que podrían producirse hechos más sutiles que indiquen un deterioro cualitativo de la democracia. El caso de Perú es un ejemplo importante en que el Estado de Derecho se fue deteriorando a o largo del tiempo por la corrupción y por acciones encubiertas del Gobierno. Ogrodzinski estuvo de acuerdo también en que la corrupción es una señal de alerta de un proceso antidemocrático.

El sistema de detección debería construirse a partir de organizaciones existentes que han acumulado

antecedentes y credibilidad en la región de que se trate. Ted Piccone, del Departamento de Estado de los EE.UU., señaló que ya existen instituciones del Hemisferio Occidental que proporcionan marcos de análisis del deterioro de la democracia, siendo la cuestión de los derechos humanos apenas un componente de ese marco. Un SAT, a su juicio, debe sintetizar información de todos los componentes institucionales de la región, incluidos, por ejemplo, en el Hemisferio Occidental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Laurence Whitehead señaló que en la región existe un considerable desarrollo de entidades que realizan una tarea de control en forma confiable e independiente. Se mencionó a Americas Watch y Amnistía Internacional en lo referente a las violaciones de derechos humanos, así como la vigilancia de medios de difusión por parte de determinadas ONG.

- Aunque pueda elaborarse un sistema de indicadores y detección, sería necesario, además, un proceso de interpretación del SAT. Luis Bitencourt, del Centro Woodrow Wilson, sostuvo que es necesario proceder con cautela y no creer que es posible crear un modelo matemático que ofrezca resultados inequívocos. La democracia no es una ciencia exacta. Steven Griner, de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, subrayó la importancia de una presencia dentro del país para detectar los signos del deterioro de la democracia y reaccionar frente a ese proceso. En el caso de Haití, según Griner, los mecanismos de alerta temprana funcionaron porque existió una presencia sustancial en el país, en que la OEA y las Naciones Unidas recogieron información. Advirtió que un mismo organismo no debe cumplir una función de alerta temprana y además realizar tareas de asistencia técnica para hacer frente al deterioro. Sus argumentos reforzaron los de Laurence Whitehead, quien sostuvo que es preciso separar las funciones de evaluación y mediación. Luis Bitencourt agregó que en las evaluaciones es necesario tener en cuenta la reacción de las autoridades frente al deterioro. ¿Procuran ellas corregir las violaciones de derechos humanos una vez que se presentan, o por el contrario las instigan? Subrayó que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional son importantes para establecer si existe una verdadera crisis, y en qué consiste.

Se planteó la preocupación de que un SAT pueda ir demasiado lejos en la identificación de diferentes normas regionales, suscitando así, en la práctica, “dualidad de criterios”, cuando no existe algún tipo de marco de referen-

cia universal. Las fuerzas y organizaciones regionales podrían hacer aportes para el establecimiento de un marco internacional de evaluación. Laurence Whitehead sostuvo que las Naciones Unidas es el único organismo con la cobertura global necesaria para acometer esa tarea.

- ¿Qué medidas deben adoptarse una vez que se ha detectado una situación próxima a una crisis? Los participantes subrayaron que ésta es una de muchas cuestiones importantes aún no resueltas con respecto a los sistemas de alerta temprana. Los participantes examinaron la conveniencia relativa de los mecanismos informales, en comparación con los formales, con el fin de dar marcha atrás al proceso de deterioro. Es evidente que no hay un método único apropiado para las circunstancias de todos los países. Todos consideraron importante que los procedimientos y medidas tengan carácter multilateral, y no unilateral. Existió el claro concepto de que el proceso tendiente a lograr que los países en “situación precrítica” restablezcan las libertades o revoquen determinadas medidas exigiría debates y negociaciones sumamente acertadas con los países, con firme respaldo internacional. Madeleine Albright sostuvo, en su alocución, que se requiere un cuadro de mediadores capacitados, que puedan aportar enseñanzas y aptitudes técnicas adquiridas en otros países en crisis. Charlotte Roe, de la Misión de los EE.UU. ante la OEA, planteó el caso del Perú y la importancia de una labor de cooperación en que participen los protagonistas internacionales y la oposición local. Expresó que el papel activo que cumplió la oposición peruana fue importante para el éxito logrado en el caso de ese país.

*Reacción Internacional ante la Interrupción de la Democracia.* Los participantes en la conferencia examinaron en forma más amplia la reacción actual de los organismos internacionales frente a las interrupciones de la democracia. Estas enseñanzas son aplicables a los actuales instrumentos y ayudarían a promover el desarrollo de un eventual SAT. Subsisten preguntas acerca de la manera de aplicar sanciones y beneficios internacionales en forma coherente y eficaz. Jon Sheppard, de la Secretaría del Commonwealth, planteó la cuestión de las importantes limitaciones y contradicciones inherentes a las funciones de los organismos internacionales. No siempre se puede intervenir en forma directa, cuando el Gobierno se muestra reacio; según Sheppard, son los peores transgresores los que más se resisten a las presiones internacionales. Para muchas iniciativas internacionales – por ejemplo las referentes a la adopción de medidas correctivas dentro del país y el suministro de asistencia técnica, el diálogo y el monitoreo de las elecciones –

se requiere una invitación oficial del Gobierno del país anfitrión. Los organismos internacionales suelen estar presentes en casos intermedios o de “zona gris”, porque esos son los países que por lo menos invitan a los organismos multilaterales a hacerse presentes. Países como Afganistán se muestran reacios desde hace tiempo a admitir presiones internacionales. El Embajador chileno Alberto Van Klaveren recordó que todos los organismos regionales y multinacionales a veces se encuentran en situaciones en que los llamamientos políticos no son sencillos, ya que se encuentran atrapados entre “la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad”. Mencionó las limitaciones de la reacción de la OEA frente a la crisis interna del Perú. Van Klaveren subrayó: “no podemos aplicar por nosotros mismos medidas que deben ser impartidas desde dentro de los países”.

El aspecto sustancial de todo restablecimiento de la democracia está en manos de los protagonistas nacionales. Amr Aljowaly, de la Misión egipcia, hizo hincapié en la importancia de la Declaración de Lomé ante la OAU, ante la que se da al país seis meses para corregir los problemas internos antes de que se apliquen sanciones o presiones regionales. El desarrollo de una cultura global en la cual las medidas de intervención internacionales sean aceptadas cada vez más por todos o, mejor aún, sean menos necesarias, constituye un lento proceso hacia el desarrollo de una base más firme para la democracia al interior de los países y hacia el avance de la democracia como base común de las relaciones internacionales. Luis Bitencourt, del Centro Wilson, planteó el interesante caso de Tayikistán, en que “no fue difícil identificar los actos indebidos (elecciones fraudulentas); lo difícil fue hacer comprender a la gente de que esos actos realmente eran indebidos”. Este dilema “del huevo y la gallina” pone de manifiesto cada vez más claramente la necesidad de una labor a más largo plazo, fuera de los períodos de crisis, por parte de los organismos regionales y multinacionales tendiente a respaldar el fortalecimiento de las instituciones y la cultura democráticas.

## IV.

### IV. PRINCIPALES ACUERDOS Y RECOMENDACIONES

El espíritu de consulta, cooperación y diálogo nacido en la conferencia de la Comunidad de Democracias de Varsovia en junio de 2000 dio impulso a un conjunto mejor definido de objetivos entre los más de 16 organismos regionales y

multinacionales reunidos en Washington en febrero de 2001. La conferencia de Washington produjo una importante “lluvia de ideas” según concluyó el Secretario General Adjunto de la OEA, Luigi Einaudi, así como compromisos específicos de intercambio de asistencia técnica, creación de mecanismos de coordinación y trabajo conjunto en ámbitos nuevos.

En esta sección se resumen los principales acuerdos y conclusiones que, en conjunto, representan un punto de partida para la cooperación interinstitucional. En las tres secciones anteriores se resume la elaboración y consideración de esas ideas.

## A. Acuerdos Sobre la Función y los Actuales Desafíos de los Organismos Multinacionales y Regionales

La conferencia patrocinada por la OEA logró identificar el carácter cada vez más complementario de las actividades de respaldo de la democracia realizadas por organismos regionales y multilaterales, así como – lo que es sorprendente – la creciente convergencia ideológica con respecto a las amenazas emergentes contra la democracia que afectan a todas las regiones. Tal como lo señaló en su alocución de cierre de la conferencia la Coordinadora Ejecutiva de la UPD Elizabeth Spehar, “la democracia se ha convertido no sólo en un objetivo universal sino también en un valor compartido, cada vez en mayor medida, por los organismos regionales y los países que representan”.

*Convergencia en Torno a Actividades e Instrumentos Clave.* Los organismos participantes se refirieron al alcance y a la escala crecientes de sus actividades de respaldo de la democracia y a las metas que comparten. La labor de la mayor parte de esas instituciones comprende: monitoreo de elecciones, educación cívica, fortalecimiento de los parlamentos, mecanismos de control civil sobre las fuerzas armadas, derechos humanos y reforma judicial.

Es evidente que las instituciones regionales y multinacionales cumplen un papel más activo en las crisis políticas, en las cuales el orden democrático es amenazado o trasgredido. Destacados representantes de esas organizaciones analizaron los instrumentos jurídicos específicos elaborados para hacer frente a esas crisis, tales como sanciones contra los países miembros que violan normas democráticas y respaldo para el restablecimiento de los gobiernos democráticos. Se convino en que es necesario prestar mayor atención al deterioro paulatino de la democracia en países clave y hacer cumplir y aplicar en forma más coherente los instrumentos existentes. Se formularon propuestas encaminadas a una mejor coordinación y armonización de esos instrumentos, con el propósito de adoptar una orientación más unificada y

coherente a fin de prevenir la interrupción de la democracia o de reaccionar en forma acertada frente a ese fenómeno. “El progreso de la democracia exige solidaridad democrática”, sostuvo el Excmo. Sr. Embajador Joel W. Adechi, de Benin. Avanzar hacia una respuesta internacional mejor coordinada revestirá especial importancia para contribuir al avance de la democracia en regiones en que ese sistema no está tan profundamente arraigado. En los debates de la conferencia se dejó en claro que las medidas de respaldo de la democracia por parte de los organismos internacionales deben ser reforzadas y complementadas por otros participantes, especialmente por la sociedad civil organizada, desde dentro de un país que se esfuerce por mantener la democracia y a través de la solidaridad de todos los países del mundo.

*Desafíos Emergentes para la Democracia en el Siglo XXI.* Fue también evidente el consenso en torno a que las diferencias regionales no impiden que los gobiernos democráticos emergentes se vean confrontados con amenazas similares. Países de todo el mundo están sufriendo presiones provocadas por una nueva serie de amenazas globalizadas, como el narcotráfico, el crimen internacional y la corrupción, así como tensiones étnicas y guerras; amenazas que no es posible enfrentar sin gobiernos democráticos. El Ministro de Justicia peruano, Diego Garcia-Sayán, describió las enseñanzas que emanan del caso peruano: “la descomposición de la democracia permitió el crecimiento y la toma del poder en Perú por organizaciones criminales”. En su alocución propuso el establecimiento de una nueva “carta democrática” para la OEA. El Embajador de los EE.UU. ante la OEA, Luis Lauredo, entre otros, subrayó que los actuales desafíos provienen en mayor medida del deterioro de los gobiernos que fueron electos democráticamente: “Los líderes electos pero autoritarios, que aplican prácticas populares, pero no democráticas, representan una amenaza en este Hemisferio y en otras partes del mundo”.

La democracia está en peligro también debido a la “escasa capacidad de enfrentar los problemas sociales”, sostuvo el Secretario General de la OEA, César Gaviria. Casi todos los participantes hicieron referencia a la necesidad de comprender los vínculos de la democracia con el progreso social, la reducción de la pobreza, la igualdad racial y de género, la política económica y una adecuada gestión pública. Existió consenso general en torno a una definición ampliada de lo que constituye una democracia operante y viable – es decir la que es capaz de hacer frente a la pobreza y a las necesidades sociales, de género y étnicas – como único camino realista para garantizar la sostenibilidad de ese sistema a lo largo del tiempo. Se evocaron las palabras de un delegado de Malawi ante la conferencia de Varsovia: “Las instituciones libres tienen escasas posibilidades de sobrevivir

si no están asociadas con una mejor calidad de vida”.

Los participantes de la conferencia formularon observaciones con respecto a la globalización de las amenazas a la democracia y a la vinculación del progreso democrático con la política económica y social; incluidas las siguientes:

- Ese fenómeno hace más valiosa la coordinación y cooperación entre los organismos regionales y multinacionales, especialmente entre instituciones políticas y orientadas hacia el desarrollo, como el Banco Mundial, el BID y el Banco Asiático de Desarrollo.
- Requiere investigaciones y análisis más profundos sobre la mejor manera de estructurar y enfocar los programas de desarrollo democrático de modo de respaldar una comprensión más amplia de lo que constituye una democracia viable.

## B. Temario para la Acción: Recomendaciones Clave de la Conferencia

### 1. Temario de Acción para Reforzar la Cooperación Interinstitucional

Los participantes convinieron en una serie de medidas de creación del marco de una cooperación más sostenida, colaboración e intercambio de enseñanzas acumuladas. Específicamente, se formularon las siguientes recomendaciones:

*Realización de una Etapa Dos de la Conferencia.* Uno de los acuerdos más importantes consiste en que un marco inicial de cooperación, consultas y estudios como el expuesto en esta sección se perfeccionaría aún más en una segunda etapa de la conferencia patrocinada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) con la iniciativa del Gobierno de Rumania,

que preside actualmente la OSCE. Las recomendaciones serían objeto de seguimiento, se consolidarían y serían analizadas en la siguiente reunión. Young-jin Choi, Viceministro de Relaciones Exteriores y Director de Planificación de Políticas de la República de Corea, se refirió también a la contribución que ha de realizarse en el temario para la acción de la Comunidad de Democracias a más tardar en la reunión del otoño boreal de 2002 de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Democracias, que tendrá lugar en



*Young-jin Choi,  
Viceministro de  
Relaciones Exteriores  
y Director de  
Planificación de  
Políticas de la  
República de Corea*

Seúl. Esta reunión incluirá asimismo un foro para la sociedad civil.

*Creación de una Red Electrónica para la Democracia.* Un mecanismo paralelo y sostenido de cooperación interinstitucional fue el propuesto por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, iniciativa que recibió firme apoyo de los participantes. Esta propuesta, formulada por Elizabeth Spehar, Coordinadora Ejecutiva de la UPD, consistió en crear una red electrónica entre los organismos participantes. Sería una red de profesionales activos, y no una fuente estática de información pública, que brindaría acceso a experiencias referentes a prácticas óptimas, enseñanzas sobre los “cómo” de modalidades específicas de asistencia para la democracia, información sobre actividades colectivas, así como una página de vínculos con la página web de cada una de las entidades. Contendría un servicio de debates privado para vincular a los organismos en deliberaciones sobre temas clave referentes a la democracia. Jos Lemmers sugirió y ofreció la participación del Consejo de Europa en un grupo de trabajo de organismos que ayudarán a la OEA a elaborar este servicio electrónico.

*Mejor Coordinación y Armonización de los Instrumentos que han de Aplicarse cuando la Democracia se vea Comprometida.*

Cuando la democracia esté sumida en una crisis grave, o sea derrocada, los organismos regionales y multinacionales podrían aplicar sanciones o medidas encaminadas a frustrar el golpe de Estado o hacer frente al deterioro de la situación política. Podría reforzarse la eficacia de estas medidas a través de más intensos esfuerzos tendientes a coordinar y armonizar las sanciones que pueden aplicar actualmente los organismos internacionales. Los siguientes podrían ser los mecanismos específicos utilizables:

- Mutuo reconocimiento y respaldo de las medidas adoptadas por otros organismos multilaterales y regionales a través de algún tipo de **mecanismo “activador” o de convocatoria inmediata**.
- Reconocimiento y Aplicación de Sanciones a Nivel Nacional adoptadas por organismos internacionales y los gobiernos de sus países miembros, como denegación de visas internacionales a quienes conspiran para dar golpes de Estado o los perpetren, así como congelación de los activos nacionales de las personas condenadas por obtener ganancias ilícitas mediante golpes de Estado.
- Asistencia Técnica entre los Organismos. Los participantes convinieron también en intercambiar asistencia técnica en varios ámbitos. Ésta sería proporcionada en la medida de lo necesario a través de contactos interinstitucionales, misiones conjuntas y formación de redes elec-

trónicas. Se incluirían ámbitos de asistencia técnica para facilitar:

- El establecimiento de unidades o departamentos para la promoción de la democracia en otros organismos regionales y multinacionales, cuando esas entidades no existan.
- Más amplio intercambio de enseñanzas entre los organismos sobre tipos clave de programas referentes a la democracia (por ejemplo reforma judicial, la sociedad civil), y consultas entre diferentes organismos con respecto a esos programas.
- Elaboración de una matriz institucional de todos los organismos regionales y multilaterales participantes que permita determinar rápidamente cuáles de ellos operan programas y a qué ámbitos programáticos corresponden estos últimos (por ejemplo, monitoreo de elecciones, derechos humanos). Esta matriz sería utilizada como base para tratar de reducir la duplicación de esfuerzos entre los organismos y establecer más claramente ámbitos de ventajas comparativas, por organismos.

## 2. Temario de Acción para Crear Nuevos Instrumentos de Respaldo de la Democracia y Fortalecer los Existentes

Aunque siguen ampliándose las políticas y los programas de los organismos internacionales tendientes a respaldar y defender la democracia, los participantes identificaron la necesidad de elaborar nuevos instrumentos y perfeccionar los existentes a fin de hacer frente a los actuales peligros para la democracia. Se realizó un debate generalizado sobre la creación de nuevos instrumentos y el fortalecimiento de los existentes para respaldar a la democracia o impedir su quebrantamiento. Entre otras, se formularon las siguientes propuestas:

- Elaboración de una Carta Democrática Interamericana. Esta propuesta fue formulada por el Ministro de Justicia García-Sayán, y a través de ella se establecerían claras “reglas del juego” para las medidas de reacción frente a la interrupción de la democracia, reforzando así la Resolución 1080 de la OEA.
- Creación de un cuadro de mediadores capacitados que esté en condiciones de ayudar a los países cuyos sistemas democráticos corran peligro de interrupción.
- Diseño de sistemas de alerta temprana para detectar los países en que se avecine una crisis democrática, para poder aplicar medidas de intervención y asistencia tempranas. En la conferencia se mencionaron la características clave de esos sistemas en cuanto a detección, interpretación, evaluación y corrección.

- Elaboración de un índice completo de componentes de la democracia, que refleje un concepto más amplio de la democracia conforme a los principios contenidos en la declaración de Varsovia, la UDHR, la ICCPR e instrumentos internacionales sobre democracia y derechos humanos.
- Creación de protocolos conjuntos sobre monitoreo de elecciones, para que los organismos reconozcan mutuamente y convengan en los requisitos mínimos necesarios para un monitoreo electoral justa, que refleje, también en este caso, los patrones internacionales arriba mencionados.
- Fortalecimiento de los instrumentos y cláusulas democráticas existentes, por ejemplo estrechando los nexos entre las cláusulas de ese género y los beneficios económicos, y ampliación de los beneficios existentes, de modo que se apliquen no sólo al quebrantamiento de la democracia, sino también a los casos de deterioro de la misma.

## 3. Temario de Acción para la Expansión y el Establecimiento de Nuevos Ámbitos de Asistencia

Los participantes identificaron también una serie de áreas emergentes que requieren atención el las cuales podrían elaborarse nuevos programas de asistencia como reacción frente a los desafíos que se abren para el desarrollo democrático. Esto comprende la consideración de la posibilidad de brindar asistencia en las esferas siguientes:

*Cultura Democrática.* Los oradores hicieron hincapié en la importancia de inculcar los valores y la cultura democráticos como la salvaguardia más eficaz, a largo plazo, contra el derrocamiento de los regímenes democráticos. Algunos participantes creen necesario prestar más atención a la creación de planes de estudio nuevos e innovadores que puedan ser ampliamente difundidos. Se mencionó el programa de Educación Cívica Democrática utilizado en los 34 países europeos como ejemplo de práctica óptima que podría aplicarse a otras regiones.

*Derechos de las Minorías y Reducción de Conflictos Étnicos.* Los participantes hicieron mención al lento desarrollo de estudios y programas sobre las amenazas más recientes a la democracia provenientes de conflictos étnicos, racismo, transgresión de los derechos de las minorías y derechos de los indígenas. Para ello serían necesarios mayores estudios e intercambio de experiencias a fin de examinar un marco de asistencia internacional y realizar una labor más amplia con la sociedad civil.

*Participación Política y Desarrollo de Partidos Políticos.* Bengt Soderbergh, de IDEA, señaló que en todo el mundo se está reduciendo la participación política, especialmente entre los jóvenes. Se señaló que en el marco del respaldo para la democracia en el siglo XXI será necesario prestar más atención al fortalecimiento de las estructuras básicas de ese sistema: los partidos políticos y la participación política.

Se acordó también que los nuevos programas de extensión encaminados a un grupo más amplio de protagonistas y la creación de diversas metodologías suscitaría importantes beneficios. A este respecto se formularon recomendaciones tendientes a:

- Realizar un trabajo más extenso con las organizaciones de la sociedad civil.
- Utilizar nuevas tecnologías para la promoción de la democracia.
- Contratar más personal local, en lugar de internacional, para la aplicación de programas que ayuden a crear capacidad local.
- Mayor cooperación y complementación de los programas de respaldo de la democracia con asistencia para el desarrollo, inclusive en conjunción con instituciones donantes y crediticias multilaterales, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BID, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo.

## **Nuevos Avances**

En conjunto, estas conclusiones y acuerdos representan un punto de partida más preciso para una mayor colaboración e interrelación entre los principales organismos regionales y multinacionales del mundo que respaldan la promoción y la defensa de la democracia. Esa labor de colaboración inicial será promovida aún más a través de la conferencia de seguimiento patrocinada por la OSCE, que tendrá lugar a fines de 2001 o principios de 2002. La próxima conferencia ofrecerá la posibilidad de que los organismos internacionales den cuenta del avance logrado en cuanto a la aplicación de las recomendaciones detalladas en este informe, específicamente, para llevar adelante el temario de acción expuesto en las Secciones I a III, describir dificultades adicionales y ámbitos que requieran estudios adicionales, así como la labor orientada a determinar un conjunto más avanzado de medidas que deban adoptarse a continuación.

Es importante reafirmar el principio de que los acuerdos emanados de la conferencia de Washington constituyen un punto de partida, en lugar de una trayectoria completa. Los representantes de los organismos multinacionales y regionales participantes reconocieron plenamente la necesidad de redefinir y dar nueva forma al continuo apoyo que brindan a la democracia. A medida que ésta se vea con-

frontada por diferentes desafíos, que los organismos aprendan mejor a respaldarla y que se allanen las diferencias regionales y se llegue a entendimientos en esa escala. Se trata de un proceso sin término fijo. La ex Secretaria de Estado de los EE.UU., Madeleine Albright, recordó a la conferencia las palabras de Thomas Jefferson: “La vigilancia eterna es el precio de la libertad”. Para la Comunidad de Democracias, agregó, el corolario contemporáneo es: “Un esfuerzo eterno es el precio de la libertad”.

Para la preparación de este informe, la Unidad para la Promoción de la Democracia se basó en información y citas de diversas personas e instituciones, lo que le impide garantizar la exactitud de todas las citas del informe.