

El vínculo entre democracia y seguridad en el hemisferio; un enfoque pluralista

*José Alfredo Galván Corona**

El tema de la democracia en el hemisferio y de su relación con la seguridad del continente ha adquirido especial significado en la posguerra fría; se ha convertido ya en parte central de la nueva agenda americana para el tránsito hacia el nuevo milenio. Sin embargo, la naturaleza compleja, delicada y controvertida del tema no ha permitido analizarlo siempre con cuidado y desapasionamiento. En este trabajo se pretende realizar un primer acercamiento a dicho tema, a través del análisis de las líneas generales del debate surgido en torno a él.

La propuesta principal del ensayo radica en la necesidad primaria de aceptar la multiplicidad de aristas y formas que la democracia tiene y adopta en la teoría y en la práctica, pues de ello depende cómo se enfoque su relación con la seguridad hemisférica. Como aquí tratará de mostrarse, la construcción democrática no puede basarse en la imposición externa o la acción de poderes supranacionales; en cambio, sí necesita apearse de manera estricta al ejercicio soberano propio de cada Estado. Por ello, el tema del fortalecimiento democrático en el hemisferio se encuentra más vinculado con el tema de la cooperación que con el de la seguridad.

El ensayo parte de dos supuestos principales: la forma en que se ha abordado la relación entre democracia y seguridad en el hemisferio en la Organización de los Estados Americanos (OEA), sobre todo a partir del Compromiso de Santiago (1991), conlleva varios peligros; el primero y más grave radica en la posibilidad de incorporar acciones de carácter punitivo que, con la falsa esperanza de fortalecer la democracia, quizá sólo logren atacar sus nuevas raíces. El segundo supuesto es que existe un conjunto de asuntos de naturaleza socioeconómica, íntimamente relacionados con la construcción y el fortalecimiento democrático, en los cuales el diseño y la instrumentación de

* Director de difusión del IMRED.

nuevos esquemas de cooperación multilateral podrán traducirse en apoyo real al proceso democrático que vive el continente.

El ensayo está organizado en tres partes. En la primera se analiza el consenso fundamental que predomina en el seno de la OEA alrededor de la democracia representativa como forma de gobierno, así como el alcance que el consenso supone en términos del apoyo efectivo de dicha organización a través del proyecto de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). Ahí mismo se examina el debate en torno a los límites prácticos que tiene la OEA ante amenazas directas al orden constitucional y democrático en los Estados miembros.

La segunda parte del ensayo analiza, más allá de ciertos consensos básicos acerca de la democracia, la relatividad del concepto. Complementariamente, se enfatiza de manera muy especial el cuestionamiento que se ha hecho a la democracia, en particular sobre algunos asuntos que ha dejado pendientes, así como sobre los principales obstáculos y retos que enfrenta. De acuerdo con lo anterior, se explora el caso particular del continente americano y se desarrolla la tesis de la soberanía democrática.

En la tercera y última parte se propone, en forma muy tentativa, la noción de seguridad cooperativa para la democracia a partir de una nueva perspectiva de cooperación conjunta para el desarrollo. Esto se hace con base en un examen crítico de la posición que ha privado en la OEA (a nivel de Asamblea y Secretaría General) y dando lugar a lo que constituye la propuesta final del ensayo: la necesidad de incorporar asuntos como el combate decidido a la pobreza dentro de la agenda prioritaria de seguridad hemisférica.

El debate político sobre el tema de la democracia

El consenso básico

El gran ímpetu que ha adquirido el tema de la democracia en la posguerra fría ha tenido un desarrollo muy especial en el hemisferio occidental. Si se considera la excepción de Cuba, podría hablarse de un virtual consenso en la aceptación y el apoyo a los valores de la democracia liberal como forma de gobierno. Sin Cuba en la OEA, puede decirse que el consenso es total en el seno de la organización hemisférica. A más de 100 años de haberse verificado la I Conferencia Americana Internacional,¹ y a sólo unos cuantos de haber fi-

¹ Las Conferencias Americanas Internacionales, celebradas por los gobiernos de las repúblicas americanas entre 1889 y 1954, fueron 10. La primera de ellas tuvo lugar en Washington, del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890.

nalizado la guerra fría, uno de los postulados básicos de la Carta de Bogotá (1948), aquel que se refiere a “el ejercicio efectivo de la democracia representativa” como la forma de organización política requerida para los Estados americanos, parece encontrarse plenamente vigente.²

En la última década del siglo, la enunciación consensual del principio democrático ha sido refrendada una y otra vez en diferentes sesiones del sistema interamericano.³ La más significativa de ellas fue, sin duda, la Cumbre de Miami, de diciembre de 1994, en la cual se reunieron todos los jefes de Estado de la región, por primera vez en más de un cuarto de siglo.⁴ El consenso básico que existe quedó manifestado en la Declaración de principios, cuya primera finalidad se refirió a la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias en América.

La renovación (y no la innovación) del principio democrático marca cierta peculiaridad en una organización que busca modernizarse en el contexto de la posguerra fría. Con respecto a la democracia, la modernización de la OEA se apoya en la existencia del consenso básico que permite intentar una mayor eficacia en la promoción y el fortalecimiento de las instituciones políticas de los Estados miembros que tienen como objetivo común la construcción democrática.

A partir de ahí, la OEA ha podido iniciar el tránsito hacia la conformación concertada de instancias formales que coadyuven al desarrollo democrático y que, al mismo tiempo, logren dejar atrás la relativa imagen intervencionista de la organización interamericana. El primer gran paso en ese sentido ha sido el acuerdo para la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), de 1990, la cual se encuentra bajo la supervisión directa del Secretario General de la OEA.

² Sobre este punto, vale la pena señalar que aún se mantiene una línea de continuidad en la organización interamericana que sobrevive al fin de la guerra fría. En su versión original, suscrita en los albores de la guerra fría, la Carta de Bogotá asentó en su artículo tercero (que se refiere a los principios de la OEA) que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. En retrospectiva, la renovada vigencia de este principio deja claro el alcance de una organización regional de naciones cuyos orígenes se remontan a 1890, es decir a la I Conferencia Internacional Americana.

³ Las principales sesiones de la OEA a las cuales se alude dieron origen a los siguientes instrumentos: los Protocolos de Cartagena (1991) y Washington (diciembre de 1992), el Compromiso de Santiago (junio de 1991), así como las Declaraciones de Nassau (principios de 1992) y Managua (1993).

⁴ La última reunión cumbre de jefes de Estado americanos, también promovida por Estados Unidos, había tenido lugar en Punta del Este, Uruguay, en 1967.

La UPD

El objetivo central de la UPD ha sido, desde el origen del proyecto, “proveer de asesoría y apoyo técnico a los Estados miembros en el fortalecimiento de sus instituciones políticas y la consolidación de su práctica democrática.”⁵ Bajo el esquema de apoyo y asesoría, la UPD, como parte constitutiva de la OEA, no ha encontrado oposición a su actividad. Por supuesto, ha operado mediante la invitación y el apoyo del Estado miembro interesado; en la medida en que su trabajo se basa en el respeto a la soberanía de cada Estado, la UPD se mantiene apegada a los principios de la Carta de Bogotá. Ello es significativo en un hemisferio en donde uno de los valores más defendidos ha sido, precisamente, la no intervención en los asuntos internos de los Estados soberanos.

La labor de la UPD ha resultado útil, incluso necesaria, para aquellos Estados que no cuentan con recursos suficientes, materiales o de otro tipo, y que durante muchos años permanecieron al margen de la cultura y de las instituciones democráticas. En sus primeros años, la UPD se dedicó principalmente al monitoreo electoral, actividad en la cual fue ganando cierto prestigio. Con el tiempo, amplió su esfera de acción hacia otros ámbitos de la práctica democrática; en particular, el desarrollo de proyectos de investigación, del diálogo político sobre la democracia y, más recientemente, de un servicio de información especializado.⁶ Asimismo, por encargo expreso de la Cumbre de Miami, la UPD ha visto ampliado de manera oficial su ámbito de trabajo: en el Plan de acción adoptado en la Cumbre de Miami, dicha unidad fue urgida a “prestar servicios de asesoría, proveer de asistencia, diseñar, promover y ejecutar programas para llevar a cabo reformas políticas, así como cambios institucionales y constitucionales requeridos para la consolidación del Estado democrático en las Américas”.⁷

Se espera que la UPD siga especializándose y que, en el futuro, se complemente con otros organismos de la OEA como la Comisión Interamericana

⁵ Washington, Secretaría General de la OEA, “The New Vision of the OAS”, Washington, OEA (documento de trabajo de la Secretaría General al Consejo Permanente), abril de 1995, p. 11.

⁶ De manera específica, con base en el acuerdo alcanzado en la Asamblea de Montrouis, la Secretaría General de la OEA ha realizado conversaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo para la creación de un Centro de Estudios para la Democracia. El objetivo es conformar un organismo descentralizado, con un alto grado de independencia académica, que desarrolle actividades en materia de información y documentación, investigación aplicada y realización de foros y seminarios. Véase César Gaviria, “Reflexiones informales sobre la agenda de trabajo de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos”, Washington, D. C., 12 de febrero de 1996, p. 6.

⁷ Secretaría General de la OEA, *op. cit.*, p. 12.

de Derechos Humanos, el Comité Jurídico Interamericano, el Instituto Indígena Interamericano y la Comisión Interamericana de la Mujer. La UPD también tiene el objetivo de cooperar con el Banco Interamericano de Desarrollo en materia de funcionamiento de las políticas públicas y gubernamentales, la vigorización de parlamentos y el fortalecimiento de sistemas legales, así como con el Banco Mundial en la promoción de un marco legal de responsabilidad para el desarrollo, y de transparencia en asuntos presupuestales y de gasto público.⁸

Podría concluirse que en la actualidad, a través de la UPD, la OEA cuenta con elementos para contribuir en la construcción y la preservación de la democracia en el hemisferio. No debe olvidarse, sin embargo, que la base para esa labor radica en el consenso renovado y fortalecido en torno a los principios generales de la democracia representativa por parte de los Estados miembros —y soberanos— de la OEA.

Los límites del consenso

El consenso básico existente en torno a la democracia representativa como forma de organización política de los miembros de la OEA encuentra contenido explícito en una serie de principios fundamentales que suele asociarse con esa forma de gobierno: división de poderes, sistema de partidos, elecciones libres, sufragio universal, garantía de los principales derechos de libertad individual y de grupo, entre los más importantes. Fuera de esos principios, la temática en torno a lo que la democracia representativa conlleva se abre de manera casi indeterminada.

Ello implica que, más allá de los principios fundamentales, sea difícil alcanzar un consenso pleno sobre las instituciones, los valores adicionales o la práctica definitiva de esa forma de organización política. Todavía más difícil es lograr un acuerdo unánime sobre las formas y los medios para establecer, restituir o consolidar una democracia.

El conjunto de los límites prácticos que el sistema interamericano enfrenta en torno a esta serie de cuestiones ha quedado manifiesto en algunos casos recientes. Dos de los más significativos han sido el derrocamiento del presidente Jean Bertrand Aristide, de Haití, en septiembre de 1991, y el llamado “autogolpe de Estado” del presidente Alberto Fujimori, de Perú, en abril de 1992.

En lo que se refiere a Haití, el regreso del presidente Aristide ocurrió sólo cuando la presión de Estados Unidos y de la ONU dejó prácticamente sin

⁸ *Ibid.*, p.11.

alternativa a los militares golpistas.⁹ Este hecho evidenció los obstáculos y los límites que había tenido la acción de la OEA en su intento por revertir el golpe de Estado.

Ciertamente, además del pronunciamiento en contra del golpe militar en Haití, la OEA había logrado, por primera vez, la instrumentación de un embargo comercial en contra de un país miembro. Sin embargo, éste fue un logro muy parcial: el embargo “a medias” —como lo ha calificado una especialista— fue tan severo como para afectar en mayor grado la situación económica de la población haitiana, sobre todo la de menores recursos, que la del gobierno golpista y las oligarquías haitianas, las cuales incluso se beneficiaron vía la especulación de bienes que el propio embargo permitió. El embargo fue, también, lo suficientemente poroso como para no alcanzar los objetivos deseados.¹⁰

En contraste, la evidencia demuestra cierto éxito de la OEA en su apoyo al restablecimiento del orden político en Haití, una vez que el gobierno legítimo del presidente Aristide fue restituido.¹¹ Es claro que, para entonces, la acción del organismo hemisférico contaba ya con el respaldo del propio gobierno antillano.

En el caso de Perú, y seguramente bajo el legado de la experiencia haitiana, la OEA se limitó a hacer un llamado para el regreso al orden constitucional y proponer la participación de los partidos políticos de oposición y la sociedad civil de ese país en el proceso. Eventualmente, hacia octubre de 1993, Perú experimentó una restauración del orden constitucional, a la cual la OEA misma se precia de haber contribuido.¹²

Sin embargo, las condiciones en que esto ocurrió fueron bastante peculiares. Frente a la ausencia de una oposición social a Alberto Fujimori y a la negativa de los dos principales partidos de oposición a participar, el presidente peruano terminó por obtener el dominio del Congreso y la creación, bajo plebiscito, de una nueva constitución con amplios poderes para el Ejecutivo;

⁹ Sobre el caso de Haití, véanse Pamela Constable, “Dateline Haiti: Caribbean Stalemate”, en *Foreign Policy*, núm. 89, invierno 1992-1993; Richard J. Bloomfield, “Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime”, en *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 2, primavera de 1994; y Margarita Diéguez, “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica”, en Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo*, México, IMRED-Universidad de las Naciones Unidas, 1995, pp. 147-172.

¹⁰ P. Constable, *op. cit.*

¹¹ Secretaría General de la OEA, *op. cit.*, p. 12.

¹² *Ibid.*

además de la posibilidad legal de su reelección. Mientras tanto, Perú había logrado mantener su *status* de miembro regular de la OEA.¹³

Los límites de la OEA en materia de democracia

Las crisis de Haití y Perú marcaron también el epicentro del gran debate desarrollado en el seno de la OEA en torno al alcance práctico que tiene la organización ante la emergencia de amenazas directas al orden constitucional y la democracia de los Estados miembros. Se trata de un debate aún presente, en el vértice del cual se encuentra precisamente la necesidad de hacer compatible una defensa de la democracia representativa con los principios fundamentales de la propia organización en términos de respeto a las soberanías nacionales.

Los dos extremos en el espectro del debate se basan en la priorización de una de las dos posiciones: la defensa de la autodeterminación y la no intervención, sin que esto quiera decir total indiferencia, por un lado, y la defensa de la democracia a cualquier costo, por el otro. De manera general, y con ciertas salvedades, puede decirse que en la primera posición se han encontrado países como Brasil, Colombia y México, mientras que en la segunda se incluyen países como Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos y Venezuela, principalmente.¹⁴

De acuerdo con la primera postura, el eje fundamental sobre el cual puede descansar una convivencia pacífica entre los Estados americanos sigue siendo el respeto a las diferentes soberanías nacionales. Según esta posición, el reconocimiento y respeto a la calidad soberana de los Estados miembros es parte fundamental de la Carta de la OEA, lo que no permite pensar en la imposición de formas y medios específicos para construir o fomentar la democracia. El argumento destaca, además del carácter intergubernamental y no supranacional de la OEA, el hecho de que se encuentre imposibilitada para recurrir a medios coactivos como el uso de la fuerza militar para establecer o restablecer un orden de cosas determinado en alguna nación del hemisferio.

En lo que toca a la segunda postura, ésta parece haber avanzado, al menos de manera declarativa, con la suscripción del Protocolo de Washington, de diciembre de 1992, y del llamado Compromiso de Santiago, de junio de 1991. Por el primero, los miembros de la OEA reformaron la carta constitutiva de esa organización para hacer posible la suspensión automática de un Estado en caso de golpe de Estado. Por el segundo, que dio vida a la famosa resolución

¹³ Sobre el caso peruano, véanse Eduardo Ferrero Costa, "Peru's Presidential Coup", en *Journal of Democracy*, núm. 4, enero de 1993; y Philip Mauceri, "State Reform, Coalitions and the Neoliberal Autogolpe in Peru", en *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 1, 1995.

¹⁴ Para un análisis detallado de las diferentes posiciones nacionales, véase R. J. Bloomfield, *op. cit.*

1080, se avanzó en el acuerdo de una acción colectiva y rápida en caso de interrupción de las instituciones democráticas.

El debate entre ambas posturas se mantiene inconcluso. Los acuerdos a los cuales se ha hecho referencia no han logrado un respaldo unánime; en cambio, han debido enfrentar una realidad compleja que dificulta su instrumentación efectiva.¹⁵ En la práctica, también subsiste en el continente el estigma del viejo intervencionismo estadounidense cuya total erradicación no está garantizada ni siquiera después de la guerra fría.¹⁶

De acuerdo con lo expuesto, la posibilidad de que se llegue a un consenso que desemboque, por ejemplo, en aquello que se ha dado en llamar un “régimen de defensa de la democracia” en el hemisferio no parece cercana. En un régimen de esa naturaleza, según lo han percibido y propuesto influyentes analistas estadounidenses, organismos como la OEA tomarían un papel decisivo que comprendería la instrumentación de sanciones inmediatas como el aislamiento diplomático y económico o, incluso, la intervención armada.¹⁷ Ello implicaría virtualmente la instauración de un poder supranacional que, en cuanto tal, carecería de límites predecibles. Con él, se abriría el abanico de la acción punitiva, a la cual el hemisferio occidental ha sido altamente sensible y cuyo efecto real, según lo muestra la práctica reciente, dista mucho de tener los resultados esperados. Además, se abriría la posibilidad de que, desde el exterior, se pudiera intentar determinar el contenido y la forma de algo que, como la democracia y la manera de construirla, sólo puede ser decidido en el ámbito interno de cada nación.

La democracia, un concepto relativo

Problemas como los descritos en el apartado anterior derivan, entre otras razones, de que la democracia ha sido siempre un concepto relativo. Esto es un

¹⁵ Bloomfield también analiza la complejidad que implica llevar a cabo sanciones contra un Estado vecino o cercano. *Ibid.*

¹⁶ Un dato relevante al respecto lo da Samuel Huntington. De acuerdo con este autor, de las 25 “democratizaciones que ocurrieron o estaban a punto de ocurrir hacia 1990” en el mundo, solamente dos fueron producto de la invasión extranjera: Panamá y Granada. Las dos tuvieron lugar en el hemisferio occidental y en ambos casos la potencia invasora fue Estados Unidos. Véase S. Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 153.

¹⁷ Para un amplio análisis de la propuesta de este esquema, véanse Morton Halperin, “Guaranteeing Democracy”, en *Foreign Policy*, núm. 91, verano de 1993; y Robert Pastor, “The Latin American Option”, en *Foreign Policy*, núm. 88, otoño de 1992.

hecho básico: más allá de algunas características mínimas, la democracia como forma de gobierno puede incluir un gran conjunto de valores, formas, instituciones y prácticas, no necesariamente coincidentes y no por ello menos democráticos.

Sin duda, en la actualidad, la noción misma de democracia se encuentra sujeta a revisión. A partir de esta base, se encuentra la imposibilidad de unificar dicho concepto. Este hecho hace todavía más complejo el debate tradicional inscrito en el esquema imperante de la modernidad, en el cual la noción de democracia como tipo ideal carece de un cabal referente empírico. Hoy puede afirmarse que una noción con referentes prácticos diversos sólo puede tener contenidos también variados y, por tanto, relativos.¹⁸

Según lo anterior, fuera de ciertos consensos básicos (como en el caso del hemisferio occidental, con una democracia representativa sostenida sobre una serie de principios fundamentales), la peculiaridad de la construcción democrática es también relativa. Apenas y es necesario añadir que hay tantas alternativas de camino democrático como existen Estados y que en la práctica habrá democracias más, o menos, amplias o sólidas que otras. Sin embargo, en la medida en que no existe un único modelo referencial, resulta imposible hablar de democracias mejores o peores. En sí, esto cancela cualquier fundamento para pronunciarse en torno a una democracia en términos valorativos.

Democracia y pluralidad

La relatividad de la democracia que se ha consolidado en nuestro tiempo hace inaceptable cualquier intento impositivo en nombre de la democracia. Igualmente, echa por tierra las visualizaciones totalizadoras tanto de izquierda como de derecha. Por definición, la democracia, en tanto que relativa, no puede apuntar hacia la omnocracia; por lo mismo, en el seno de cada Estado habrá

¹⁸ Aun si se piensa en el contenido de la democracia representativa, existe gran relatividad al respecto. Además de la diversidad que ha generado la existencia de diferentes formas de gobierno democrático (parlamentario o presidencial, centralizado o federal, con mayores o menores espacios para la participación directa del ciudadano o de grupos de ciudadanos, entre otros) persiste, por ejemplo, cierta diversidad en torno a la cuestión crucial de cuáles son los contenidos precisos de orden social y económico que han de incluirse en la noción de democracia, más allá de lo que se refiere al ámbito estrictamente político-institucional. Esta última cuestión supera el viejo consenso básico de la teoría democrática occidental que desde Joseph Shumpeter había hecho preponderar el ámbito relativo a los arreglos institucionales en los cuales se inscribe la competencia política mediante el voto popular.

siempre espacios no comprendidos dentro de lo que, bajo ciertos parámetros, puede considerarse como democrático.¹⁹

La explosión de particularismos que caracteriza al fin del milenio desafía, de manera creciente, el universalismo occidental.²⁰ Como se ha señalado, una manera de alcanzar la convivencia pacífica entre los Estados es precisamente el respeto de los particularismos. Por lo demás, la renuncia a la búsqueda del universalismo sería congruente con uno de los principios elementales del discurso democrático en occidente, con toda su riqueza liberal: el pluralismo y, con él, la tolerancia y, desde luego, el derecho a disentir.

El relativismo, por supuesto, también conlleva riesgos. Un relativismo irrestricto no sólo impediría el logro de acuerdos sino que podría conducir al nihilismo o a la anarquía entre los Estados. Por tal razón, el relativismo extremo en los foros internacionales puede ser tan peligroso como la imposición. De ahí que, en estos momentos de transición, surja una cuestión central: cómo evitar cualquiera de los dos extremos.

Ante el peligro de la imposición, la alternativa idónea es, sin duda, el ya señalado respeto estricto a la soberanía de los Estados y sus especificidades nacionales. Frente al relativismo extremo, la alternativa parece ser, sin la imposición, la construcción y ampliación progresiva de consensos básicos entre los Estados.²¹ Al respecto, la acción de los organismos internacionales es clave.

¹⁹ La democracia directa, en teoría más cercana a la democracia total, implicaría el ejercicio de la plena libertad como autonomía, en el sentido dado por Rousseau. A su vez, ello implicaría la plena capacidad del ciudadano de legislar para sí mismo. Es claro que esta democracia total, en términos prácticos, sería una democracia inoperante, por no decir imposible. Según esto, algunos autores han sugerido conceptos alternativos al de democracia. Robert Dahl, por ejemplo, ha propuesto el concepto de “poliarquía”; para él, la democracia plena supone una serie de condiciones como la de que cada ciudadano exprese su voto, que lo haga con base en el mismo nivel de información que los demás, que pueda efectivamente elegir la opción preferida, que su preferencia tenga el mismo peso que la de los demás, entre otras. Ello le parece muy difícil o imposible de alcanzar. Véase Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Guernika, 1987.

²⁰ Contrariamente a lo esperado, el colapso del socialismo real no llevó a una suave transición a la democracia representativa. En este sentido, no tuvo lugar el llamado “fin de la historia” sino el surgimiento de viejos nacionalismos y nuevos antagonismos. Véase Chantal Mouffe, “Introduction: For an Agnostic Pluralism”, en Ch. Mouffe, *The Return of the Political*, Londres, Verso, 1993.

²¹ En el plano de la teoría acerca de la democracia han comenzado a surgir nuevos análisis que buscan establecer y ampliar los consensos en torno a las formas y los contenidos fundamentales de la práctica y de la cultura democráticas. Un destacado ejemplo es la obra de Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins, 1996.

En esta línea, la organización interamericana parece ir un paso adelante en relación con el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Como se ha mencionado, la OEA, en su Carta y en su discurso, tiene la virtud de combinar dos principios fundamentales: no solamente el respeto irrestricto a la soberanía de los Estados, sino también la postulación de una forma de gobierno democrático-representativa sobre la cual existe un consenso básico entre los Estados miembros. La experiencia reciente de la OEA muestra asimismo la posibilidad de ampliar consensos a través de instituciones como la UPD, analizada en una parte anterior de este ensayo.

Sin duda, el actual periodo de transición de la posguerra fría evidencia la existencia de una gran oportunidad histórica para fortalecer y ampliar los consensos en el ámbito interamericano. Como es claro, en la cuestión de la democracia al igual que en otros temas, los consensos existentes abren mayores perspectivas para evitar imposiciones. La conformación de un nuevo y amplio discurso de la democracia que incorpore, entre otros, los intereses básicos de todas las naciones del hemisferio podría derivar de la construcción y el fortalecimiento de nuevos consensos.

Ello deberá basarse en el respeto a la pluralidad; no se buscaría borrar las especificidades nacionales sino ampliar las coincidencias y los intereses comunes. Se trataría, en esencia, de la ampliación del consenso básico alrededor de la democracia, en el marco del ejercicio soberano de los Estados americanos; de una ampliación consensual que se base, entre otras cuestiones clave, en una revisión crítica de lo que hasta ahora ha sido la práctica democrática y sus propias limitaciones históricas.

Saldos y retos de la democracia en el hemisferio

No deja de ser paradójico que, mientras el acuerdo básico en torno a la forma de gobierno se traduce en el hemisferio en una expansión efectiva de las democracias, la democracia occidental en su conjunto se encuentre bajo un severo cuestionamiento. El derrumbe del socialismo real no se tradujo en menores cuestionamientos a la democracia representativa sino en una agudización de los mismos. Nunca había sido tan grande la exigencia para resolver aquello que el frustrado ensayo del socialismo real dejó pendiente; los retos actuales propios de la democracia occidental y lo que un destacado pensador ha llamado “las promesas no cumplidas” de la democracia.²²

²² Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1991. Un excelente ensayo acerca del triunfo de la democracia sobre el comunismo es el de Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza, 1994.

La viabilidad democrática está en función de que una serie de amenazas se disipe ante el resurgimiento de la extrema derecha y la xenofobia, los fundamentalismos y los conflictos étnicos y religiosos. Al igual que en otras partes del mundo, aunque quizá con menor intensidad, las diferencias raciales, la xenofobia contra la inmigración y el sometimiento histórico de diversas etnias en el continente americano golpean persistentemente tanto la viabilidad democrática como la convivencia pacífica entre los diferentes Estados. También subsisten abiertos conflictos sociales internos y, a veces, latentes guerras civiles que aún no han encontrado vías definitivas de resolución política.²³ No cabe duda alguna de que es indispensable el fortalecimiento de las instancias hemisféricas, prominentemente de la OEA, para coadyuvar en la solución de problemas fundamentales que impiden el avance democrático.

Por otro lado, en el hemisferio en su conjunto, en particular en América Latina y el Caribe, persiste el problema de la profunda desigualdad socio-económica imperante. No es posible afirmar que éste sea un saldo de la democracia; sin embargo es, ciertamente, su principal obstáculo; a nadie puede sorprender la falta de firmeza democrática en una región que detenta la peor tasa de ahorro en el mundo y que ha presentado, desde los años cincuenta en que aparecieron los primeros estudios acerca del tema, la distribución de la riqueza más desigual del planeta.²⁴ La cuestión de la pobreza extrema constituye un problema lacerante que sufre prácticamente la mitad de la población latinoamericana.²⁵

De manera dramática, este problema se ha agudizado durante la última década, justamente cuando el oleaje democrático recubría nuevamente a América Latina. Todo indica que, ahora, la riqueza se encuentra aún más concentrada en la región que al inicio de los años sesenta, cuando la democracia

²³ El Secretario General de la OEA se ha referido a la persistencia de grupos insurgentes en países como Colombia, Guatemala y Perú como un residuo de la guerra fría. Véase C. Gaviria, "Discurso presentado en la instalación de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad" (Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1995), publicado en C. Gaviria, *Las Américas; una nueva era*, Washington, OEA, 1996.

²⁴ Moisés Naím, "Latin America, the Morning After", en *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 4, julio-agosto de 1995, pp. 56-57.

²⁵ De acuerdo con estimaciones del Diálogo Interamericano, "alrededor de 180 millones de personas, es decir dos de cada cinco personas, viven actualmente en la pobreza en América Latina. Alrededor de la mitad de estas personas viven en condiciones de pobreza abyecta, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar alimentos imprescindibles". Véase Diálogo Interamericano, *Convergencia y comunidad. Las Américas en 1993*, Washington, Instituto Aspen, 1992. Citado por Augusto Varas, "La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría", en O. Pellicer (comp.), *op. cit.*, p. 29.

latinoamericana empezó a ser la excepción y no la regla.²⁶ Por ello, en los años noventa, el gran reto para la democracia en América Latina radica en la cuestión de la concentración de la riqueza; cuestión que se ve agravada por ajustes estructurales en las economías latinoamericanas, el adelgazamiento del Estado y los costos del libre comercio en la región.²⁷ La profunda desigualdad incide y se combina con problemas que, al igual que en otras partes del mundo, enfrenta la democracia moderna en América Latina: la creciente amenaza del dominio del dinero en la práctica democrática; la persistente tendencia hacia una vinculación entre el poder político y el poder económico —que, en América Latina, equivale al mantenimiento de esquemas literalmente oligárquicos—; y el sesgo hacia la tecnocracia que limita la construcción democrática, entre otros.²⁸

La desigualdad se manifiesta, asimismo, como causa y efecto de uno de los problemas centrales que obstaculizan la democracia: la limitada educación del ciudadano. La educación democrática, en especial, ha sido muy endeble en América Latina. Ello ha sido resultado de una baja escolaridad general (que facilita más la manipulación que la participación política genuina) así como de la ausencia de una continua práctica democrática. La preservación democrática es poco viable sin el desarrollo de la sociedad civil.²⁹ Por ello, entre otros aspectos clave, América Latina habrá de fortalecer y, en algunos casos, edificar una sociedad civil vigorosa y participativa que refuerce la democratización de la educación que recibe al igual que la de sus instituciones políticas. Como es obvio, la consolidación de una sociedad civil, organizada y activa, es condición y resultado de la vigencia efectiva de los derechos ciudadanos, en los cuales se incluyen mejores condiciones económicas y sociales de vida.

²⁶ M. Naím, *op. cit.*, p. 57.

²⁷ Para un análisis crítico de la equiparación entre democracia liberal y liberalismo económico, véase G. Sartori, *Teoría de la democracia*, México, Alianza Universidad, 1989, 2 vols. De acuerdo con el análisis de Sartori, no existe ninguna correspondencia histórica entre ambas nociones. El autor es particularmente crítico de lo que llama el “libertismo” económico; véase, en particular, el capítulo XII del vol. 2.

²⁸ La literatura italiana contemporánea sobre la democracia se ha ocupado, en parte, de reflexionar acerca de este tema. Además de las obras citadas de N. Bobbio y G. Sartori, véase Michelangelo Bovero, *Los desafíos actuales de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995. Otro texto relevante sobre la misma cuestión es Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, México, Alianza-CNCA, 1990.

²⁹ La fortaleza de la sociedad civil puede observarse como un elemento central de la tradición liberal en el cual se delimita el poder y la acción del Estado. Con ello se busca la protección al individuo y sus asociaciones frente a los excesos de autoridad. La noción misma de sociedad civil se refiere al espacio de asociación humana no coercitiva en el que se desarrollan vínculos de interés, ideológicos, de fe y familiares. Véase Michael Walzer, “The Civil Society Argument”, en Chantal Mouffe (comp.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992.

La cuestión de la desigualdad y la pobreza, finalmente, puede ligarse a la proliferación de otra serie de problemas sociales que tienden a entorpecer la vida democrática en el hemisferio. Si no hay una relación mecánica, sí existe un vínculo entre las condiciones socioeconómicas de diversos grupos sociales y la proliferación del crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo o el tráfico de armas. Apenas y es necesario puntualizar, entonces, que la existencia de grupos púsculos con un gran poder —en ocasiones paralelo al del Estado— no sólo desafía el esquema democrático sino la supervivencia misma del Estado como monopolizador de la violencia legítima.

En suma, lejos de parecer un camino inminente, la democracia en el hemisferio enfrenta serios obstáculos que ponen en peligro su viabilidad. Igualmente, tanto la construcción y el fortalecimiento de la democracia como la consecución de consensos básicos entre los Estados del hemisferio trascienden los aspectos puramente políticos que están vinculados con el tema. Algunos de esos aspectos son más bien de orden socioeconómico y, en cuanto tales, demandan la cooperación hemisférica como complemento a la acción individual de cada Estado.

Existe un elemento adicional que amerita un análisis separado: la trascendencia de la problemática socioeconómica no amenaza solamente a la viabilidad democrática; se relaciona, también, con la muy delicada cuestión de la seguridad hemisférica. Esto nos remite de nueva cuenta al tema de la democracia hemisférica y abre una gran interrogante al respecto: ¿es necesario incorporar la cuestión de la democracia dentro de la agenda de la seguridad hemisférica (según parece perfilarse en la discusión de la OEA)?, ¿o sólo se requiere avanzar en la cooperación en el hemisferio para enfrentar los obstáculos socioeconómicos que impiden el desarrollo de la democracia?

¿Seguridad democrática o cooperación para la democracia?

Seguridad y democracia

Como en el tema de la democracia, la transformación de la noción de seguridad hemisférica que generó el fin de la guerra fría significó la posibilidad de construir una agenda nueva. Este hecho abrió oportunidades pero también riesgos para las naciones del hemisferio.

La perspectiva dominante en torno al tema de la seguridad con un eje básico de tipo militar o policiaco puede mantenerse en la actualidad con la defensa frente a la amenaza del narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico de armas. Sin embargo, la propia OEA ha vislumbrado la

ampliación de la noción de seguridad hemisférica a otros ámbitos, entre los cuales se ha llegado a incluir lo concerniente precisamente a la defensa de la democracia.

La inclusión de la defensa democrática en la agenda de seguridad hemisférica, con base en la resolución 1080, llevaría a una serie de riesgos que ya han sido esbozados anteriormente. Tal esquema implicaría la instauración de un poder supranacional que pudiese conducir a acciones intervencionistas de naturaleza diversa. El problema central, como también ya se ha analizado, reside en que, más allá de cierto consenso en torno a la democracia representativa, la noción de democracia no puede estar sujeta a un solo modelo, como tampoco la forma de alcanzarla puede quedar a discreción de poderes externos.

La vinculación entre el tema de la democracia y el de la seguridad hemisférica, desde mi punto de vista, pasa por el ámbito de la necesidad de cooperación en materia de desarrollo económico y social. La agenda de seguridad hemisférica debe incluir, en un nivel prioritario, este tema fundamental, muy relacionado con la construcción democrática.

El problema de la pobreza, en particular de la pobreza extrema, se encuentra en el corazón mismo de los peligros que desafían la preservación y la supervivencia de los diferentes Estados hemisféricos; constituye la principal amenaza al mantenimiento y reforzamiento de los esquemas democráticos de esos Estados. Por ello, la cooperación en materia de desarrollo económico y social se vuelve un asunto prioritario de la agenda de seguridad.

Al dejar de lado el problema de la pobreza, la nueva agenda de seguridad hemisférica parece bastante vieja. De hecho, la constante en la estrategia de seguridad hemisférica que predominó desde la segunda posguerra, centrada en una contención casi exclusivamente militar y política, siempre contrastó con los esfuerzos estadounidenses por “contener el avance comunista” en otras regiones a través de un sustancial apoyo económico. Más allá de su propio valor estratégico, la “contención” en Europa Occidental y en el Este Asiático no fue, como en América Latina, casi exclusivamente militar y política.

La inclusión del tema de la cooperación en materia socioeconómica dentro de la agenda de seguridad hemisférica implicaría un compromiso sustantivo con la democracia entre los Estados de la región. La cooperación para la democracia se basaría no en la imposición o la intromisión sino en la contribución compartida para crear el contexto socioeconómico fundamental en el cual la democracia puede prosperar. Se trataría de una seguridad cooperativa para enfrentar los problemas de la pobreza y la pobreza extrema.³⁰

³⁰ El concepto de “seguridad cooperativa” ha sido utilizado en otro sentido en el lenguaje de la OEA. Se refiere a “la creación de unas condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la

La introducción de esa cuestión en la agenda actual de la OEA estaría acorde con lo que expresamente quedó incluido, desde 1948, en la Carta de esa organización en términos de “la cooperación y la solidaridad interamericana” para alcanzar una “distribución equitativa del ingreso”, “la justicia social” y un “desarrollo económico dinámico y armónico” de los Estados miembros. Todo ello fue considerado parte de las “condiciones indispensables para la paz y seguridad”, y quedó incluido en el capítulo VI de la Carta de la OEA, que se refiere precisamente a la seguridad colectiva.

La cooperación en perspectiva

Una perspectiva amplia de la democracia ha de incluir las condiciones económicas y sociales mínimas para conceder viabilidad al proyecto democrático. En ese ámbito, como se ha dicho, se puede impulsar de manera real—concertada— la democracia de los diferentes Estados americanos.

La acción de la OEA puede ser fundamental. Más que enfatizar la parte propiamente liberal de la democracia—que, en la perspectiva hemisférica, incluiría la coexistencia de diferentes formas de organización democrática— se trataría de recuperar, a través de la OEA, la noción colectiva de lo social y de la búsqueda del bien común. Esto es algo cercano a la tradición cultural latinoamericana y a aquello que, en los primeros años de vida independiente, existió en Estados Unidos en términos de un humanismo o republicanism cívico, en el que se percibe el interés de la colectividad y de la cosa pública.³¹

Desafortunadamente, los programas tradicionales de la OEA en términos de cooperación para el desarrollo y combate a la pobreza han carecido de un sustento significativo en el pasado. Ni en los mejores años de la Alianza para el Progreso (ALPRO), cuando la guerra fría tomó fuerza en el hemisferio occidental, se registraron avances sustantivos en este renglón. Uno de los problemas centrales ha sido, sin duda, la falta de recursos suficientes destinados para ese fin.³² La propia ALPRO, además de su carácter coyuntural, careció de recursos significativos. Más allá de lo anterior, la estructura de cooperación en la cual se basó la OEA demostró graves deficiencias.

confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la predictibilidad de las acciones de todos los participantes”. C. Gaviria, “Discurso presentado en la instalación...”. Para un análisis a fondo del concepto, consúltese A. Varas, *op. cit.*

³¹ Para un análisis de esta última perspectiva, véase Ch. Mouffe, “American Liberalism and its Communitarian Critics”, en Ch. Mouffe, *Dimensions of Radical Democracy...*

³² De acuerdo con el propio Secretario General de la OEA, si todos los recursos destinados a la cooperación fuesen dedicados a combatir la pobreza, la contribución *per capita* de la OEA sería actualmente de sólo 10 centavos. Secretaría General de la OEA, “The New Vision...”, p. 52.

Con el fin de la guerra fría y el periodo de transición y relajamiento que ha permitido, se han abierto nuevas oportunidades en el terreno de la cooperación. Gran parte de la nueva estrategia para la cooperación interamericana se encuentra en iniciativas de la Asamblea General y de la Secretaría General. A nivel de Asamblea General, se han registrado cuatro o cinco grandes iniciativas que podrían definirse de manera diferenciada en términos de principios, modificación de estructura y estrategia. En el primer caso, en el Protocolo de Washington, de 1992, se reforzó la Carta de la OEA, en su artículo 2, con el fin de establecer que uno de los propósitos esenciales de la organización “consiste en promover, a través de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural de los Estados miembros y en contribuir a erradicar la pobreza extrema en el hemisferio”. Lo nuevo del enunciado es lo concerniente a la pobreza extrema. Igualmente, en la Cumbre de Miami, de 1994, se reiteró el principio de erradicar la pobreza y la discriminación, como una de las cuatro finalidades fundamentales de la organización.

En términos de estructura y estrategia deben mencionarse el Protocolo de Managua, de 1993, y la Asamblea Extraordinaria de Cooperación Interamericana para el Desarrollo (AGECID), celebrada en México, en febrero de 1994. El primero reformó la Carta para proyectar la creación del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), bajo la supervisión directa del Secretario General.³³ La AGECID adoptó un compromiso de “Cooperación solidaria para el desarrollo y la superación de la pobreza” y diseñó un plan estratégico para que el CIDI atendiera temas prioritarios como el impulso a la generación de empleo productivo; el apoyo a la educación, la integración económica y la apertura comercial; el desarrollo científico y el intercambio y transferencia de tecnología; el fortalecimiento de la administración pública y de justicia; y el uso racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, entre otros.³⁴

Frente a las nuevas oportunidades de cooperación para el desarrollo, la Secretaría General de la OEA ha enfatizado una nueva proyección que con-

³³ El CIDI sustituyó al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC) y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).

³⁴ La noción de cooperación solidaria fue delimitada en términos de diálogo sobre las condiciones externas que afectan el desarrollo (deuda, transferencia negativa de recursos, barreras comerciales y brechas tecnológicas) y de movilización de recursos (de la OEA y otras instituciones) para complementar estrategias de desarrollo nacional. Es significativa la ausencia del tema del capital especulativo que de manera intempestiva puede alterar el funcionamiento de las economías del hemisferio, como ocurrió con la crisis mexicana que estalló a finales de 1994.

templa, bajo una autoevaluación crítica, el establecimiento de criterios innovadores. Estos criterios incluyen:

- a) una nueva percepción de la OEA como catalizador y articulador de recursos (propios o no), más que como un proveedor de los mismos;
- b) que la OEA se transforme en una organización promotora de la cooperación interamericana;
- c) que la OEA promueva la búsqueda de cooperación horizontal entre países, aprovechando sus ventajas comparativas en términos de capacidad técnica e infraestructura;
- d) que no se vea más a la OEA como una organización asistencialista, que no implica costos para los receptores;
- e) que se fortalezca el apoyo efectivo de la organización para identificar, formular y emprender programas y proyectos de desarrollo,
- f) que se concentre el apoyo en los países que más lo requieren y en la agenda actual (comercio, democracia, derechos humanos, medio ambiente, ciencia, tecnología, turismo), y
- g) que se promuevan cambios en materia de estructura y funcionamiento, administración y eficiencia presupuestal.³⁵

Ésta es la nueva perspectiva de la cooperación hemisférica y el impulso que pretende dársele de cara al nuevo milenio. Ciertamente, la consideración de los problemas de pobreza y la búsqueda de la cooperación solidaria para el desarrollo integral no han sido incorporados de manera directa dentro de una percepción amplia de seguridad hemisférica. Según se estipuló originalmente en la Carta de la OEA, y como este trabajo ha sugerido recuperar, dicha problemática debe tener la mayor prioridad.

Lo que sí se ha desarrollado es la idea de que existe un vínculo directo entre el desarrollo económico y el tema central de la construcción demo-

³⁵ Para una exposición detallada de la visión de la Secretaría General de la OEA, véanse Washington, Secretaría General de la OEA, "Annual Report of the Secretary General, 1994-1995", Washington, OEA, 1995; "Cooperación solidaria para el desarrollo de las Américas", Washington, OEA, enero de 1996; "The New Vision..."; y C. Gaviria, "Reflexiones informales sobre...".

crática.³⁶ En sí misma, esta “nueva visión de la OEA”, como su propio Secretario General la ha llamado, permite esperar la consolidación de una organización que actúe en el amplio marco del apoyo a la democracia, preventivamente, en la búsqueda de la cooperación y el entendimiento entre Estados soberanos, y no sólo a través de la concertación para ejercer acciones ulteriores, de carácter punitivo e intervencionista.

Conclusiones

Mucho de lo que será la convivencia interamericana en las cuestiones clave de democracia, seguridad y cooperación está aún por conformarse. El periodo de transición abierto al fin de la guerra fría plantea la necesidad y la oportunidad de construir una nueva visión hemisférica que incorpore los valores y los intereses prioritarios de la comunidad americana.

La posibilidad histórica radica en que el nuevo esquema podrá ser función de la negociación, la construcción y la ampliación de consensos entre los Estados americanos, más que de la imposición de algún actor en particular. En la escala de prioridades, que podría definirse como estratégica, se encuentra la cuestión central de la cooperación para el desarrollo y el concomitante combate a la pobreza. Entre otras cosas, se trata de la oportunidad de incorporar dichos asuntos en un lugar prioritario de la agenda de seguridad hemisférica, tal y como lo concibió la propia Carta de la OEA desde sus orígenes.

La convivencia pacífica entre los Estados americanos y el desarrollo democrático no podrán prosperar sin una acción decidida e internacional en esas dos cuestiones; la cooperación interamericana es un elemento parcial, pero imprescindible, en la resolución de esos problemas. El esquema de una moderna cooperación multilateral que comienza a construirse en el seno de la OEA será fundamental, aunque su éxito definitivo, sobra decirlo, será función del empeño particular que cada Estado miembro aporte.

La importancia del nuevo esquema de cooperación radicará en los avances que se alcancen en el ámbito del desarrollo democrático. Sin embargo, en este terreno, las fronteras de acción tendrían que quedar muy claramente

³⁶ En palabras de Gaviria, la misión de la OEA en este sentido radica en “apoyar colectivamente los esfuerzos que realicen los Estados miembros para alcanzar su propio desarrollo integral y sostenible, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza extrema en el hemisferio, fortaleciendo así el proceso de promoción y consolidación de las democracias de la región y sus instituciones”. Véase “Cooperación solidaria para el desarrollo de las Américas...”, p. 2.

establecidas entre lo que es, y será, el trabajo de la Unidad para la Promoción de la Democracia y el respeto estricto a la soberanía de los diferentes Estados. En el delicado asunto de la construcción democrática, éste es el eje indispensable en el cual puede descansar la convivencia pacífica en el hemisferio. Más allá de los consensos básicos que existen y puedan ampliarse, se encuentra el valor supremo de la libertad de las naciones y su convivencia pacífica, que tiene que ver con el respeto a la pluralidad y la tolerancia que la propia democracia exige.
