FRIDE

¿Puede la OEA jugar un mayor papel en la promoción de la democracia?

Susanne Gratius
Investigadora, Programa de Democratización y Estado de Derecho, FRIDE

La mala noticia es que la OEA está en crisis. La buena es que podría resucitar bajo el mandato del nuevo Secretario General José Miguel Insulza. El ex Ministro del Interior presidió la 35ª Asamblea General de la OEA celebrada del 5 al 7 de junio en Fort Lauderdale/La Florida, que coincidió con la crisis de Bolivia. El tema central de la reunión a la que acudieron mandatarios de 34 países fue la implementación de la Carta Democrática Interamerica, firmada curiosamente el 11 de septiembre de 2001.

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) coincidió con la dimisión de Carlos Mesa, el segundo Presidente en menos de dos años, que tuvo que dejar su cargo ante las protestas de la sociedad civil. Los acontecimientos en Bolivia y, algunos meses antes, la crisis política en Ecuador confirman la debilidad de la democracia representativa en el área andina y la necesidad de revitalizar el papel de la OEA en la prevención y resolución de conflictos políticos internos. La situación en Bolivia hubiese requerido una rápida respuesta por parte de la OEA, pero demostró, una vez más, la incapacidad de la organización de reaccionar más allá de firmar resoluciones políticas[1]. Tampoco la "Declaración de Florida" menciona cuáles podrían ser los instrumentos más adecuados para promover la democracia en el continente americano. No obstante, la Asamblea le encomendó al Secretario General presentar un Informe con propuestas para implementar la Carta Democrática Interamericana.

Se entrevieron discrepancias entre el nuevo Secretario General y el Gobierno de EE UU, las cuales a su vez indican profundas diferencias entre los países latinoamericanos, por un lado, y su vecino del norte, por el otro. Aunque Miguel Insulza y la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, comparten el objetivo de fortalecer la democracia en América Latina en el marco de la OEA, discrepan tanto en el análisis de las causas de los problemas políticos como en la definición de los instrumentos para fortalecer la gobernabilidad democrática en la región. Las controversias en Fort Lauderdale reflejan la crisis que está experimentando la organización y que culminó con el proceso electoral del nuevo Secretario General.

El largo camino hacia un nuevo Secretario General

Durante diez años, entre 1994 y 2004, la OEA fue liderada por el ex Presidente colombiano César Gaviria. Al terminar su segundo mandato, la organización entró en una crisis abierta. Desde octubre del año pasado, la OEA estuvo dirigida por el Secretario General Adjunto, el estadounidense Luigi R. Enaudi[2]. El problema institucional empezó cuando el ex Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, fue acusado de corrupción en su país y se vio obligado a dimitir tan sólo un mes después de su elección en septiembre de 2004.

[1] La "Declaración sobre la situación en Bolivia", aprobada el 7 de junio, se limita a trasmitir la disponibilidad de la OEA a "brindar toda la cooperación que sea solicitada".
[2] Ha sido sustituido como Secretario General Adjunto por Albert Ramdin de Suriname.

Su salida inesperada causó a la OEA, que realiza muchas actividades[3] con escasos resultados, un problema más de credibilidad. Los Estados miembro no se pusieron de acuerdo sobre quién podría ser la persona más idónea para dirigir la Organización creada en 1948 como principal órgano del sistema de cooperación interamericana y máximo instrumento de promoción de la democracia. EE UU apostó por un candidato centroamericano: primero al ex Presidente de El Salvador, el conservador Francisco Flores y, en su defecto, cuando éste no consiguió el respaldo necesario, al Canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez. Con la excepción de Bolivia – por el conflicto con Chile sobre el acceso al mar –, el chileno Miguel Insulza contó desde el inicio con el apoyo de los países suramericanos.

Comparado con el economista Derbez, el abogado y cientista político Insulza tiene un perfil mucho más diplomático: desde el exilio (en Italia y México) fue una de las figuras destacadas de la oposición al General Pinochet, ha sido Canciller bajo la Presidencia de Eduardo Frei y Ministro del Interior con el actual Gobierno socialista de Ricardo Lagos. En la primera votación, los dos candidatos empataron. Cuando se repitió la elección, el 2 de mayo, con 31:3 votos a su favor, Miguel Insulza salió como el claro ganador[4]. De acuerdo al principio "un país, un voto", venció a su adversario con el apoyo de las islas del Caribe. Aunque la más pequeña de ellas tiene menos de 40.000 habitantes, su voto cuenta igual que el de Brasil que representa a 180 millones de ciudadanos.

Es la primera vez en la historia de la OEA que dos candidatos empataron y que un Secretario General no cuenta con el respaldo previo de EE UU. Esto señala, por un lado, la división entre una América Central dominada por EE UU y una Sudamérica más independiente bajo el liderazgo de Brasil, que había promocionado la candidatura de Insulza. Por el otro, marca una pérdida de influencia de EE UU en una organización que hasta ahora ha estado claramente dominada por sus intereses. Esta tendencia se plasmó en la reunión de este año dedicada a "la difusión de los beneficios de la democracia".

El papel de la OEA en la promoción de la democracia

Pese a ser el anfitrión de la Asamblea General de la OEA, el Gobierno de EE UU no consiguió su objetivo de crear un mecanismo de control y vigilancia de la democracia en el marco de la OEA. Partiendo de la Carta Democrática Interamericana[5], EE UU quiere concederle a la OEA mayores competencias para condenar a aquellos países que incumplen los criterios e intervenir en crisis políticas de Estados miembro. Pensando en Venezuela, Condoleezza Rica destacó el problema de que algunos gobiernos son elegidos democráticamente, pero no gobiernan con medidas democráticas. No faltaba la airada reacción de Venezuela. Desde Caracas, Hugo Chávez llamó al Gobierno de Bush "falsamente democrático".

Según sus estatutos, la OEA tan sólo puede intervenir o participar en la resolución de crisis políticas cuando lo solicite el Estado miembro afectado. No obstante, la OEA condiciona su participación a una cláusula democrática y puede excluir a Estados donde la democracia haya sido derrocada. Con la excepción de Cuba, cuya participación fue suspendida en 1962, en la OEA siempre ha prevalecido el principio de la no intervención en asuntos internos ante la aplicación de la cláusula democrática. En la historia de la organización, sólo dos países solicitaron expresamente la intervención" de la OEA ante el riesgo del autoritarismo: Haití y Perú. En cuanto a crisis más recientes, ni Ecuador ni Bolivia han recurrido a la OEA para resolver sus conflictos internos.

[3] Entre ellas la defensa de la democracia y de los derechos humanos, misiones electorales y de paz, temas de seguridad, la promoción del libre comercio, la lucha contra las drogas y la corrupción.
[4] Es la segunda vez en 50 años que el Secretario General procede de Chile (1954-1955 Carlos Dávila).
[5] El texto afirma: "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla".

Existen visiones diametralmente opuestas en cuanto a la democracia y el papel de la OEA para promoverla. Aunque los Estados miembro coinciden en cuanto al objetivo de consolidar la democracia en el continente, tanto la definición de la misma como los instrumentos para promoverla son muy distintos. Si EE UU pretende imponer su visión de la democracia representativa electoral mediante presión y, en casos extremos, el uso de la fuerza, la mayoría de los países latinoamericanos – encabezados por Brasil – insisten en una democracia con justicia social y en la no injerencia en problemas internos. Conciliar estas dos visiones no será una tarea fácil para el nuevo Secretario General que se inclina más hacia la segunda opción.

Discrepancias similares entre EE UU y América Latina se perciben en la cuestión de cómo tratar a países con regímenes autoritarios (Cuba) o con democracias frágiles (particularmente Venezuela). En su intervención, George W. Bush dijo que "un día la corriente de libertad llegará también a las costas de Cuba", mientras que el Canciller brasileño, Celso Amorim, propuso reanudar las relaciones de la OEA con Cuba. Puesto que Venezuela no ha sido excluido del "Club" interamericano, la situación de la democracia bajo el mandato de Chávez no figuró en la agenda de la Asamblea General, pero formará parte del Informe que presentará Insulza.

Puede la OEA vigilar la democracia y prevenir crisis políticas?

Pese a las controversias de fondo, en Fort Lauderdale se llegó a un compromiso entre la diplomacia y la acción: la OEA estudiará la propuesta de EE UU, pero teniendo en cuenta el principio de la soberanía nacional y las opiniones de la sociedad civil que se ha pronunciado, en una reunión de abril, a favor de un "Observatorio Interamericano de la Democracia" con un sistema de alerta temprana integrado por organizaciones civiles[6].

Los Estados miembro de la OEA le encomendaron al Secretario General elaborar un Informe sobre la situación democrática en los Estados miembro incluyendo propuestas sobre "iniciativas de cooperación rápida, efectivas, balanceadas y graduales frente a situaciones que afecten el desarrollo del proceso político de instituciones democráticas o el ejercicio de poder, respetando el principio de no intervención y el derecho de autodeterminación de los pueblos".

Así, el primer enigma que tiene que descifrar el experto diplomático Miguel Insulza será la cuestión de cómo armonizar el principio de no injerencia en asuntos internos con la aplicación de la cláusula democrática. Ante las sensibilidades latinoamericanas, es de esperar que Insulza evitará dar la impresión de convertir a la OEA en un "policía de la democracia". Pero se ha pronunciado, igual que su antecesor César Gaviria[7], a favor de crear un sistema de alerta temprana en el marco de la OEA, anticipando futuras crisis en la región en vez de reaccionar ex post. Con vistas al conflicto político entre Washington y Caracas, otro tema que requiere un esfuerzo diplomático notable será el análisis de la institucionalidad democrática en Venezuela.

La parte más importante del futuro Informe serán las propuestas concretar para revitalizar el papel de la OEA en la promoción de la democracia. Cabe recordar que la Organización ya dispone de algunos instrumentos para observar la democracia en el continente americano: (a) misiones de mediación y de apoyo post-conflicto (Haití, Nicaragua, Guatemala, Perú, Venezuela), (b) misiones de observación electoral, (c) grupos de amigos de apoyo al Secretario General (Colombia, Guatemala, Venezuela), (d) la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). Sobre este fundamento, se pueden diseñar tres opciones:

[6] Recomendaciones Foro Hemisférico de la sociedad civil, Washington, 11-12 de abril de 2005.
[7] César Gaviria, La OEA 1994-2004: Una década de transformación, Washington DC.

1. Retomar la propuesta de EE UU de monitorear el desarrollo democrático en las Américas a través de informes regulares, así como la aplicación de sanciones y presiones diplomáticas a los países afectados. El principal obstáculo a implementar medidas "negativas" para promover la democracia es la Carta de la OEA que lo prohíbe. Una actuación de la OEA más allá de la asesoría política, la mediación entre las partes y la presión diplomática requeriría una reforma de sus objetivos originales, aboliendo el principio de la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos igual que el derecho de los Estados a diseñar su propio sistema político.
2. Crear un Grupo o una Comisión permanente de prevención de crisis y resolución de conflictos en el marco de la OEA. El obstáculo principal a esta opción son las restricciones presupuestarias[8]. Un nuevo mecanismo institucional tendría que estar dotado de recursos adicionales, lo cual, teniendo en cuenta que la organización sólo dispone de fondos hasta otoño de este año, no parece un escenario demasiado realista.
3. Reactivar foros existentes o atribuirles nuevas funciones. Uno de ellos son los Grupos de Amigos del Secretario General, un instrumento que en el caso de Venezuela contribuyó al acuerdo entre Gobierno y oposición firmado en 2003. Otro mecanismo tradicional de la OEA han sido las misiones ad-hoc para mediar en conflictos inter o intraestatales. Ambos instrumentos podrían activarse no después sino antes de estallar crisis democráticas, a solicitud de los Gobiernos o de "actores de la sociedad civil" llamados a elevar su participación en la OEA.

Dotar a la OEA de un mandato adicional no tiene sentido sin llevar a cabo una reforma institucional. Ante los problemas presupuestarios, Miguel Insulza considera que la OEA debería realizar menos actividades, pero mejor gestionadas[9]. Para perfilarse como verdadero instrumento de promoción de la democracia y mediador de conflictos, la OEA tendría que dejar de ser un "Club de debate" y pasar a la acción. Esta parece ser la filosofía del nuevo Secretario General que ha afirmado que "en la política, los cambios se miden de forma concreta, no hablando".

Las mayores pruebas de fuego de la OEA bajo su mandato serán el manejo de la crisis en Bolivia – donde Insulza es considerado como un representante de un país hostíl – y el trato con el Gobierno de Venezuela. Si la OEA no logra actuar, preferentemente a través del diálogo y la negociación, como un catalizador de la democracia en la región perderá aún más influencia en el continente demostrando el fracaso de anteponer la cooperación multilateral a la soberanía nacional.

[8] EE UU aporta más del 60% del presupuesto, seguido por Brasil.
[9] Según una entrevista en El País, Madrid, 4 de junio de 2005.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org */ The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at* comments@fride.org .