

Daniela Kunz*

CONCEPCIONES DEMOCRÁTICAS EN PUGNA EN EL ÁMBITO DE LA OEA

INTRODUCCIÓN

Una de las características definitorias de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional Público a fines del siglo XX ha sido la afirmación del principio de la universalidad de la democracia como pilar de la organización política del Estado. Con el fin de la Guerra Fría y del mundo bipolar, ese principio se plasmó en diversas reformas normativas en todas las regiones de Occidente (Méndez y Chillier, 2004: 1). Previamente, los sectores hegemónicos de las clases dominantes en América Latina habían optado por la reinstalación de regímenes democráticos representativos, ya que entendieron que estos y el desarrollo económico propuesto por el neoliberalismo eran condiciones interdependientes.

En ese contexto, y acorde con los enfoques del Consenso de Washington, en la década del noventa se emprendieron diversas reformas políticas e institucionales que privilegiaron la eficiencia del Estado en los términos de la economía capitalista de mercado sin considerar, como sostiene Lechner, las diferentes funciones que este cumple en la producción y reproducción del orden social y al margen de las consideraciones acerca del orden democrático. A causa de que la mayor parte

* Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Doctoranda en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria del CONICET.

de la población del continente se vio excluida del disfrute de sus derechos, numerosos intelectuales y políticos afirmaron que lo que estaba en cuestión era el carácter democrático del Estado, y que el principal desafío de los países latinoamericanos y caribeños consistía en resolver la tensión existente entre eficiencia económica capitalista y legitimidad política-democrática (Lechner, 1995).

Actualmente el debate en torno a la democracia asume una extraordinaria complejidad teórica y política. Con el propósito expreso de *refundar la democracia*, su sentido y contenidos, surgen importantes movimientos sociales y políticos en América Latina que –frente al “orden” que proclama la democracia liberal representativa como condición para el desarrollo económico y social– proyectan un discurso que postula la *soberanía popular como poder no confiscable*; cuestionan el concepto liberal de representación política y subrayan la importancia de la autodeterminación nacional –a la par de la no intervención de la potencia hemisférica–, la participación social protagónica y la justicia como criterio de distribución del producto económico, así como de legitimación del sistema político.

Ese discurso ocupó un lugar central en los debates que se produjeron en 2001, en el seno de las Cumbres de las Américas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), a propósito de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (CDI). En ese marco se proyectó la propuesta del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela (RBV) sobre la *democracia participativa*, en oposición a la mera alusión a la democracia representativa que, desde mediados del siglo XX, caracteriza los arreglos institucionales hemisféricos en torno al régimen político. Ese discurso sobre la democracia participativa cuestiona las relaciones establecidas entre democracia, gobernabilidad o buen gobierno y el desarrollo económico enmarcadas en el paradigma discursivo neoliberal, y se postula como una alternativa al sistema político actualmente existente en la mayoría de los estados latinoamericanos y caribeños (Roitman Rosenmann, 2005: 27-48; Douglas Lummis, 2002: 66-71; Romero y Cardozo, 2002).

El presente trabajo constituye una primera aproximación a esas posturas contrapuestas. Particularmente a los debates que se dieron en la OEA, institución que, a partir de la disputa acerca de los sentidos y contenidos de la democracia impulsada por el gobierno de la RBV, se ha constituido en un foro político cuyo estudio resulta relevante. Por consiguiente, en las páginas que siguen se pretende resaltar la relación existente entre lo que Luis Suárez Salazar denomina “el nuevo orden panamericano” y el ahora decadente paradigma de la democracia liberal representativa postulado por la OEA desde su fundación. Veamos.

LA DEMOCRACIA EN LA OEA

En América Latina, la llamada “cláusula democrática” tiene al menos seis décadas de vigencia, aunque no haya adquirido un carácter vinculante hasta 2001 –año en que la aprobó la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Québec (Canadá) y posteriormente la ratificó la CDI. De modo que dicha cláusula antecedió al fin de la bipolaridad Este-Oeste (Méndez y Chillier, 2004: 1-2). En efecto, el ideal democrático integró el “orden” panamericano surgido de la Conferencia de Chapultepec de 1945 y, por tanto, se reflejó en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 y en la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos que –acompañando los intereses estratégicos de los grupos dominantes en Estados Unidos durante la entonces recién iniciada Guerra Fría– fundó la OEA en 1948.

Según el preámbulo de la Carta de esa organización (también conocida como Carta de Bogotá), “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo en la región” (ver “Carta de la Organización de los Estados Americanos” de 1948 en Montenegro, 1999: 505). Por otra parte, entre sus tareas originarias se destacó “la promoción de la democracia representativa” dentro del respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de sus estados miembros. Adicionalmente, tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en 1948, en Bogotá, por la Novena Conferencia Internacional Americana antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos suscripta por la Organización de Naciones Unidas en diciembre de ese mismo año) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, contienen principios de organización democrática del Estado. Por ejemplo, el artículo 20 de esa Declaración y el 23 de esa Convención establecen el derecho de toda persona legalmente capaz de participar de las decisiones de la comunidad y en el gobierno de su país, y consagran el derecho a votar, a ser elegido en elecciones auténticas, honestas, libres, universales, periódicas y por voto secreto. Incluso, la consagración de la democracia en el Sistema Interamericano es diferente –y anterior– a los sistemas de la ONU y del derecho europeo (Méndez y Chillier, 2004: 1-2).

De hecho, esos principios fueron invocados en la Décima Conferencia Internacional de Estados Americanos (efectuada en Caracas, en 1954), cuando el secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles procuraba deslegitimar al gobierno nacionalista y reformador guatemalteco encabezado por Jacobo Arbenz, que había expropiado tierras sin cultivar de la célebre United Fruit Company. Esa limitación de los derechos de propiedad privada fue utilizada por la administración de Dwight Eisenhower para justificar el golpe de Estado y la

invasión mercenaria que derrocó al gobierno de Arbenz –hechos que fueron seguidos por una brutal represión y una cruenta guerra interna en Guatemala. Más tarde, en 1962, la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, efectuada en Punta del Este (Uruguay), “suspendió” al gobierno cubano encabezado por Fidel Castro en sus derechos como Estado miembro. La decisión de ese gobierno de establecer alianzas fuertes con el campo socialista, su rechazo a ciertas *formas democráticas* y su apoyo a movimientos insurgentes de otros países fueron las razones que justificaron tal decisión (Méndez y Chillier, 2004: 2 y ss.).

Aunque la referencia a esas y otras experiencias ilegítimas que han sido justificadas sobre la base de los principios democráticos incluidos en las normativas hemisféricas no integra el propósito principal de este trabajo, siempre habrá que recordar que “la contención del comunismo” fue utilizada por las administraciones de Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter y Reagan con vistas a dismantelar los movimientos insurgentes y derrotar a los gobiernos nacionalistas, populares, revolucionarios o reformistas, civiles o militares, de América Latina y el Caribe (Suárez Salazar, 2007). En ese sentido, es importante destacar que la incorporación de la democracia a las normativas de la OEA significó “el establecimiento de rígidas fronteras ideológicas para excluir a los países que establecieran regímenes antagónicos con la esfera de poder del mundo capitalista [y que] las afinidades ideológicas de los alineados a Occidente se basaban en un profundo anticomunismo y no en ideales democráticos comunes” (Méndez y Chillier, 2004: 2). De hecho, varios de los países que votaron contra el gobierno nacionalista de Guatemala y a favor del aislamiento de Cuba poseían regímenes antidemocráticos: dinásticos (Somoza en Nicaragua); despóticos (Pérez Jiménez en Venezuela); autocráticos (Trujillo en República Dominicana); o tiránicos (Stroessner en Paraguay). En consecuencia, predominó una interpretación *macartista* de los principios democráticos de la OEA –organización que acogió a numerosos regímenes instaurados a partir de la violencia contra gobiernos que contaban con legitimidad popular en países como Brasil (1964), Argentina (1969; 1976) o Chile (1973) (Méndez y Chillier, 2004: 3-4).

Sin embargo, el sistema de dominación instaurado por los grupos de poder de EE.UU. luego de la Segunda Guerra Mundial entró en una profunda crisis a partir de la segunda mitad de la década del setenta. Para Luis Suárez Salazar, entre otros factores hemisféricos e internacionales, esa descomposición puede explicarse por la ruptura de algunos eslabones débiles de la cadena de la dominación imperialista sobre el Tercer Mundo y, principalmente, por la derrota estadounidense en la guerra contra Vietnam. Paralelamente, en América Latina y el

Caribe, la Revolución Cubana inauguró el ciclo reformador y revolucionario que temporalmente concluyó en febrero de 1990, con la derrota político-electoral del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua. Previamente, “los sectores más reaccionarios de las clases dominantes y de la sociedad estadounidense –aglutinados en la ‘nueva derecha’ y liderados por el presidente Ronald Reagan (1981-1989)– emprendieron una multifacética contraofensiva dirigida a recomponer su sistema de dominación ‘global’ y hemisférico” (Suárez Salazar, 2007: 213).

En ese contexto se llevaron a cabo las primeras “reformas” neoliberales orientadas a la resolución de los problemas estructurales que afectaban a la economía estadounidense. En general, esas “reformas” implicaron la creación de las condiciones institucionales que facilitaron la expansión en América Latina y el Caribe de las empresas transnacionales y multinacionales estadounidenses, que competían con capitales japoneses y europeos por el control de los mercados y fuentes de materias primas en los países periféricos y semiperiféricos. De modo que la batalla del capital en el plano extracontinental supuso, al interior del hemisferio, el desmantelamiento de la mayoría de los gobiernos revolucionarios y reformistas del Caribe insular y continental; de los gobiernos militares nacionalistas de Ecuador, Panamá y Perú; el control de las transiciones democráticas que se produjeron en América del Sur entre 1984 y 1990; la instauración de democracias contrainsurgentes en Centroamérica; y, finalmente, la derrota de la Revolución Sandinista en Nicaragua. Todas esas acciones fueron realizadas al margen de la OEA y acompañadas por la imposición progresiva de Programas de Ajuste Estructural (PAE) dirigidos al cobro de la deuda externa, a la apertura unilateral de las economías latinoamericanas y caribeñas, así como a la desnacionalización de sus recursos.

Suárez Salazar sostiene que las diversas estrategias emprendidas contra América Latina y el Caribe por el *establishment* bipartidista de la política exterior y de seguridad norteamericano durante el período 1989-2004 pueden entenderse como componentes del *nuevo orden panamericano* impulsado por las administraciones de George H. Bush, William Clinton y George W. Bush, en consuno con los sectores conservadores del hemisferio occidental, “como parte de sus complejas interacciones de dominación, cooperación, competencia y conflicto con los gobiernos de Canadá, de América Latina y el Caribe, así como de las demás potencias integrantes de la ‘tríada’ o la ‘pentarquía’ del poder mundial” (Suárez Salazar, 2007: 214). Entre los componentes ideológicos de esa política, este autor señala la supuesta excepcionalidad norteamericana, los enunciados de la Doctrina Monroe y sus corolarios, del Destino Manifiesto, de los *paramount interests* y de la seguridad

continental de EE.UU. Sobre esas bases, el gobierno de George H. Bush intervino militarmente Panamá en diciembre de 1989 y logró la derrota del FSLN en febrero de 1990. Ese mismo año impulsó el Consenso de Washington y anunció la Iniciativa para las Américas que proponía la conformación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego (Suárez Salazar, 2007: 216).

Por consiguiente, la institucionalización del nuevo orden panamericano incluía, ante todo, una propuesta de libre comercio de alcance hemisférico e implicaba, a la vez, un conjunto de concepciones particulares acerca de la vinculación entre el desarrollo, la seguridad y la democracia. La OEA y las Cumbres de las Américas resultaron funcionales a esa empresa, puesto que allí se legitimaron las reglas del juego político y económico exigidas por los grupos dominantes en EE.UU. La importancia de esos cónclaves se acentúa porque, con anterioridad a la Cumbre de Miami de 1994, sólo se habían realizado dos reuniones presidenciales interamericanas (1956, Panamá; 1967, Punta del Este), pero en ninguna de ellas habían participado los jefes de Estado y de gobierno de 34 de los 35 países formalmente independientes del hemisferio occidental (Suárez Salazar, 2007: 217). Paralelamente, a la luz del derecho de los tratados, la OEA adquirió y fue incrementando progresivamente sus facultades de intervención en los ordenamientos jurídicos internos de los estados miembros en áreas tradicionalmente reservadas a la esfera soberana de los estados (Méndez y Chillier, 2004), como el régimen político, cuestión que interesa particularmente en el presente trabajo.

PERÍODO 1991-2001

En efecto, desde el Compromiso de Santiago con la Democracia Representativa y la Modernización del Sistema Interamericano, aprobado por la Asamblea General de la OEA efectuada en Santiago de Chile en junio de 1991, se planteó la preocupación por revitalizar la cláusula democrática. En ese marco, los ministros y jefes de delegación de los estados miembros declararon “un compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la *democracia representativa* y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención”. También proclamaron la “voluntad de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa” (OEA, 1991a; énfasis propio). Además, se propusieron impulsar el proceso de renovación de la organización para hacerla más eficaz y útil; iniciar una reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica desde una perspectiva actualizada e *integral*; y promover la progresiva apertura del comercio, la expansión de las inversiones y la reducción de la deuda externa de los

países de la región. Asimismo apoyaron la referida Iniciativa para las Américas y las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

En ese contexto, la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución 1080 sobre la Promoción de la Democracia Representativa. Esta estableció algunos criterios significativos en línea con los compromisos asumidos: la discrecionalidad del secretario general para convocar al Consejo Permanente en relación con interrupciones del orden político constitucional; la competencia del Consejo Permanente para considerar la situación y convocar, a su discreción, a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dentro de un plazo de diez días; y la posibilidad de que la OEA adoptara acciones dentro del principio de no intervención. Además, facultó al Consejo Permanente para elaborar propuestas que sirvieran de incentivo para preservar y fortalecer los sistemas democráticos sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacionales (OEA, 1991b).

En la misma tesitura, el 14 de diciembre de 1992, la XVI Asamblea Extraordinaria aprobó el Protocolo de Washington de Reforma de la Carta de la OEA. Este consagró el espíritu central de la Resolución 1080 ya que, entre otras cosas, facultó a la organización para emprender iniciativas diplomáticas contra regímenes que hubieran asumido el poder político en forma ilegal y dispuso la suspensión total o parcial de su carácter de miembros de la organización, toda vez que esas iniciativas diplomáticas no lograran restablecer la democracia. Dicha facultad puede ser ejercida por una mayoría de dos tercios de los estados miembros. Así quedó expresado en el nuevo artículo 9 de la Carta de la OEA. Se trata de un mecanismo similar a los propuestos nueve años más tarde por la cláusula democrática, que permiten expulsar o suspender a aquellos estados miembros cuyos gobiernos sean derrocados por la fuerza. A su vez, el artículo 2 agregado a la Carta reafirma como propósito de la organización “la promoción de la democracia representativa” (OEA, 1992a).

Por consiguiente, el Protocolo de Washington puso de relieve, una vez más, la conflictiva relación existente entre el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados miembros y el compromiso asumido con respecto al fomento de la democracia en América Latina y el Caribe. Así fue señalado por el gobierno mexicano, que solicitó la incorporación de una declaración que afirmaba lo siguiente.

El Gobierno de México reitera su vocación y compromiso con la democracia dentro del más estricto respeto y apego a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos [...] Sin embargo, está convencido de que la democracia es

un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, y que no puede imponerse desde afuera [...] No es aceptable que se den al organismo regional poderes supranacionales e instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados [...] no es por la vía del aislamiento, suspensión o exclusión, que se puede coadyuvar a la preservación y fortalecimiento de la democracia en nuestro continente [...] los textos sobre suspensión de Estados Miembros, aprobados aquí el día de hoy, modifican el propósito original de nuestra Organización [...] el Gobierno de México deja constancia de su desacuerdo con estas reformas a la Carta, aprobadas en la XVI Asamblea General Extraordinaria (OEA, 1992b).

No obstante, la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 8 de junio de 1993, ratificó los mecanismos creados para la defensa de los principios democráticos y enfatizó la importancia de la contribución de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) y del Consejo Permanente en la elaboración de propuestas de incentivos a la preservación y el fortalecimiento de los sistemas democráticos en el hemisferio occidental. Según se desprende de esa declaración, se trataría de mejorar las capacidades propias de los estados que así lo soliciten para “perfeccionar sus modelos de organización política” (OEA, 1993).

Continuando con esa secuencia de reuniones hemisféricas, en el Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, los 34 mandatarios asistentes acordaron emprender mayores esfuerzos para “la promoción de los valores democráticos” y se comprometieron a respaldar a la OEA en la asistencia técnica a los organismos electorales nacionales, a través del intercambio de tecnologías en materia electoral. A lo anterior se agregó el fortalecimiento de la UPD como asesora en procedimientos legislativos y judiciales, así como promotora de la participación de las organizaciones comunitarias en la democracia local y del intercambio de experiencias entre las instituciones democráticas de los estados miembros, particularmente entre sus órganos legislativos y judiciales (OEA, 1994). Acorde con ese mandato, entre enero de 1995 y marzo de 1998, la UPD envió misiones electorales a diez países e implementó *programas de reconciliación* en cuatro, además de coordinar la Misión Civil Internacional en Haití, orientada a fortalecer su sistema judicial, la policía y las cárceles, al igual que otros asuntos vinculados con los derechos humanos.

Por su parte, en 1998, la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, reafirmó el fortalecimiento de la democracia como una prioridad hemisférica. Su Plan de Acción dio

cuenta de nuevas iniciativas destinadas a “promover reformas democráticas a nivel nacional y local [...] estimular una sociedad civil sólida y activa [...] y defender la democracia de las graves amenazas de la corrupción, el terrorismo y las drogas ilegales, así como fomentar la paz y seguridad de las naciones” (OEA, 1998). Con esa línea, durante la Asamblea General de la OEA celebrada en Guatemala, en junio de 1999, se aprobaron cuatro resoluciones en relación con la democracia: “Apoyo al sistema democrático paraguayo” (AG/DEC.20); “Promoción y defensa de la democracia representativa” (AG/RES.1648); “Fortalecimiento de la democracia representativa” (AG/RES.1696); y “Democracia participativa y perfeccionamiento de las instituciones democráticas” (AG/RES.1684). Esta última –como veremos después– fue propuesta por el gobierno de la RBV.

Un año más tarde, en junio de 2000, durante la XXX Asamblea General de la OEA, celebrada en Windsor (Canadá), fueron aprobadas las siguientes resoluciones: “Promoción de la democracia” (AG/RES.1721); “Red de Parlamentarios de las Américas” (AG/RES.1722); y “Fortalecimiento de la democracia: fondo especial” (AG/RES.1724). Esa Asamblea ratificó la continuidad de la UPD, como institución de apoyo a los estados que lo requieran en el diseño y la ejecución de programas y proyectos derivados del referido Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile. A menudo, el requerimiento previo por parte de los estados miembros ha sido interpretado como señal de respeto al principio de no intervención.

Previamente, esos y otros mecanismos establecidos a partir de la Resolución 1080 habían sido invocados y puestos a prueba en Haití (1991), Guatemala (1993), Perú (1992 y 2000) y Paraguay (1996). En esas situaciones, críticas desde el punto de vista político-institucional, la OEA intervino proponiéndose como *salvaguarda de la estabilidad democrática* y reguladora de las relaciones hemisféricas. Aunque en general se ha reconocido su efectividad y legitimidad durante esas intervenciones, su misión se vio fuertemente cuestionada desde fines de la década del noventa, cuando sendos estudios de opinión en toda la región reflejaron el profundo malestar existente en las ciudadanías latinoamericanas respecto al funcionamiento real de las democracias representativas.

En tal estado de opinión influyó objetivamente la vigencia de una democracia estrictamente *procedimental* y la paralela incapacidad de los gobiernos latinoamericanos y caribeños para resolver los problemas más acuciantes del continente. Efectivamente el hambre, el desempleo, la marginalidad y la pobreza, la distribución cada vez más regresiva de la riqueza, el deterioro de la seguridad social, el resurgimiento de la violencia y la delincuencia mostraban los límites de un sistema que

había sido presentado como la panacea de la libertad. A la par, “quedaba demostrada la incapacidad de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema representativo para canalizar las *preferencias* de los electores” (Parker, 2002: 89-99; énfasis propio).

En ese contexto, en 1998 fue electo como presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías y, un año después, sobre la base de su programa electoral dirigido a *refundar la república*, un plebiscito aprobó la Constitución de la ahora llamada República Bolivariana de Venezuela. Esta se planteó el propósito de edificar una *democracia participativa* y “promover en el plano internacional esa concepción de democracia bolivariana, unida a los principios de no intervención y autodeterminación” (Romero y Cardozo, 2002: 153-173). Por consiguiente, durante la mencionada Asamblea General de la OEA efectuada en Guatemala, el gobierno venezolano presentó por primera vez esta concepción de democracia. Allí, el entonces vicepresidente José Vicente Rangel propuso un proyecto de declaración sobre la democracia participativa que contrastó con la iniciativa estadounidense de fortalecer la democracia representativa y crear un grupo de países de la OEA para prestar asistencia institucional a los estados con problemas políticos. Adicionalmente, Rangel vindicó la democracia social y participativa y cuestionó los magros resultados de las democracias representativas de la región. Al año siguiente, a propósito de la realización de una jornada de análisis a instancias de la OEA, el gobierno venezolano retomó su propuesta y durante 2001 continuó proponiendo la aceptación de la democracia participativa en el Sistema Interamericano, orientación que –como se verá a continuación– se convirtió en uno de los pilares fundamentales de la política del presidente Hugo Chávez hacia América Latina y el Caribe.

LA TERCERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

La Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec (Canadá) en abril de 2001, resulta particularmente relevante para los objetivos de este ensayo. Se trató del cónclave del que surgieron las instrucciones presidenciales a sus correspondientes cancilleres para la redacción de la CDI; pero también porque fue el momento a partir del cual se fue perfilando, en el ámbito multilateral, una concepción crítica del discurso dominante acerca de la democracia liberal representativa que desde 1991 venía caracterizando la retórica y las prácticas de la OEA.

En ese sentido, la posición defendida por el gobierno bolivariano en el marco de esa organización abrió paso a un nuevo debate acerca de la democracia en América Latina y el Caribe, que anticipó las marcadas diferencias ideológicas que dominarían el escenario hemisférico en los años inmediatamente posteriores. Por otra parte, el hecho de que la OEA haya sido uno de los escenarios privilegiados para plantear una al-

ternativa a la democracia representativa reforzó la importancia estratégica del ámbito multilateral como espacio de carácter *político*, máxime si se considera el conformismo resultante del pensamiento acrítico que había dominado las dos décadas precedentes. Por ello, a continuación se resaltarán los conceptos más sobresalientes de la Declaración de la Tercera Cumbre de las Américas en materia de democracia y, particularmente, las reservas formuladas por el gobierno bolivariano respecto a los términos de esa declaración.

LA DECLARACIÓN DE QUEBEC

Según el primer párrafo de la Declaración de Québec, el Plan de Acción adoptado en esa cumbre se orientó hacia las siguientes cuestiones:

Fortalecer la democracia representativa, promover una eficiente gestión de gobierno, proteger los derechos humanos y libertades fundamentales [...] crear mayor prosperidad e incrementar las oportunidades económicas y, *al mismo tiempo*, fomentar la justicia social y desarrollar el potencial humano (OEA, 2001; énfasis propio).

Más adelante, en el párrafo quinto, se resaltó la importancia del Estado de Derecho y del respeto estricto al sistema democrático como condición esencial para la presencia (o participación) de los estados en el proceso de las Cumbres de las Américas.

En ese sentido, los jefes de Estado y de gobierno sostuvieron que “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de las Cumbres de las Américas”. Para asegurar la vigencia práctica de ese principio, acordaron “llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de las Cumbres”. Inmediatamente, en el sexto párrafo, instruyeron a sus ministros para que en el marco de la próxima Asamblea General (correspondiente al XXXI período ordinario de sesiones) prepararan una Carta Democrática Interamericana “que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la *democracia representativa* y permita mejorar la capacidad de respuesta de los estados miembros frente a las nuevas y variadas amenazas existentes contra la democracia” (OEA, 2001; énfasis propio).

Además, esa declaración reafirmó la importancia de la independencia del Poder Judicial, el acceso equitativo a la justicia y su administración imparcial, y la transparencia de la gestión pública. Asimismo sostuvo:

Economías abiertas y libres, acceso a los mercados, flujo sostenido de las inversiones, formación de capitales, estabilidad financiera, políticas públicas adecuadas, acceso a la tecnología y [...] capacitación de los recursos humanos, son claves para reducir la pobreza y la inequidad, elevar los niveles de vida y promover un desarrollo sostenible (OEA, 2001).

En esa lógica, los jefes de Estado y gobierno destacaron:

El progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) [...] el libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado por flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad regional (OEA, 2001).

En el párrafo quince, los mandatarios instruyeron a sus ministros para que aseguraran que las negociaciones del ALCA concluirían, a más tardar, en enero de 2005, y más adelante establecieron que *“la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad”* (OEA, 2001; énfasis propio).

Por todo lo dicho, la Declaración de Québec precisa algunos de los principales objetivos y medios propuestos por el nuevo orden panamericano: promoción de la democracia, desarrollo, buen gobierno y seguridad; componentes mutuamente relacionados entre sí y con la *libertad* que –tal como señala François De Bernard (2002)– aparece como el principio que posibilita su justificación. Siguiendo al mismo autor, se advierte que la promoción de la democracia es sólo un objetivo entre otros.

La democracia aparece como un subproducto de la libertad en general y [como] un subproducto de la libertad de comercio en particular. Se formula así una concepción *pre* política de la democracia, como el contenido secundario del comercio. El libre comercio y la democracia aparecen como los dos pilares de un mismo edificio en construcción, el ALCA por encima de la OEA, lo económico por encima de lo político (De Bernard, 2002; énfasis en el original).

El imperativo democrático consagrado por la Tercera Cumbre de las Américas implica que un tipo particular de democracia se convierte en condición ineludible para entrar al “paraíso” del libre comercio de bienes y servicios constituido por el enorme espacio geográfico que se extiende desde Tierra del Fuego al Ártico, con más de 800 millones

de habitantes: el conjunto económico y comercial más importante del planeta. De modo que el nuevo orden panamericano comprendía esa promesa: los países integrados serían más ricos, prósperos y estables, gracias a ese mercado excepcionalmente amplio y eficiente que les abriría sus puertas. Ese aumento global de la riqueza traería una ola de efectos positivos para las sociedades (supuestamente en detrimento de las minorías) (De Bernard, 2002).

Según ese discurso, uno de los efectos más importantes de dicha integración sería el fortalecimiento de las democracias, presuntamente favorecidas por el aumento de la riqueza, así como por la generalización de valores y prácticas democráticas en todo el hemisferio.

Con un mínimo democrático se podría conquistar el libre comercio y este sería el mejor modo de enriquecer cuantitativa y cualitativamente la democracia. Democracia y libre comercio están tan estrechamente vinculados que no se podría distinguir cuál de los dos determina más la prosperidad (De Bernard, 2002).

En esa línea, los acuerdos del ALCA, en su capítulo 11, preveían medidas fuertemente coercitivas hacia los estados que realizaran, por ejemplo, modificaciones constitucionales capaces de afectar las inversiones privadas.

Con todo, no llamaron la atención las afirmaciones del ex ministro de Justicia de Colombia y asesor principal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en temas de gobernabilidad, Fernando Carrillo Flores, quien en su artículo “Una vacuna contra el autoritarismo” asegura que el vínculo indisoluble entre democracia y desarrollo acordado en la Tercera Cumbre de las Américas respondió a una iniciativa del BID.

Fue posible introducir esa concepción de interdependencia entre democracia y desarrollo como condición para combatir la pobreza y luchar contra la desigualdad [porque] los principios autoritarios no constituyen el mejor estímulo para el desarrollo [...] La trascendencia de la cláusula democrática consiste en que se presenta no como una simple declaración retórica sino como un mecanismo efectivo de exclusión futura de los beneficios de la integración política, económica y social del hemisferio. En efecto, los alcances del funcionamiento de dicha cláusula, por ejemplo, llegarían a cubrir aún las oportunidades de financiamiento a través de instituciones multilaterales (Carrillo Flores, 2001).

LA INDEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA

Como ya se ha visto, desde su Resolución 1080 y a pesar de las resistencias que rodearon la aprobación del Protocolo de Washington (en

particular su artículo 9), la OEA procuró institucionalizar mecanismos para garantizar la vigencia práctica de la democracia o prevenir situaciones antidemocráticas en el hemisferio occidental. Por ello, se entendió que la cláusula democrática aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas completaba el artículo 9 del mencionado Protocolo y, por tanto, estaba destinada a convertirse en un instrumento independiente: la Carta Democrática Interamericana.

Aunque las discusiones y negociaciones de esa Carta se extendieron durante varias semanas en razón de las reservas presentadas por la delegación de la RBV, los especialistas sostienen que no se produjo una redacción jurídica que desarrollara la regla de interpretación de la cláusula democrática. Por el contrario, esa cláusula fue presentada como *evidente*, precisa en su letra e interpretación. Así, en su artículo “Comercio de la democracia o democracia del comercio”, François De Bernard comenta lo siguiente.

G.W. Bush y [el primer ministro de Canadá] Jean Chrétien¹ se turnaron en dueto durante la Cumbre para explicar a sus homólogos y a la prensa internacional la evidente necesidad de tal regla y la exención correlativa para justificarse o para argumentarla (De Bernard, 2002).

En apoyo a sus afirmaciones, reproduce un fragmento del diario canadiense *Quebequense Cyberpresse*, que en agosto de 2001 indicó:

Según esta cláusula, cualquier país que no respete las reglas de la democracia se verá excluido del proceso de las Cumbres de las Américas y se verá por consiguiente excluido de cualquier acuerdo comercial, notablemente el ALCA. Los americanos [entiéndase estadounidenses] y los canadienses consideran esta formulación como absolutamente clara, pero varios grupos de defensa de los derechos de las personas exigen una formulación menos vaga (De Bernard, 2002).

Además, De Bernard sostiene:

La ausencia de una redacción detallada de la cláusula no debería ser interpretada como signo de las dificultades norte-

¹ En ocasión de la Tercera Cumbre, Jean Chrétien sostuvo que, para formar parte del proceso de las Cumbres de las Américas y de los frutos de cualquier acuerdo al que se llegue, inclusive el ALCA, “un país debe estar dirigido por un gobierno democrático” (Chrétien en De Bernard, 2002). En ese momento el primer ministro canadiense no podía imaginarse que, cuatro años más tarde, la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata (Argentina), le propinaría un revés contundente al ALCA, y mucho menos que los gobiernos de varios países sudamericanos respaldarían las reservas a la Declaración de Québec presentadas por el presidente de la RBV.

americanas para hacerla avalar en las negociaciones [como se verá después, salvo Venezuela, ninguno de los 34 países opuso reserva formal alguna] La indefinición de la democracia así asumida por los promotores de la cláusula corresponde a una voluntad resuelta, premeditada y reiterada en diversas ocasiones. No corresponde a un problema de conceptualización o de transcripción legal, sino a la reivindicación de ser capaz, en cualquier lugar, en cualquier momento y en cualquier caso, de decir, de designar y distinguir a la democracia como uno la entiende, según sus intereses del momento, sin limitación o restricción interna o externa [Tal indefinición dejaba abierto el camino a la posibilidad de] hacer jurisprudencia a placer sobre la cuestión democrática, de manera exclusiva en el seno del conjunto americano planeado y por fuera de los criterios y las reglas del resto de la comunidad internacional, por ejemplo (De Bernard, 2002).

LA PROPUESTA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Entre otras posibles derivaciones, hasta aquí se ha procurado reforzar la idea según la cual la OEA ha operado como un instrumento útil a las estrategias estadounidenses orientadas a sustraerse del ámbito universal de la ONU. En cualquier caso, frente a esos desatinos, el gobierno de la RBV planteó lo siguiente.

La delegación de Venezuela desea reservar su posición acerca de los párrafos 1 y 6 de la Declaración de Québec, por cuanto a juicio de nuestro gobierno la democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo. Entendemos que *el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad*. Por ello, el Gobierno de Venezuela hubiese preferido, y así se solicitó a esta Cumbre, que en el texto de la declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia (OEA, 2001; énfasis propio).

Por otra parte, respecto al mencionado párrafo de esa declaración que fija el plazo para la entrada en vigor del ALCA, Venezuela expresó:

La delegación de Venezuela reserva su posición sobre el párrafo 15 [...] en virtud de las consultas que se llevan a cabo entre los diversos sectores del Gobierno Nacional en función de nuestra legislación interna, para dar cumplimiento a los com-

promisos que se derivarían de la entrada en vigor del ALCA en el año 2005 (OEA, 2001).

De manera que, aunque el presidente Hugo Chávez suscribió la Declaración de Quebec, se abstuvo expresamente de firmar la cláusula democrática, al igual que los plazos acordados para la culminación de las negociaciones del ALCA. En consecuencia, su participación en la Tercera Cumbre de las Américas anticipó la dirección cada vez más crítica que seguiría el gobierno bolivariano. Así, el análisis y la aprobación de la CDI fueron postergados hasta la Asamblea General de la OEA, que se realizó en Costa Rica en junio de 2001. En esta ocasión, la delegación de la RBV –junto a un grupo de países del Caribe– logró aplazar nuevamente la decisión hasta el 10 de septiembre de 2001, fecha en que finalmente se aprobó la mencionada Carta en el marco de una Asamblea Extraordinaria de la OEA realizada en Lima (Perú).

Durante los cinco meses que mediaron entre la Tercera Cumbre de las Américas y la aprobación de la CDI, el gobierno venezolano desarrolló un interesante conjunto de argumentos políticos en respaldo de la nueva concepción democrática incluida en la Constitución de la RBV, aprobada en el plebiscito realizado en 1999. En efecto, de manera paralela a las negociaciones que se desarrollaban en el seno de la OEA, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela creó una Mesa de Diálogo con el propósito de profundizar el debate democrático al interior de la sociedad venezolana. De ese debate surgió la “Propuesta de Venezuela para la Carta Democrática Interamericana” (en adelante, la Propuesta).

Esta sintetiza la posición venezolana acerca de la relación que existe entre la democracia y los derechos humanos, la participación popular, el medio ambiente, el desarrollo sustentable, los derechos de la mujer y la lucha contra la pobreza. También sustenta los cuestionamientos de la Revolución Bolivariana a la concepción democrática liberal dominante. Por ello, puede decirse que la doctrina venezolana constituye un excelente alegato en contra del concepto de *democracia legal* propio de la ideología de la nueva derecha, absolutamente favorable al predominio de la economía de mercado sobre la política; concepto plasmado en la relación de interdependencia entre libre comercio y democracia liberal representativa establecida por la OEA y por la Tercera Cumbre de las Américas.

En contraposición, la Propuesta venezolana reconoce en el ideal democrático una fuerza renovada en el hemisferio, como expresión de un valor y un proyecto históricamente compartidos. Al respecto, indica:

La democracia, como ideario, ha fraguado los mejores destinos e inspirado las luchas de pueblos que buscan la paz, la igualdad y la libertad. La democracia como utopía ha iluminado esperanzas redentoras. La lucha por defenderla y perfeccionarla, la

voluntad por ejercerla plenamente, es un fascinante reto para quienes se proponen convertirla en realidad (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

No obstante, advierte sobre dos aspectos fundamentales que implican una concepción determinada acerca de *la política*. En primer lugar, “el sistema democrático posibilita la búsqueda permanente de su perfeccionamiento dentro de la dinámica social, así es capaz de dar respuestas creativas a las necesidades fundamentales de los pueblos”. En segundo lugar, no puede asegurarse la vigencia de un régimen político determinado:

En el actual período de la historia hemisférica, el triunfo de la democracia no está definitivamente asegurado. Las elecciones otorgaban a ciertos gobiernos fachadas democráticas, pero no pocas veces, su principal propósito consistía en legitimar los intereses de elites políticas y económicas. Elecciones sí. Alternabilidad sí. Pluralismo sí. Pero ello no es suficiente. La democracia debe ir más allá del acto comicial y crear mecanismos para que la participación de todos los actores sociales y políticos –sin exclusión alguna– sea una realidad cotidiana [...] La democracia debe tener un profundo contenido social (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

De manera que la Propuesta no pone en discusión el ideal democrático históricamente reconocido en nuestro continente y universalmente vigente desde un punto de vista normativo, sino que confronta con el particular contenido asignado a la democracia en el marco del nuevo orden panamericano. Por otra parte, la Propuesta establece una relación de interdependencia entre la democracia y los derechos humanos. Al respecto reconoce que “la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, entre los que sobresalen el derecho a la vida y a la justicia social, son propósitos irrenunciables y componentes intrínsecos de un Estado de Derecho consustanciado con las aspiraciones de los pueblos del Continente”. Y agrega que la práctica de los derechos humanos constituye la base de todo sistema político que promueve la concordia, el pluralismo, la justicia y la tolerancia. Los derechos humanos “son el bálsamo regenerador del tejido de los estados, de las sociedades y de sus respectivos órdenes jurídicos y políticos” (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Sobre este tema, Méndez y Chillier se preguntan si la cláusula democrática consagrada por la OEA integra el plexo normativo del derecho internacional de los derechos humanos y sostienen que la respuesta depende del contenido que se le asigne a la cláusula.

Si [...] enuncia un valor referido a la elección periódica de autoridades, es difícil concluir que se trata de una norma universal, especialmente por su contradicción directa con normas básicas del derecho internacional que refieren a facultades reservadas a la decisión soberana de los estados. En cambio, vista desde la perspectiva del derecho de las personas y las colectividades a participar en las decisiones, a ser respetados en su esfera privada aun en su diversidad como minorías, a ser protegidos por las instituciones en caso de abuso de sus derechos, y a obtener acceso a una justicia imparcial e independiente, la cláusula indudablemente integra los derechos humanos universalmente reconocidos [...] La reducción de los contenidos de la democracia a aspectos puramente procedimentales impide que la cláusula democrática sea entendida y ejercitada como eje fundamental sobre el cual debe girar la acción de los gobernantes para proteger y garantizar los demás derechos plasmados en el Sistema Interamericano y podría llevar a legitimar internacionalmente a gobiernos autoritarios que cumplen con los requisitos básicos de la democracia formal (Méndez y Chillier, 2004: 3).

En el mismo sentido podría interpretarse la Propuesta del gobierno de la RBV, ya que considera que el Estado liberal de derecho no es condición suficiente para asegurar la vigencia de los derechos humanos, como lo demuestra la historia de nuestros pueblos. Al respecto, el gobierno venezolano propuso agregar en el preámbulo de la CDI un párrafo que reafirmara que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática. También planteó agregar en el capítulo “Democracia y derechos humanos” dos artículos sucesivos que establecieran lo siguiente.

La democracia como sistema político representativo y participativo es condición insustituible para el goce pleno y efectivo, por parte de las personas y las sociedades, de los derechos humanos, la justicia social y las libertades esenciales para el desarrollo de la personalidad y el progreso de los pueblos [...] El ejercicio de la democracia debe asegurar plenamente a todas las personas el disfrute y ejercicio de sus libertades fundamentales y derechos humanos, consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los demás documentos interamericanos en materia de Derechos Humanos (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Por otra parte, en el apartado de la Propuesta referido a la relación entre democracia y participación, el gobierno de la RBV dejó constancia de los numerosos estudios realizados por organismos internacionales a partir del año 2000 acerca del grado de insatisfacción de la ciudadanía con la democracia en América Latina. Allí se citan las consideraciones de Guillermo O'Donnell acerca del carácter *delegativo* de la democracia latinoamericana, en cuyo marco los ciudadanos eligen a los dirigentes, pero renuncian a controlarlos políticamente, por no sentirse genuinamente expresados y representados por sus líderes. El documento también recordó que para el BID era imperativo emprender reformas para incrementar la participación política y, respondiendo al párrafo de la Declaración de Québec que advierte la existencia de serias amenazas a la democracia que obligan a instrumentar mecanismos para su defensa, la Propuesta agregó:

Para que sea cierta, la democracia tiene que basarse en la representación, la participación y el protagonismo de todos los sectores, y no sólo en reducidas elites que concentran –no pocas veces en forma tan grosera como perversa– el poder político y económico (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Adicionalmente, acerca de la relación entre representación y participación, la Propuesta sostiene la vigencia del sistema de partidos consagrada en la Constitución de la RBV. No obstante, señala que la participación de los ciudadanos es muy importante “porque tiene por fuente a la *soberanía popular* [y que se trata de] consolidar estructuras de intermediación sin confiscar la titularidad de esa soberanía” (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001; énfasis propio). Por consiguiente, la democracia participativa y la democracia representativa no se presentan como alternativas excluyentes. En ese orden, la Propuesta señala que ha sido superado el enfrentamiento existente durante la Guerra Fría entre los conceptos de democracia representativa y democracia *popular*: ambas coexisten.

Democracia representativa no es otra cosa que el ejercicio del poder por el pueblo a través de representantes libremente elegidos. La democrática escogencia de esos representantes es una forma esencial de participación. Los procesos de participación también fortalecen la protección de los derechos humanos, ya que ellos constituyen la mejor garantía para que los intereses y aspiraciones genuinas del pueblo puedan expresarse plenamente. *La participación refuerza*, por tanto, *la lucha por los derechos humanos y su vigencia*, dando a la democracia su

verdadero sentido. *Los ciudadanos deben, en la práctica, tener injerencia en las decisiones* a través de organizaciones civiles conectadas con el Municipio, hasta votar en referendo, y otras formas de consulta que pauten las constituciones de los estados. También deben disfrutar beneficios sociales como servicios públicos, oportunidades de trabajo, régimen de seguridad social, acceso a los bienes primarios y a todos los niveles de la educación y capacitación, mediante la *participación distributiva* (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001; énfasis propio).

De allí surge que democracia participativa es algo más que la injerencia ciudadana en decisiones sobre asuntos públicos, puesto que supone, además, justicia distributiva. En la Propuesta se afirma que no existe un peligro mayor para la democracia que las de inequidades sociales y que, en ese sentido, *democracia sin justicia social no es democracia*. Así, el reconocimiento de los derechos políticos debe ser acompañado por el de los derechos sociales, económicos y culturales. En esa lógica, la participación social y política contribuiría a los contenidos de igualdad y justicia social propios de toda concepción democrática. Sólo así se justificaría la democracia como sistema escogido por la OEA, porque desde esa perspectiva la democracia sería “compatible con la dignidad y respeto hacia y por la persona tanto en su individualidad como en su ser colectivo” (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

Acerca de la inminente aprobación de la CDI, la Propuesta sostiene que se trataría del documento más importante aprobado por los países del hemisferio desde el momento en que, en 1948, entró en vigencia la Carta de la OEA: la CDI sería “un *documento-doctrina sobre la democracia*, que contribuiría a su defensa y fortalecimiento” (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001; énfasis propio). No obstante, advierte que la Carta debería ser clara y categórica, sin ambigüedades terminológicas, porque un texto con tales limitaciones podría ser el caldo de cultivo de futuras interpretaciones arbitrarias. Con tal reclamo, el gobierno de la RBV intentó prevenir nuevas imprecisiones terminológicas y conceptuales. Como señalamos anteriormente, las mismas no respondían a un vacío teórico, sino al sentido mismo de “la democracia de libre mercado”. Contra ese sentido incursionó el gobierno venezolano, disputando en el terreno del derecho público la indiscutida hegemonía que –hasta ese momento– tenían el neoliberalismo y el conservadurismo en el ámbito interamericano.

Tal pugna ideológico-política también se expresó en la forma en que la Propuesta abordó la cláusula democrática consagrada en la

Tercera Cumbre de las Américas. Al respecto, el gobierno venezolano propuso la siguiente redacción:

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo, y demás cuerpos que se hayan creado. Se entenderá que se ha producido una situación equivalente al derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido, cuando ocurra una alteración o ruptura constitucional que elimine, disuelva, modifique o sustituya cualquiera de los Poderes debidamente constituidos del Estado, a través de procedimientos de hecho contrarios a la Constitución Nacional del Estado Miembro (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2001).

De manera que, a diferencia del antes mencionado protocolo, la Propuesta refiere a “suspensión”, no a exclusión; y asimila el quebrantamiento de la democracia a la violación de hecho de los mecanismos constitucionales del país en acciones dirigidas contra alguno de los poderes constituidos del Estado.

LA CDI, LA OEAY EL FRUSTRADO GOLPE DE ESTADO EN LA RBV

Como ya se ha dicho, a pesar de las resistencias del gobierno bolivariano, en septiembre de 2001, la Asamblea General de la OEA realizada en Lima (Perú) aprobó finalmente la CDI, en la que no fueron incorporadas ninguna de las principales propuestas del gobierno de la RBV². Por consiguiente, dicho instrumento fortaleció y complementó la cláusula democrática previamente aprobada en la Tercera Cumbre de las Américas, en tanto condicionó la participación de todos los estados del hemisferio occidental en el llamado proceso de las Cumbres de las Américas, lo que anuló el principio del pluralismo político-ideológico aceptado en la segunda mitad de la década del setenta y consagrado por la ONU (Suárez Salazar, 2007: 9; Méndez y Chillier, 2004). Además, la CDI amplió las capacidades de la OEA para realizar intervenciones colectivas en los asuntos internos de los estados miembros, aun cuando en el futuro alguno de ellos sea separado de la organización.

Esos conceptos fueron puestos a prueba durante los vertiginosos acontecimientos que se desarrollaron en la RBV entre el 11 y 13 de abril

² Aunque el artículo 6 de la Carta Democrática fue incorporado a instancias de Venezuela, en el texto no se sustituye *democracia representativa* por *democracia participativa*.

de 2002. Como se conoce, ese último día, gracias a la intensa movilización popular y el respaldo de los sectores constitucionalistas de las fuerzas armadas, fue derrotado el intento de golpe de Estado emprendido por los sectores reaccionarios de la sociedad venezolana. A pesar de que la intentona significó una clara amenaza al ordenamiento constitucional de ese país, la OEA sólo intervino en “el tratamiento de los problemas críticos que dividían a la sociedad” venezolana (OEA, 2002). En opinión de los representantes de esa organización, tales problemas eran tanto anteriores como posteriores al intento golpista.

En consecuencia, en esa oportunidad la OEA emitió un documento titulado “Principios para la paz y la democracia en Venezuela”, cuyos puntos centrales eran el fortalecimiento del sistema electoral; la investigación de los hechos del 11 de abril de 2002; el desarme de la población civil; la libre expresión; la participación de autoridades militares en el debate público; y la separación de poderes, con los contrapesos institucionales idóneos. Con esos criterios, representantes de la OEA –junto a los de la ONU y los del Centro Carter, radicado en EE.UU. – “facilitaron” el proceso de diálogo interno convocado por el presidente Hugo Chávez. Es necesario señalar que, en general, se han destacado los aspectos positivos de la “intervención democrática” del organismo hemisférico en esa coyuntura; incluso el mismo gobierno venezolano reconoció en innumerables oportunidades el aporte de la OEA.

Sin embargo, esto no significó la claudicación del gobierno de la RBV en su defensa de la democracia participativa. Al contrario, los acontecimientos de abril de 2002 fueron seguidos por fuertes manifestaciones de respaldo a la continuidad de la democracia representativa y participativa en la RBV. Así lo confirman algunos documentos hemisféricos. En particular, la Resolución del Consejo Permanente en su Sesión Extraordinaria del 13 de abril de 2002; la Resolución de la Asamblea General Extraordinaria efectuada en el marco de la CDI del 18 de abril del mismo año; y la Declaración sobre la Democracia en Venezuela propuesta por el representante permanente del gobierno venezolano ante la OEA, Jorge Valero. Esta fue aprobada en la Asamblea General, celebrada en Bridgetown (Barbados) y en la Resolución del Consejo Permanente en Apoyo al Proceso de Diálogo en Venezuela del 14 de agosto de 2002. Cinco días después, el entonces canciller venezolano, Roy Chaderton Matos, realizó una presentación durante la sesión protocolar del Consejo Permanente en Washington. En esa ocasión indicó:

El Estado constitucional venezolano contiene en sí mismo formas y medios de autotutela y autoprotección, justamente para evitar que actuaciones desmedidas e irresponsables de titulares del poder público atenten contra la estabilidad democrática.

ca. En realidad, *lo extraordinario que vive hoy nuestro país es la refundación de la República, pero, estamos también refundando la democracia, sus formas y su contenido* [...] [Con respecto a la facilitación del diálogo por la OEA, la ONU y el Centro Carter] confío en que la OEA lo hará a través de personalidades con imaginación y sensibilidad social, que no lleven cartillas burocráticas preconcebidas [...] [La democracia participativa es] una forma superior de la democracia representativa donde el representado, es decir, el soberano, acompaña, apoya y controla al representante y ejerce un rol protagónico en la determinación de su propio destino (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2002; énfasis propio).

En otra oportunidad, la cancillería venezolana había sostenido que, en la democracia liberal, la representación política no era tal, dado que siempre había significado la sustitución de los ciudadanos, su reemplazo con sentido elitista. Sobre estos conceptos volveremos en el apartado final del trabajo. Por ahora cabe destacar que el gobierno venezolano, no sólo no ocultó su verdadera dirección política, sino que desde abril de 2002 resultó fortalecido, tanto en el ámbito interno como en su proyección internacional. Por su parte, la OEA actuó limitándose a los términos indicados en el Documento “Principios para la Paz...” antes mencionado. Tal vez lo hizo así porque, desde 1999, Venezuela había procurado que su estado constitucional, parafraseando a Chaderton Matos, contuviera en sí mismo capacidad para autotutelarse, autoprotgerse y autogobernarse. En ese sentido, las referidas expresiones del canciller, más que una legitimación de la intervención de la OEA, significaron una clara señal de autodeterminación por parte de un país que, en lugar de desvincularse de la organización, había decidido librar una batalla político-ideológica en su seno.

CONCLUSIONES

El Consenso de Washington y la Iniciativa para las Américas suponen una teoría de la democracia que reniega de la tradición democrática y popular, reformista y revolucionaria, de los movimientos políticos y sociales latinoamericanos y caribeños. En ese sentido, cuando el gobierno de la RBV dice (en su Propuesta) que *el sistema democrático posibilita la búsqueda permanente de su perfeccionamiento dentro de la dinámica social*, que sólo así es capaz de dar respuestas creativas a las necesidades fundamentales de los pueblos y que *no debería considerarse definitivamente asegurada la vigencia del sistema democrático en la región*, actualiza buena parte del sentido de la democracia en el marco de aquella tradición, al tiempo que subraya su carácter contingente.

La *concepción venezolano-bolivariana de la democracia* está re-significando la democracia liberal representativa sostenida en el marco de las Cumbres de las Américas y demás foros interamericanos mencionados en las páginas anteriores. Aunque el gobierno venezolano haya destacado el carácter complementario de las democracias participativa y representativa, la teoría que subyace en sus planteamientos concibe a la democracia como un *contenido inencontrable*, en tanto enfatiza en las *prácticas democráticas*, lo que contrasta fuertemente con las democracias del libre mercado concebidas en los términos económicos y estratégicos del nuevo orden panamericano.

En ese sentido, y en el marco del orden posneoliberal actualmente en construcción, la política exterior venezolana se orienta a expandir las fronteras de los conceptos sobre “la democracia representativa” que caracterizaron el “orden panamericano” surgido de la Conferencia de Chapultepec en 1945 y de la fundación de la OEA. Como se indicó al inicio de este trabajo, tales conceptos habían sido utilizados como una rigurosa frontera ideológica excluyente de los regímenes políticos independientes del capitalismo occidental y, sobre todo, de los dictados de los grupos dominantes y diversos gobiernos estadounidenses.

Junto a la idea del perfeccionamiento de la democracia dentro de la dinámica social, se destaca la concepción de una ciudadanía activa y protagónica, titular de un poder no confiscable e inagotable, sin perjuicio de la vigencia –constitucionalmente consagrada– de un sistema de partidos. Así, la Propuesta de Venezuela para la CDI refiere a la tensión entre representación y participación, entre liberalismo y democracia. Y aunque esas consideraciones deberían dar lugar a un análisis teórico mucho más profundo que el previsto en este artículo, puede decirse que la pretensión de resolver aquella tensión de manera *definitiva* no parece ser la vía más adecuada para consolidar sociedades más democráticas; y que las teorías que han abordado tal relación desde un punto de vista racional liberal atentan contra la naturaleza específicamente política y controversial de la construcción del orden social (Mouffe, 2003; Lechner, 1984).

Aunque la CDI no exprese semejante concepción y, por el contrario, contribuya a afianzar un concepto restringido de la democracia, la Propuesta venezolana ha sido (está siendo) reactualizada por múltiples sujetos políticos y sociales de la región cuyo accionar se reveló como realmente influyente en los acontecimientos políticos hemisféricos.

Una aproximación, como la realizada en este trabajo, acerca de la relación política/economía presente en el discurso del nuevo orden panamericano, contribuye a comprender que *la democracia operó como un argumento central en la construcción del proyecto ALCA*. Pero ese argumento ha sido confrontado en el seno mismo de la organización

hemisférica. Los alcances y efectos de esa confrontación fueron hemisféricos. Así lo indica, por ejemplo, el proyecto Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). A ello se suma la derrota que sufrió el ALCA en la Cuarta Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Argentina a fines de 2005.

Finalmente, aunque la CDI no dé cuenta de los cambios realmente existentes en la política latinoamericana ni de la fortaleza de ciertas prácticas críticas y alternativas frente al paradigma dominante, dado que la política significa, entre otras cosas, la disposición por la sociedad de sus condiciones materiales de existencia –y que esto implica la construcción social de un orden que nunca acaba de concretarse (Lechner, 1984)– es necesario destacar la novedosa presencia en el ámbito institucional de las relaciones interamericanas de discursos que enfatizan las posibilidades emancipadoras de la democracia concebida como un proyecto siempre inacabado.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo Flores, Fernando 2001 “Una vacuna contra el autoritarismo” en <www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=69> acceso febrero de 2007.
- De Bernard, François 2002 “Comercio de la democracia o democracia del comercio”, I Congreso Iberoamericano de Filosofía Moral y Política, Alcalá de Henares, 19 de septiembre, en <www.mondialisations.org/php/public/art.php?id=13148&lan=ES>, acceso diciembre de 2007.
- Douglas Lummis, C. 2002 *Democracia radical* (México DF: Siglo XXI).
- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela 2001 “Propuesta del gobierno venezolano a la Carta Democrática Interamericana” en <www.venezuela-oas.org/Doc%20Propuestas.htm> acceso diciembre de 2007.
- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela 2002 “Presentación del canciller venezolano Roy Chaderton Matos en la Sesión Protocolar del Consejo Permanente de la OEA en Washington” en <www.analitica.com/va/politica/9296842.asp>.
- Guerra Vilaboy, Sergio 2006 *Breve historia de América Latina* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Lechner, Norbert 1984 *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (México DF: Siglo XXI).

- Lechner, Norbert 1995 "La reforma del Estado y el problema de la conducción política" en *Perfiles Latinoamericanos* (México DF: FLACSO) Año 4, N° 7, diciembre.
- Méndez, Juan y Chillier, Gastón 2004 "La cláusula democrática y el derecho interamericano" en <www.cejil.org/main.cfm> acceso diciembre de 2007.
- Montenegro, María Cristina (comp.) 1999 *Los desafíos de la OEA para el siglo XXI* (Córdoba: Francisco Ferreira).
- Mouffe, Chantal 2003 *La paradoja de la democracia* (Barcelona: Gedisa).
- OEA 1991a "Compromiso de Santiago" en <www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000cb65.htm> acceso febrero de 2007.
- OEA 1991b "Resolución 1080" en <www.oas.org/juridico/spanish/Res-1080.htm> acceso febrero de 2007.
- OEA 1992a "Protocolo de Washington" en <www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-56.html> acceso febrero de 2007.
- OEA 1992b "Reserva del Gobierno de México al Protocolo de Washington" en <www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/Swashingtonratifications.html> acceso diciembre de 2006.
- OEA 1993 "Declaración de Managua" en <www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/9_Declaraci%C3%B3n_de_%20Managua%20_1993.doc> acceso diciembre de 2006.
- OEA 1994 "Declaración de Miami" en <www.summitamericas.org/Miami%20Summit/Democracy-sp.htm> acceso diciembre de 2006.
- OEA 1998 "Declaración de Santiago" en <www.summitamericas.org/chileplanspanish.htm#Democracia%20y%20Derechos%20Humanos> acceso diciembre de 2006.
- OEA 2001 "Declaración de Québec" en <www.summitamericas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Span.htm> acceso diciembre de 2006.
- OEA 2002 "Declaración del Secretario General de la OEA" en <www.uru.org/MesaNegociacion/DocTripartito/DocTripartito_20021023_GaviriaPlazaOEA.htm> acceso diciembre de 2006.

- Parker, Dick 2002 “¿De qué democracia estamos hablando?” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Vol. 12, N° 001, enero-abril.
- Roitman Rosenmann, Marcos 2005 *Las razones de la democracia en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Romero, María Teresa y Cardozo, Elsa 2002 “Aproximaciones a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración” en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Vol. VIII, N° 001.
- Suárez Salazar, Luis 2007 “Crisis y recomposición del sistema de dominación ‘global’ de Estados Unidos: el ‘nuevo orden panamericano’” en Gandásegui h, Marcos (coord.) *Crisis de hegemonía de Estados Unidos* (México DF: CLACSO/Siglo XXI).

