

EL RETO DEMOCRÁTICO

by John W. Graham, FOCAL Chair
Bogotá, D.C., 29 de Agosto de 2002

Presentación de John W. Graham en el "Seminario sobre Reforma Política y Gobernabilidad Democrática"

Señor Presidente, honorables Magistrados del Consejo Nacional Electoral, honorables Miembros del Congreso Nacional de Colombia, muy distinguidos señoras y señores:

En primer lugar, deseo agradecerles por haberme invitado a participar en este importante "Seminario sobre Reforma Política y Gobernabilidad Democrática".

Hay una expresión en inglés que se traduce más o menos "no enseñes a tu abuela cómo cocinar un estofado". Quiero decir que me encuentro ante ustedes en una situación parecida, tratando de presentarles una ponencia sobre derechos políticos en circunstancias especiales que ustedes ya entienden bien - y todo eso desde una perspectiva canadiense. Afortunadamente, por el frío, los canadienses tienen la piel gruesa.

Sin embargo, ustedes me han facilitado la tarea. Las recientes reformas electorales colombianas son reconocidas como modelo dentro del laberinto de la Ley Electoral. En este respecto, no vengo como experto sino como estudiante. Vengo en un momento propicio en mi rol de estudiante, porque en estos días ustedes están debatiendo el proyecto de ley sobre reforma política.

Voy a exponer brevemente unos aspectos de la experiencia canadiense al nivel local, que podrían ser relevantes; el papel de la sociedad civil - sus valores y sus limitaciones - y luego discutiré el significado de la Carta Democrática Interamericana que fue acordada hace un año.

En Canadá, la Constitución estipula que la responsabilidad del gobierno local recae en las provincias (el equivalente a vuestros departamentos), pero las provincias no son las fuentes totales del financiamiento municipal, y nuestros municipios están limitados en la recolección de sus recursos propios para las categorías de rentas, impuestos sobre licencias y multas. En buena medida, las leyes provinciales prohíben a los municipios incurrir en déficit. Aquí vienen los problemas. Las exigencias básicas y sus costos crecientes, especialmente en los grandes centros urbanos, están más y más en conflicto con estas restricciones. Evidentemente, los alcaldes canadienses no están contentos y están reclamando más recursos de los gobiernos superiores.

He notado una diferencia particular entre su sistema local y el nuestro. En la mayoría de las provincias canadienses, los candidatos para posiciones locales no pueden presentarse portando las banderas de partidos políticos. En otras palabras, la ola de un gran partido popular no levanta un candidato desconocido a una victoria. Como sus candidatos independientes, los candidatos municipales nuestros tienen que defenderse solamente con sus credenciales y experiencia individual. Ese es el sistema practicado en Canadá desde hace muchos años - un sistema que personaliza y profundiza el vínculo entre el individuo

elegido y sus electores en una forma donde las virtudes o vicios de los candidatos no son ocultados por la bandera del partido político. La teoría (y usualmente la práctica) es establecer más directamente las obligaciones que el elegido tiene hacia sus electores. La responsabilidad, como una función del poder, es más clara - permite a los votantes locales intervenir en las decisiones oficiales y también hace más concreto su derecho de exigir responsabilidad a sus gobernantes.

Pero no es una "panacea". Sin la disciplina de un partido y el programa del partido, se podría producir una asamblea local caótica donde las personalidades no se ponen de acuerdo. Cierto, al nivel superior, federal o departamental, este sistema no funciona. El papel de cohesión del partido es esencial. No todas las provincias canadienses siguen este sistema, pero el juicio general es que la gobernabilidad municipal beneficia de esta separación del sistema de partidos.

Otro fenómeno que está cambiando y enriqueciendo el debate interno y el impacto del gobierno local hacia más sectores del pueblo es el papel de la sociedad civil. En Canadá, la mayoría de los municipios promueve el acceso de grupos de ciudadanos a las reuniones de comités (a menudo como participantes) y a las asambleas legislativas (como observadores). En mi país y supongo en el vuestro, los últimos diez años han visto una explosión en el número de ONGs y la gama de sus intereses.

Por supuesto, es necesario que las sociedades civiles en el ejercicio de su influencia no sean inciviles sino civiles. Conocemos las dos categorías. Nuestra experiencia y la experiencia en general de nuestra región indica que la influencia de la sociedad civil - civil es muy positiva.

Los vínculos entre democracia y desarrollo humano no son automáticos. Cuando una pequeña élite domine la vida económica y política, el vínculo - ya muy débil - entre la democracia y la distribución equitativa podría ser cortado. Cuando funciona bien, la sociedad civil fortalece este vínculo.

El proceso presupuestal es el instrumento principal para transferencia y responsabilidad (*accountability*). Por ejemplo, en Porto Alegre, Brasil, la participación de la ciudadanía en la preparación de presupuestos municipales ha promovido una mejor redistribución de fondos públicos al beneficio de los barrios pobres. En muchos países ahora, como consecuencia de la voz de la sociedad civil, gobiernos locales muestran más sensibilidad hacia la equidad de género.

En Costa Rica, la verificación por parte de los ciudadanos de la democracia fue un proceso que definió las normas para evaluar la calidad de la democracia - un conjunto de aspiraciones democráticas compartidas. El motivo fue animar la manera "de organizar la sociedad para que las personas no sufran desigualdades extremas que impiden el ejercicio de su ciudadanía" (Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano).

Una nota de aviso. Con toda la atención que recibe la sociedad civil ahora en nuestros países es muy importante que nosotros no descuidemos la prioridad que necesitan los partidos políticos - como está ocurriendo en nuestra región. En el debate sobre la

importancia de la sociedad civil no podemos olvidar que al nivel nacional, el partido es el motor del vehículo democrático. Ustedes conocen mejor que yo que la gobernabilidad al nivel local depende de una serie de premisas: transferencia de recursos, incluyendo autoridad para recaudar sus propios fondos; capacitación para utilizar estos recursos; y ámbito legal. Como dice el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de este año (es el Informe de Naciones Unidas que proporciona los mejores estados del planeta - y los peores):

"En principio, el poder de descentralización desde el centro a las provincias, luego a los distritos o a las aldeas, permite que la población participe más directamente en la adopción de decisiones. Pero en la práctica puede simplemente transferir el poder de un grupo de élites al otro".

El Informe continúa "la descentralización democrática que verdaderamente otorga voz a la población exige: una ampliación de la participación, especialmente por parte de las personas que a menudo se ven marginadas; y el aumento de la responsabilidad de los funcionarios públicos en el plano local."

Ahora voy a cambiar de tema, pero guardando el hilo central - el reto democrático.

Fui a la Cumbre de Québec en Abril de 2001 cuando los Jefes de Estado declararon "La Cláusula Democrática" e instruyeron a sus Cancilleres a "reforzar los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa". También, tres meses más tarde en San José de Costa Rica, cuando fracasó el primer esfuerzo para adoptar la Carta Democrática, y finalmente estuve en Lima el 11 de Septiembre del año pasado cuando los Cancilleres proclamaron la Carta Interamericana Democrática. Soy testigo de un parto difícil pero sorprendentemente exitoso.

Esta Carta ha dado al hemisferio un poco de luz en los últimos doce meses cuando la voluntad hacia la democracia en muchos países encuentra grandes obstáculos y fuertes desafíos. La inspiración vino de los peruanos poco después de la caída de Fujimori. Con Perú, los países claves fueron Argentina, Canadá, Costa Rica, los Estados Unidos, y un poco más tarde México. También tengo que destacar el papel de Colombia. El diplomático quien presidió este grupo fue el Embajador de Colombia ante la OEA, doctor Humberto de la Calle. El lunes pasado hablé con nuestro representante ante la OEA, el Embajador Paul Durand. Me explicó que la OEA no hubiese podido superar las enormes dificultades, y los conflictos legales y políticos para producir este instrumento histórico sin el talento y el liderazgo del Embajador de la Calle.

Estamos hablando de un instrumento que por supuesto no tiene aplicación inmediata en el caso de Colombia. A pesar de su terrible crisis, su proceso democrático está intacto. Tenía aplicación reciente, en abril pasado, con sus vecinos venezolanos, tiene importancia por el reto, más agudo en estos años, para la defensa y promoción de la democracia en la región, y por eso tiene importancia para Colombia y para Canadá, y para todos nuestros vecinos.

El catalizador de la Carta fue la situación de Perú - el Perú más y más déspota de Fujimori. Sus elecciones manipuladas del 2000 fueron condenadas por la OEA. La crisis peruana fue el desafío principal de la Asamblea General de la OEA en Junio de 2000 en Canada. Esta Asamblea tuvo lugar en Windsor, Ontario. El Gobierno Canadiense fue anfitrión por primera vez despues diez años como miembro del club hemisférico - la OEA. Pocos días antes, la delegación de los Estados Unidos trató de invocar la Resolución 1080, adoptada en la Asamblea de Santiago en 1991.

Para una región donde las murallas altas de la soberanía del estado, consagradas dentro de la Carta de la OEA, que habían albergado gobiernos dictatoriales e ilegales de la censura exterior, la Resolución 1080 representó un cambio extraordinario - una determinación - no solamente a condenar golpes violentos contra gobiernos elegidos constitucionalmente, sino también le otorgó a la OEA la autoridad de aplicar la expulsión y sanciones para mantener y defender los avances democráticos de los 15 años previos. Ninguna organización regional, afuera de la de Europa Occidental, ni tampoco las Naciones Unidas, había actuado de manera tan audaz para los valores de la gobernabilidad democrática. Diez años más tarde, la amenaza de golpes militares, para la cual se expidió la Resolución de Santiago, estaba en descenso y la amenaza más sutil de autoritarismo dentro un gobierno elegido estaba en ascenso.

Así fue el caso de Perú - violaciones del proceso democrático pero con una piel - aún transparente - de semi-legalidad. La Asamblea de Windsor casi fracasó por falta de un consenso sobre Perú. Esta posibilidad tuvo implicaciones nefastas para la política canadiense y la política hemisférica.

Es importante recordar que en el año 2000, como ahora, el nivel de entusiasmo hacia el sistema democrático estuvo sensiblemente inferior a la situación de hace diez años. Finalmente, con una fuerte persuasión de las delegaciones canadienses y americana, la Asamblea aceptó una misión de la OEA para investigar las acusaciones contra el gobierno del Perú.

En una ponencia ante el Congreso de Perú el día 11 de Diciembre de 2001, el entonces Canciller peruano, Javier Pérez de Cuellar, habló de la necesidad de formular una nueva y más eficaz red de reglas que pudiera conectar los instrumentos existentes de la OEA (incluyendo la Resolución 1080) para reforzar la protección de la democracia. Propuso una Carta Democrática Interamericana.

La primera fase de este concepto fue realizada en la Cumbre de las Américas, celebrada en Abril de 2001 en la ciudad de Québec. La Cumbre adoptó una Declaración que "establece 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 Cumbres de las Américas." Las palabras alteración" o "ruptura constitucional"son claves. De esta manera la Cumbre llenó la laguna ejemplificada por el autogolpe de Fujimori.

Mencioné previamente el papel creciente de la sociedad civil. Es relevante anotar que la Asamblea de San José específicamente exigió la consulta con la sociedad civil como una

parte integral del proceso de formulación de la Carta. La OEA empezó a abrir sus puertas a la sociedad civil hace dos años. Esta consulta sobre la Carta representó la apertura más significativa de los intercambios de la OEA con la sociedad civil.

Este proceso de consulta entre San José y la reunión en Lima demostró ser inesperadamente muy provechoso. Así mismo evidenció la seriedad del compromiso de la OEA y un grupo de estados miembros para dialogar con la sociedad civil. La Fundación Canadiense para las Américas - mi organización - fue participante activo en este proceso.

Los representantes de la sociedad civil canadiense discutieron ambos lados del argumento si es necesario o no detallar las intenciones de la frase "una alteración inconstitucional del orden democrático" - también una cuestión muy discutida dentro de la OEA. Finalmente, se decidió no estorbar la Carta previendo el juicio de los Ministros enfrentando un caso. La reapertura del borrador después de San José generó una multitud de nuevos proyectos, a menudo conflictivos - sobre todo conflictos entre aquellos que insisten sobre una santidad intocable de la soberanía del Estado y aquellos que dicen que la soberanía no debe proteger el autoritarismo. Las presentaciones incluyeron ideas a incorporar vínculos entre democracia y pobreza, y también con el desarrollo social y económico. Por supuesto, fue un proceso tenso y difícil. A su comienzo existían pocas señales de que una ave fénix podría levantarse después de un proceso tan duro - un total de 18 borradores - y bastantes bromas sobre el tema - entre más larga la reunión más extraños los resultados. Por lo tanto, fue asombroso que en lugar de un caballo de tres pies, la OEA produjo un cisne. Por eso, tenemos que reconocer el liderazgo de varios países y personalidades, especialmente del Embajador De la Calle.

Tan bueno fue el borrador presentado a la Asamblea Especial de Lima en la tarde anterior, que algunos de nosotros, los observadores de la sociedad civil, temimos que uno o más Cancilleres propondrían cambios al texto que empobrecieron la eficacia de la Carta - un temor compartido por muchas delegaciones. La mañana fue la mañana negra del 11 de Septiembre. Una vez iniciado el encuentro, quedó claro que los ataques terroristas habían eliminado ese temor.

En lugar de partir inmediatamente para el aeropuerto, el Secretario de Estado Colin Powell retrasó su vuelo a Washington, D.C. por varias horas con la esperanza de no marcharse antes de ver la Carta aprobada unánimemente en todo su vigor.

En una intervención dramática aunque tenue, Powell instó a sus colegas a que aprobaran el borrador de la Carta que había presentado el Consejo Permanente de la OEA a esta sesión Especial de la Asamblea General. La carta fue aceptada por aclamación y Powell partió hacia el aeropuerto. El Sr. Powell había estimado correctamente el impacto que tendría sobre los otros Cancilleres su decisión de quedarse un poco más de tiempo. El día de la crítica situación creada por los ataques terroristas, Powell otorgó prioridad a las relaciones multilaterales.

¿Que hizo esta Carta? Primeramente la Carta llenó el hoyo en la jurisprudencia existente de la OEA para impedir que los caudillos constitucionales pudieran suprimir

impunemente derechos fundamentales de los ciudadanos o distorsionar las instituciones críticas al proceso democrático.

En un instrumento de 28 artículos, pudimos hacer hincapié en el primero - que establece por primera vez - y antes de todas las otras organizaciones multilaterales - que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla."

Las delegaciones de los 34 países de la OEA han llegado a un acuerdo sobre este artículo después de un debate largo y animado. Aún existían conflictos dentro de las delegaciones.

La Carta establece claros vínculos con los instrumentos previos como la Resolución 1080 de Santiago y reconoce la interdependencia orgánica entre la democracia, derechos humanos, el desarrollo social y económico - en otras palabras, entre la democracia y la condición humana.

Es importante que no pretendamos que la Carta es la perfección. Tampoco es un instrumento que obliga legalmente a todos sus miembros. Depende de la voluntad política de la gran mayoría de los gobiernos de la OEA para invocarla.

Hay lagunas. Ningún artículo prevé la influencia, a veces muy nefasta, del financiamiento de las campañas sin controles adecuados. El enfoque sobre el papel de partidos políticos es insuficiente y tampoco presta atención al proceso democrático al nivel local.

Un aspecto importante de esta Carta es que su invención no es de Washington, no es de Ottawa. Parte de su credibilidad surge de su formulación en debate intenso y de múltiples países. Es importante reconocer la capacidad y flexibilidad de nuestro Sistema Interamericano de poner a un lado su imagen demasiado asimétrica para cumplir una tarea cuyos impactos se sentirán a largo plazo en toda la región.

Finalmente, quiero subrayar un evento muy relevante en este contexto que tendrá lugar en Vancouver, Canadá del 4 al 6 de Diciembre de 2002. Para cumplir con los mandatos establecidos por los Jefes de Estado en la última Cumbre de las Américas, realizado en Québec el año pasado, la OEA propuso auspiciar la Segunda Reunión Anual del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos en Vancouver. Aunque la agenda para el evento hace énfasis en los partidos políticos y la financiación de campañas, habrá una oportunidad para discutir otros temas tales como la participación de la mujer en la política y el papel de los partidos políticos en la creación de estrategias políticas. El foro convocará a 100 miembros de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y actores internacionales para discutir estos temas de preocupación mutua. Como resultado, la OEA prevé que esta actividad se constituirá como el inicio de una Agenda Interamericana para la Modernización y Fortalecimiento de los Partidos Políticos y los Sistemas de los Partidos Políticos en el hemisferio.

Agosto de 2002