

COMENTARIOS A LA DECLARACIÓN DE VIÑA DEL MAR. VI CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

ANTONIO LAGO CARBALLO

El paso de los años no ha hecho sino confirmar las esperanzas suscitadas desde el primer momento por la iniciativa de celebrar con carácter anual una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de todas las naciones de habla española o portuguesa, iniciativa situada en el marco de la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América. La primera de esas Cumbres fue convocada por el Presidente de México y celebrada los días 18 y 19 de julio de 1991. Como se resaltaría en las primeras líneas de la Declaración de Guadalajara los altos dignatarios se congregaron «por primera vez en la historia, para examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación». La frase por nosotros subrayada es enormemente significativa por cuanto por vez primera en la historia se reunían en virtud de una decisión propia, convocados por el presidente de un país iberoamericano y no a instancias ajenas, extrañas a la comunidad de los pueblos hispano o lusoparlantes. Ya este solo hecho poseía y ha seguido poseyendo un alto valor, una alta significación.

Tras cada una de las Cumbres celebradas desde entonces —Madrid (1992), Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994), San Carlos de Bariloche (1995), y Viña del Mar (1996), se ha hecho pública una Declaración en la que se recogían las conclusiones alcanzadas respecto a la cuestión principal objeto de la respectiva conferencia, cuestión siempre enmarcada en los «grandes retos» de nuestro tiempo: paz y seguridad, desarrollo económico y social, comercio e integración, educación como factor del desarrollo...

Un tema esencial —el de democracia y gobernabilidad— tendría que esperar hasta la VI Cumbre para ser objeto de análisis y deliberación. Es cierto que ya en el punto 3 de la Declaración de Guadalajara se hacía una rotunda afirmación: «Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto de los derechos humanos y en las libertades fundamentales».



Esta afirmación se ha mantenido en parecidos términos y con variados matices en las conclusiones de las sucesivas Cumbres celebradas. No está de más citar los respectivos textos para comprobar las variantes y matices que sucesivamente se han ido introduciendo:

«Reafirmamos nuestro compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales como pilares que son de nuestra comunidad». (Declaración de Madrid)

«...reafirmamos nuestro pleno compromiso con la democracia representativa, el respeto, la defensa y la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales» (Declaración de Bahía)

«La Conferencia Iberoamericana es un foro idóneo en nuestro espacio político, para la concertación y la cooperación, fundamentado en el compromiso con la democracia representativa, la defensa y la promoción de los derechos humanos, la vigencia de los principios del derecho internacional, los principios de soberanía y no intervención y el derecho de cada pueblo a construir libremente su sistema político y económico». (Declaración de Cartagena de Indias)

«Ratificamos nuestro firme compromiso con la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el imperio del Derecho Internacional y de los principios consagrados en la Carta de Las Naciones Unidas». (Declaración de Bariloche)

«Reafirmamos nuestro compromiso con la democracia, el estado de derecho y el pluralismo político, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el imperio del Derecho Internacional y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y, en especial, los principios de soberanía, de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados, así como el derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones». (Declaración de Viña del Mar)

La simple lectura y comparación de estos seis textos permite comprobar cómo ha sido en la VI Cumbre cuando lo que inicialmente fue una escueta afirmación de principios se ha desarrollado y enriquecido con un enunciado más detallado y preciso del compromiso político contraído en este orden de cosas por los jefes de Estado y de Gobierno de todos los países iberoamericanos, España y Portugal. (Cabe recordar que en Viña del Mar al igual que en la Cumbre de Guadalajara firmaron la Declaración todos los Jefes de Estado y de Gobierno, sin ninguna

ausencia cual sucedió con fundados motivos en alguna de las conferencias anteriores).

Se corresponde esta más detallada enunciación con el hecho de que el tema convenido para la VI Cumbre fuese el de «Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa». No deja de ser significativo que sólo después de cinco años se acordase dedicar las deliberaciones y trabajos de los reunidos a tan importante y delicada cuestión. Delicada por cuanto al no darse en alguno de los países las condiciones para una plena vigencia de principios tales como el pluralismo político o el respeto a los derechos humanos o a las libertades fundamentales, podría provocar el rechazo o la negativa a la hora de suscribir la Declaración final.

El resultado tanto de los trabajos preparatorios previos —entre los que deben ser tenidas en cuenta las conclusiones de la I Cumbre del Pensamiento celebrada en Guatemala en abril de 1993 —como de las deliberaciones de la Conferencia en Santiago y en Viña del Mar, está recogido en la Declaración final suscrita el 11 de noviembre de 1996. Se trata de un texto de estructura similar a los precedentes y en el que se alternan y coinciden conceptos doctrinales con objetivos concretos de actuación política. Si bien es cierto que el documento responde a un ordenado esquema también lo es que incide en algunas reiteraciones e imperfecciones meramente formales.

La Declaración comienza —punto 4º —por la enumeración de los «elementos esenciales de la democracia», enumeración coincidente con cuanto viene diciéndose desde el campo de la teoría política:

- Independencia y mutuo control de los poderes
- Adecuada representación y participación de mayorías y minorías
- Libertades de expresión, asociación y reunión
- Pleno acceso a la información
- Elecciones libres, periódicas y transparentes de los gobernantes.

Esta relación de elementos no difiere de la que podrían proporcionar los teóricos de la ciencia política. Por sólo citar a uno de ellos, Robert Dahl, vemos que las características que señala para la poliarquía —término que él prefiere al de democracia —son los siguientes: cargos de autoridad política elegidos, elecciones libres y limpias, derecho a votar y a ser elegido, libertad de expresión, derecho a la información y autonomía asociativa (Democracy and its critics, New Haven and London, 1989, pag. 218-221).

EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD.

Al elegir como tema principal de la VI Cumbre el de la gobernabilidad, los convocantes optaron por un concepto ampliamente tratado y debatido por la literatura de ciencia política de las últimas décadas. Es un término de moda, tan actual que pareciera haberse instalado en el ámbito de la discusión académica o del discurso político, y, por supuesto, del uso periódico, sin todavía haber encontrado hueco y definición en los diccionarios de las distintas lenguas. (Valga como ejemplo, el hecho de que no figure en el de la Real Academia Española, en su edición de 1992).

El concepto de gobernabilidad se ha desarrollado a lo largo de los últimos treinta años en varios planos teóricos e ideológicos muy diferentes. (Véase al respecto las consideraciones y referencias bibliográficas ofrecidas por Manuel Alcántara Saez en su libro *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994).

Pero por supuesto, sería vano pretender que en un texto de las características de la Declaración de Viña del Mar se diese una definición del término gobernabilidad. Cuantas veces aparece usada cabe pensar que sustituye al de «acción de gobernar», o al más decimonónico concepto de «gobernación» al que se le añade una obligada expectativa positiva que culmina en el «buen gobierno». Por consiguiente, puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste. El entorno a la acción de gobierno recoge aspectos ligados tanto al medio societal como al internacional. En el primero de ellos, los partidos políticos, como agentes vehículo de la representación popular, desempeñan un papel muy activo. En cuanto a lo intrínseco a la acción de gobierno, se refiere al propio proceso de creación de políticas que confiere una función principal a las relaciones entre los poderes del estado y a la participación en dicha tarea de los distintos grupos organizados de la sociedad.

TRANSICIÓN POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

No parece aventurado pensar que en el ánimo de los autores de la Declaración de Viña del Mar —y la palabra «autores» se refiere obviamente no a los redactores del texto sino a los firmantes —pesaban distintos hechos conformadores de nuestro tiempo. Así por citar algunos: la globalización de

la economía, la mundialización progresiva de las comunicaciones, el fracaso del comunismo imperante en la URSS y en los países situados en su órbita, etc. Pero tan importantes como estos hechos están los que por tener por escenario el ámbito iberoamericano constituyen el común telón de fondo de la presente realidad.

En 1978 se inició una serie de procesos de transición política que han hecho posible que, por vez primera en su historia, todos los países iberoamericanos —con la excepción de Cuba— estén regidos por gobiernos elegidos mediante procedimientos democráticos, después de haber pasado años con gobiernos surgidos de una intervención militar.

Este hecho ciertamente positivo no puede hacer olvidar otros episodios que han venido a enturbiar el panorama político de aquellos países: así los motivos que llevaron a la destitución de los presidentes de Brasil, Venezuela y Guatemala. Otras iniciativas han modificado sustancialmente las constituciones de Perú y Argentina para hacer posible la reelección presidencial.

Por otra parte, conviene recordar que en todos los países iberoamericanos el proceso de transición política ha coincidido con un período de crisis económica grave y profunda, que ha llevado a calificar de década perdida a los años 80. En esos años aumentó considerablemente la deuda externa; se produjo en varios países una altísima inflación; aumentó la población afectada por la pobreza; creció la evasión de capitales; se agravó el desempleo...

La situación económica comenzó a cambiar a partir de 1991. Desde entonces se vienen registrando algunos hechos positivos que permiten hablar de una recuperación progresiva de la economía de aquella región: ha aumentado el producto interior bruto; la inflación se ha reducido en la mayoría de los países que la sufrían; han vuelto a afluir capitales extranjeros no crediticios, atraídos por el mayor rendimiento de los depósitos a corto plazo y por la posibilidad de acceder a la privatización de las empresas estatales.

Ahora bien, en el informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo hecho público en Washington en octubre de 1993, se decía que «los programas de ajuste y estabilización aplicados en América Latina durante los últimos años, han ocasionado una mejora en los principales indicadores macroeconómicos». Sin embargo, «existen evidencias de que las condiciones de vida de un vasto segmento de la población han empeorado, y

que cada día un mayor número de personas encuentra crecientes dificultades para satisfacer sus necesidades básicas» (El País, 18-10-93).

Es decir, que los datos reales que hace tres años hablaban de una recuperación, correspondían a órdenes macroeconómicos, diferentes a la situación percibida por cada individuo, dado que continúa existiendo una gran desigualdad en los ingresos económicos de las gentes iberoamericanas y es un hecho que ha aumentado el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza.

Pareciera que se ha olvidado con frecuencia que en el contexto de la crisis económica y de las políticas neoliberales de ajuste económico, las reformas sociales y la solución de la deuda social, no pueden ser aplazadas sine die si es que no se quiere caer en situaciones de violencia y crisis social.

Es indudable que las políticas de «ajuste estructural» que los gobiernos de la región han adoptado a instancias del FMI, han tenido unos resultados macroeconómicos positivos, pero estos se han obtenido a costa de enormes sacrificios sociales, amortiguados en parte gracias a la generalización de la economía informal o sumergida.

Por todo esto resulta del mayor interés cuanto bajo el epígrafe «Dimensiones socioeconómicas de la gobernabilidad en democracia» se dice en la Declaración de Viña del Mar: «Reafirmamos el hecho de que la estabilidad democrática y el desarrollo económico y social son conceptos que tienden a reforzarse mutuamente, ya que las democracias requieren de políticas sólidas que aseguren un desarrollo económico integral de la sociedad».(Punto 16)

Y en el mismo apartado se reconoce que el tema de la igualdad de oportunidades se plantea con fuerza en la agenda pública, si bien «la aplicación de políticas y de prácticas inadecuadas agravó los problemas sociales existentes». Y a renglón seguido se afirma: «La democracia requiere de un Estado que, promoviendo la equidad, concilie los imperativos de crecimiento económico y desarrollo social, privilegie la inversión en el campo social, promueva la igualdad de oportunidades y responda eficazmente a las aspiraciones legítimas de los hombres y mujeres de nuestra región. Ello significa un vasto intercambio de ideas y experiencias en torno a temas tales como: adecuados sistemas tributarios, formas efectivas de gasto social, focalización sectorial y territorial de políticas sociales, educación, salud, lucha contra la pobreza y formas de contribución solidaria de la sociedad civil».

Estas afirmaciones nos hacen pensar en las consideraciones que el profesor Alain Touraine formula en su libro *¿Qué es la democracia?*, (Madrid, 1994, pags. 333-335): «En lugar de considerar la democracia como el acompañamiento político del desarrollo económico, hay que preguntarse en qué condiciones la economía de mercado conduce al desarrollo y cuál es el papel de la democracia en ese paso. El desarrollo, y más precisamente el desarrollo automantenido, es decir, endógeno, responde a tres condiciones principales: la abundancia y la buena elección de las inversiones, la difusión en toda la sociedad de los productos del crecimiento, la regulación política y administrativa de los cambios económicos y sociales en el nivel del conjunto nacional o regional considerado». Y tras recordar que «no hay democracia, y tampoco desarrollo, sin ciudadanía, es decir, sin conciencia de pertenencia a un conjunto nacional regido por una leyes», concluye categóricamente: «El desarrollo no es la causa, es la consecuencia de la democracia».

No hay democracia sin ciudadanía y no hay ciudadanía sin la participación de todos los sectores que integran la sociedad. Sin esa participación es difícil avanzar en el proceso de consolidación democrática. Es cierto que la falta de participación en ocasiones viene motivada por la merma de vigencia y atractivo de los partidos políticos. La crisis que éstos vienen padeciendo, tanto en sus bases y organización como en la falta de auténticos líderes, explican la pérdida de adhesión y votos que han sufrido partidos como el APRA peruano, Acción Democrática de Venezuela o el otrora hegemónico PRI en México por sólo citar tres ejemplos de lo que es un fenómeno que afecta por igual a formaciones de derecha y de izquierda, si bien sean los partidos de izquierda los más afectados por los profundos cambios producidos a escala internacional. (Jorge G. Castañeda en *La utopía desarmada*, Barcelona, 1995, analiza con perspicacia la crisis que atraviesa desde hace años la izquierda iberoamericana).

También es preciso registrar la aparición de sorprendentes triunfadores en las contiendas electorales ajenos a la política partidaria. A este respecto parece oportuno citar la observación hecha por el profesor Detlef Nolte: «Es un fenómeno interesante que entre los candidatos triunfadores en las elecciones presidenciales haya varias personas que antes de su carrera política tuvieron éxito como empresarios y entraron tarde en la carrera política. Son candidatos como Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Carlos Wasmosy en Paraguay, Eduardo Frei en Chile y José María Figueres en Costa Rica».(«Procesos electorales y partidos políticos:tendencias y perspectivas en la década de 1990», en M. Alcántara e I. Crespo (eds.), *Los*

límites de la consolidación democrática en América Latina, Salamanca, 1995, pag. 171). A la nómina establecida por Detlef Nolte cabe añadir el nombre del también empresario, Alvaro Arzú, elegido presidente de Guatemala en enero de 1996. Otros claros ejemplos de advenedizos en la política y triunfantes en sus aspiraciones en la lid electoral son los que proporcionaron en su momento Collor de Melo y Fujimori.

Todos estos hechos, más los factores negativos para una estabilidad política que más adelante serán analizados, no pueden empañar la convicción respecto a que la consolidación de la democracia sigue siendo el primer y mayor objetivo de los pueblos iberoamericanos. Si quince años atrás parecía evidente que la principal tarea era la de conseguir una transición política desde regímenes autoritarios y aun dictatoriales a otros de signo democrático, a medida que se iba realizando el cambio se comprobaba que la operación más difícil era la de afianzar la estabilidad del sistema mediante el eficaz funcionamiento de las instituciones, la participación de los diversos sectores y agentes sociales, y la identificación de toda la ciudadanía con lo que, en expresión orteguiana, puede denominarse «un proyecto sugestivo de vida en común».

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA.

Tras la enumeración de los elementos esenciales de la democracia, la Declaración señala los grandes desafíos que las democracias iberoamericanas tienen que superar para alcanzar los objetivos fijados. Unos de carácter internacional y otros de orden nacional o interno.

Los primeros vienen determinados por las «nuevas exigencias derivadas tanto de la globalización como de los propios ajustes económicos, las que hacen urgente e imperativa la cooperación iberoamericana» (punto 6º). Pero esa cooperación no puede limitarse al campo económico, sino comprender, y quizás en primer lugar, el campo político por cuanto la interacción entre las naciones encuentra su fundamento «en el respeto ineluctable a la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación y la independencia de cada país» (punto 8). Para facilitar esa cooperación política se recuerda que en Cumbres anteriores se desarrollaron criterios «que rechazan cualquier forma o intento de alterar el orden institucional» y establecido un mecanismo de consultas en casos de especial urgencia y relevancia. Ya en la Declaración de Madrid se hizo mención expresa de ello y se reiteró en la Declaración de Salvador de Bahía donde (24.a) se lee: «Las

consultas entre Cancillerías en casos de especial urgencia y relevancia, previstas en el apartado 14 del Documento de Conclusiones de Madrid, se concretaron en apoyo a los regímenes emanados de la voluntad popular».

Y es que como se afirma en el punto 10 de la Declaración de Viña del Mar «la experiencia política de los países iberoamericanos pone de manifiesto que la gobernabilidad democrática se fortalece en un entorno de paz y seguridad internacionales».

Bajo el epígrafe «Dimensiones internacionales de la gobernabilidad en democracia» se subraya que la globalización se ha convertido en un elemento característico de la sociedad contemporánea, que debe ser alcanzado a través de procesos de integración que incluyen diversos acuerdos de liberalización de intercambios comerciales a nivel mundial, regional y subregional.

Por esta razón se afirma que «rechazamos la aplicación de medidas unilaterales, particularmente las coercitivas, contrarias al libre comercio» (punto 13), por cuanto «constituyen un factor adverso al crecimiento y estabilidad en Iberoamérica, que afecta a la gobernabilidad en democracia».

A renglón seguido (punto 15) aparece uno de los «compromisos» más importantes y significativos de la Declaración por cuanto se refiere a grandes y graves males que aquejan a buena parte de aquellos países: «Nos comprometemos a intensificar los lazos de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, el terrorismo, las drogas ilícitas y sus problemas conexos, el lavado de dinero, el tráfico de armas y otras formas de delincuencia organizada internacional»

De algún modo esta preocupación había estado presente en las anteriores Cumbres. Asimismo cuando en diciembre de 1994 se reunieron en Miami, convocados por el presidente Clinton, los gobernantes iberoamericanos —con la excepción de Fidel Castro— en la denominada Cumbre de las Américas, manifestaron en la Declaración de principios su voluntad de luchar contra la corrupción, el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos y de eliminar la amenaza del terrorismo.

En Viña del Mar se precisó el propósito de buscar «los mecanismos de cooperación policial y judicial que permitan el intercambio de información sobre las actividades delictivas; el mejoramiento de la coordinación entre autoridades judiciales y policiales; y la puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes de los responsables de los actos criminales

para su enjuiciamiento y cumplimiento de penas en sus correspondientes países o mediante extradición»(punto 15).

Los males denunciados —corrupción, terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas...— cobran mayor gravedad por el hecho de que con frecuencia aparecen entremezclados y operantes con análogos objetivos. El dinero del narcotráfico, es causa de una grave desintegración social y moral, sirve para corromper magistrados, políticos y policías, para financiar a partidos políticos y campañas electorales, para comprar armas o proporcionar intendencia a los guerrilleros. Estos, a su vez, protegen a los cultivadores de la hoja de coca, a los traficantes de drogas, y su acción terrorista fomenta la violencia y el crimen. Una mal llamada «cultura de la violencia» ha arraigado en varios países (Colombia, Perú, Brasil, México, El Salvador, Guatemala...) alcanzando cifras impresionantes de muertes y secuestros.

Asimismo es cierto que la coca forma parte de la cultura indígena y es un componente de la identidad étnica en las regiones andinas. Ya en los cronistas de la conquista del Perú encontramos referencias a cómo los nativos mascaban hoja de coca con la misma finalidad alimenticia y nutritiva que los campesinos de nuestros días. Lo que es reciente son la adición y el consumo obsesivo de drogas en países (Estados Unidos, Europa) distantes de aquellos otros que cosechan la hoja de coca o la transforman en cocaína.

Tampoco debemos olvidar que una parte de la población campesina de estos países andinos recibe sus ingresos del cultivo de la hoja de coca y que los intentos de sustitución por otros cultivos, no son aceptados por su menor rentabilidad.

Otro aspecto de la cuestión es la influencia del narcotráfico en la política. Un narcotraficante colombiano, Pablo Escobar, fue elegido, en 1982, miembro suplente de la Cámara de Representantes, pero lo importante es que estos nuevos y adinerados negociantes, que constituyen un verdadero grupo de presión, no han vacilado a la hora de intentar influir sobre los gobernantes —en Colombia, Perú, Bolivia— con la pretensión de que les dejen las manos libres a cambio de hacerse cargo de la deuda externa.

A este respecto es muy expresiva la advertencia hecha por el entonces presidente de Bolivia, Víctor Paz Estensoro: «Si no encaramos este problema de un modo decisivo, si no lo eliminamos, vendrá el día en que su poderío económico acabará por regir el destino del país, incluso por

medios democráticos. Las campañas electorales cuestan cada día más, y la influencia económica de la mafia de la cocaína puede hacer que sea ella la que realmente gobierne el país» (Newsweek 14-7-1986).

En la Tercera Parte de la Declaración de Viña del Mar dedicada a asuntos de especial interés se reitera el compromiso de cooperar en la lucha contra el consumo, la producción, el tráfico y la distribución ilícita de drogas, así como contra el lavado de activos, el tráfico de armas, municiones y explosivos. Asimismo se reafirma la condena al terrorismo en todas sus formas.

En cuanto a la lucha contra la corrupción son varias las referencias que aparecen en el documento comentado. No sólo se trata de la corrupción que surge del dinero del narcotráfico, sino de la originada en el seno de la administración y de las organizaciones políticas. Se trata de un mal que daña de modo directo a la virtualidad de la democracia y a la credibilidad en los políticos. Sin duda alguna cuando en el punto 23 de la Declaración se habla de «la raíz ética de la actividad política» o del compromiso de «promover el prestigio de la política, para revalorizar su papel en la vida diaria de nuestros conciudadanos, y a estimular su participación política y social» y cuando en el punto 28 se cita la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, el 29 de marzo de 1996, se tenían presentes los graves perjuicios causados por la corrupción que ha llegado a alcanzar a los más altos niveles de gobierno y a provocar destituciones de presidentes como fue el caso de Carlos Andrés Pérez, Collor de Melo y Serrano Elías.

El escritor y comentarista argentino Mariano Grondona en su libro *La corrupción* (Buenos Aires, 1993), recoge esta observación del politólogo Giovanni Sartori: «La fuente principal de corrupción en todo Occidente democrático es el hecho de que los partidos manejen fondos enormes sin control».

«NUESTRO COMPROMISO».

Bajo el epígrafe «Nuestro compromiso» los puntos 39 y 40 presentan de modo condensado el espíritu y los objetivos de la Declaración de Viña del Mar. A partir de estos textos pretendemos volver sobre la exposiciones que de las distintas cuestiones tratadas aparecen a lo largo del documento.

Veamos, pues, el contenido de ambos apartados con objeto de analizar cada uno de los principios enunciados:

«39. Como Gobernantes nos comprometemos a fortalecer decididamente nuestras instituciones y cultura democráticas; a mejorar la calidad de la política, de sus comportamientos y de sus estilos; a modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización; a crear las condiciones necesarias para aumentar los niveles de equidad social, consolidar las bases socioeconómicas que harán posible una democracia integral; y a asumir las oportunidades que ofrece la globalización».

«FORTALECER DECIDIDAMENTE NUESTRAS INSTITUCIONES Y CULTURA DEMOCRÁTICAS».

Ya en el punto 3º se hace referencia al «imperativo de impulsar el desarrollo político» y a «la necesidad de consolidar nuestras democracias, haciéndolas más eficientes, participativas y transparentes».

Y en el punto 19 se afirma que «La gobernabilidad en democracia supone la representación y participación de todos los habitantes de nuestros Estados, sin consideración de origen, raza, religión o sexo, con especial consideración a las poblaciones indígenas, pues ello refrenda la legitimidad de la democracia política. Ello implica reconocer la contribución de las mayorías y de las minorías al perfeccionamiento de nuestros modelos democráticos».

Mas es en el punto 30 donde se precisa que «El fortalecimiento de la democracia en Iberoamérica ha traído consigo una nueva valoración de las instituciones políticas como pilares esenciales del régimen democrático, y un interés generalizado por el perfeccionamiento de los regímenes políticos, de las formas del Estado y de los órganos y estructuras que lo conforman».

«MEJORAR LA CALIDAD DE LA POLÍTICA, DE SUS COMPORTAMIENTOS Y DE SUS ESTILOS».

Recuérdese las consideraciones formuladas páginas atrás respecto a «la raíz ética y al prestigio de la política» frente a las tentaciones de utilizar la política como fuente de enriquecimiento ilícito y de corrupción moral. Si en el punto 27 se dice que «la consolidación de la democracia implica el desa-

rollo de una cultura de la responsabilidad mutua entre los ciudadanos y las autoridades», éstas vienen obligadas a ejercer sus funciones con eficacia, transparencia y ejemplaridad.

«MODERNIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA Y APOYAR LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN».

El objetivo de la descentralización del Estado es ampliamente desarrollado en los puntos 36, 37 y 38, a partir del supuesto de que en Iberoamérica se encuentran en plena realización procesos de descentralización del Estado y se desarrollan «espacios políticos, económicos, administrativos y territoriales viables para hacer al Estado más eficiente, para promover la igualdad de oportunidades, para el pleno ejercicio de la ciudadanía y para consolidar una democracia participativa con bases locales y comunitarias» (Punto 36).

En este esfuerzo descentralizador se considera al municipio como uno de los elementos fundamentales del proceso de reformas. «No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal, porque el desarrollo regional se basa en medida importante en la participación ciudadana a través de municipios eficientes, conocedores de las necesidades y aspiraciones propias de sus respectivas comunidades» (Punto 37)

Los procesos de descentralización deben tener presente el principio de solidaridad y el de la igualdad entre todos los ciudadanos, «más allá de su origen étnico o de su residencia geográfica» (Punto 38).

«CREAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA AUMENTAR LOS NIVELES DE EQUIDAD SOCIAL, CONSOLIDAR LAS BASES SOCIOECONÓMICAS QUE HARÁN POSIBLE UNA DEMOCRACIA INTEGRAL».

En los puntos 16, 17 y 18, ya comentados, se especifican los diversos objetivos que deben alcanzarse para lograr una mayor efectividad de este compromiso con la vista puesta en alcanzar el crecimiento económico sin perjuicio del desarrollo social, lo que supone privilegiar las inversiones en el campo social y promover la igualdad de oportunidades.

El otro gran compromiso está expuesto en los siguientes términos:

«40. El fortalecimiento y consolidación de la democracia requiere una gran confluencia de nuestra energía colectiva. Los dirigentes y ciudadanos de Iberoamérica debemos sin tardanza, sumar nuestros esfuerzos a esta tarea crucial para nuestro futuro. Convocamos a los partidos, a los parlamentos, a las variadas organizaciones de la sociedad civil, a los organismos internacionales a desarrollar con fuerza y creatividad múltiples iniciativas que garanticen la gobernabilidad democrática en toda Iberoamérica. Tenemos la firme convicción de que la cooperación política democrática enriquecerá los horizontes de nuestra Comunidad Iberoamericana y abrirá nuevos caminos para la anhelada integración de nuestros pueblos».

Parece lógico recordar que estos objetivos están señalados tanto en los puntos 30, 31, 32 y 33, enmarcados en el epígrafe «El fortalecimiento de las instituciones políticas», como en los puntos 24, 25 y 26 relativos a las agrupaciones y partidos políticos.

Si en el primer bloque se reconoce la existencia de un interés generalizado por el perfeccionamiento de los regímenes políticos, de las formas del Estado y de los órganos y estructuras que lo conforman, también se señala que la «reforma del Estado abarca a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial». No debe dejar de subrayarse que en la Declaración se reconozca que «los países han fortalecido las estructuras de apoyo al titular del Poder Ejecutivo en la coordinación interministerial, en la formulación de las políticas públicas, en el procesamiento de información y en sus tareas de comunicación con los ciudadanos»(punto 31).

¿Sería desacertado pensar que en la anterior aseveración hay un reconocimiento de la afirmación del presidencialismo como sistema de gobierno típico de los países iberoamericanos? Y esta reafirmación se produce cuando buena parte de distinguidos científicos sociales —J.J. Linz a la cabeza de ellos —venían defendiendo una tesis según la cual la inestabilidad y quiebra de la democracia en aquellos países, encuentran su causa en el hecho de que son regímenes presidenciales y no parlamentarios. Dicho de otra manera, que si aquellos países hubiesen tenido sistemas parlamentarios, la democracia no habría sufrido los desplomes y traumas que tuvieron lugar años atrás. Por otra parte, las recientes reformas constitucionales de Argentina y Perú, que han hecho posible la reelección de los presidentes Menem y Fujimori, parecieran reforzar la tradicional preponderancia del titular del Poder Ejecutivo al prolongar su mandato.

El papel del Parlamento y su función representativa en la compleja sociedad de nuestro tiempo, es tratado en el punto 32, así como el 33 se refiere a la reforma de la Administración de justicia, inspirada en una nueva valoración de su papel en la sociedad, particularmente de su función social. Se destaca también «las reformas orientadas a la protección de sectores específicos de la población —menores, familia —así como las modificaciones tendientes a asegurar la protección de los legítimos derechos de las víctimas y a dar fiel cumplimiento al principio del debido proceso de las personas privadas de libertad» (punto 33). Pareciera oportuno intercalar aquí la referencia al relieve y reconocimiento concedidos en la Declaración a las instituciones que «faciliten una defensa más eficaz de los derechos humanos y de las garantías fundamentales como los Defensores del Pueblo y los Procuradores de Derechos Humanos» (Punto 22).

En lo que se refiere a la función de las agrupaciones y partidos políticos es preciso remitirnos a los puntos 24, 25 y 26 de la Declaración. No deja de ser curioso que se hable de «agrupaciones» y «partidos» como si se reconociese de este modo que en los últimos tiempos han surgido movimientos o agrupaciones de carácter a veces meramente coyuntural, con una configuración que no coincide exactamente con las peculiaridades propias de los partidos y sin más programa ideológico que los slogans electorales, obligadamente reducidos a dos o tres palabras.

Quizá por ello, a partidos y agrupaciones se les señala la necesidad de que refuercen «la definición de sus programas, modernicen sus organizaciones, establezcan modalidades transparentes de financiamiento y refuercen su capacidad de adaptación a las nuevas exigencias de la economía mundial y a las reformas institucionales de cada país. Son también indispensables programas que desarrollen el carácter de derecho público de los partidos». (Punto 25)

Asimismo se reconoce que «el carácter representativo y participativo de la democracia ha tenido un sólido fortalecimiento en Iberoamérica con la celebración periódica de elecciones libres y competitivas, así como mediante el recurso frecuente, en algunos países, a referendums y consultas directas a la población».

Es de notar que se señale que «han existido debates e iniciativas para reformar los sistemas electorales hacia modalidades que permitan una representación más democrática de la población y una mayor relación entre los electores y los elegidos»(Punto 26).

No todos los propósitos y temas tratados en la Declaración de Viña del Mar han sido comentados en las páginas precedentes, las cuales, conviene aclararlo, han estado centradas en la Primera Parte de la Declaración. No se ha pretendido hacer un análisis exhaustivo del repertorio de objetivos propuestos, y asumidos como compromiso, por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Santiago y en Viña del Mar.

Algún otro objetivo merece ser subrayado: así la referencia al desafío que supone «la superación de la pobreza» (punto 6), desafío reiterado en el punto 5 de la Tercera Parte de la Declaración, que dice:

«Reafirmamos nuestra determinación de superar la pobreza, la desnutrición, la marginalidad, el analfabetismo y lograr un mejor acceso a los servicios de salud mediante políticas que conduzcan a un desarrollo económico sostenible en el mediano y largo plazo».

El hecho de que desde hace años venga aumentando el porcentaje de iberoamericanos que viven en condiciones de pobreza, ha sido registrado en distintos documentos oficiales. Sirva como ejemplo el informe de la CEPAL de 1993 titulado «Panorama social de América Latina», donde se presentan estos inquietantes datos: Si en 1980 había alrededor de 136 millones de pobres, se estimaba que en 1990 habrían llegado a ser 196, de los cuales más de 90 estarían en la indigencia. Datos más recientes de la misma Comisión señalan que un 39% de la población iberoamericana se encuentra en situación de pobreza.

La importancia y gravedad de esta cuestión se ha puesto de nuevo de relieve en la segunda Cumbre de las Américas, celebrada recientemente (7 y 8 de diciembre), en Santa Cruz (Bolivia), y que tenía como tema central el del Desarrollo Sostenible, si bien la mayoría de las intervenciones se ocuparon de la pobreza. La no asistencia del presidente Clinton, convocante de la reunión, la ausencia de seis presidentes iberoamericanos más la exclusión del presidente de Cuba, no son el mejor signo de la efectividad que pueda esperarse de las conclusiones alcanzadas en esta reunión, a la que se apoyó en Viña del Mar como consta en el punto 4 de la Tercera Parte de la Declaración.

También en esa Tercera Parte —«Asuntos de especial interés» —se recoge una de las conclusiones de mayor significación e interés político, por cuanto expresa la actitud de todos los gobernantes de Iberoamérica ante un hecho del que son antagonistas los Estados Unidos de América y Cuba. He aquí el texto del punto 10:

«... manifestamos nuestro rechazo más enérgico a la aprobación por los Estados Unidos de América de la Ley «Helms-Burton», la cual viola

principios y normas del Derecho Internacional y de la Carta de Naciones Unidas, contraviene los de la Organización Mundial de Comercio y es contraria al espíritu de cooperación y amistad que debe caracterizar las relaciones de todos los miembros de la Comunidad Internacional. «Por ello, preocupados del alcance de la Ley «Helms-Burton» que ignora el principio fundamental del respeto a la soberanía de los Estados y cuya ejecución significa una aplicación extraterritorial del derecho interno, exhortamos al Gobierno de los Estados Unidos de América para que reconsidere la puesta en práctica de dicha ley, que atenta contra los principios que rigen la convivencia internacional. «Asimismo, destacamos la importancia de la opinión unánime, emitida por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos, en el sentido de que los fundamentos y la eventual aplicación de dicha ley no guardan conformidad con el Derecho Internacional».

Antes de terminar, una breve observación relativa a dos cuestiones no mencionadas en la comentada Declaración y cuya ausencia no deja de producir cierta extrañeza. Una de ellas es la relativa a las Fuerzas Armadas, ya que resulta evidente que tienen un papel decisivo en la gobernabilidad y en la consolidación de la democracia en los países iberoamericanos, mediante el desempeño de las funciones que le son encomendadas en los textos constitucionales. Otra cuestión no mencionada se refiere a los contenciosos causados por discrepancias respecto a límites fronterizos, si bien la reiterada apelación al «imperio del Derecho Internacional» es una clara indicación del respeto a las normas jurídicas que deben inspirar a las naciones iberoamericanas en sus mutuas relaciones.

Como consideración final es preciso insistir en la extraordinaria importancia de las Cumbres y la indudable conveniencia de asegurar su continuidad. La formación de una conciencia de unidad e integración entre los pueblos iberoamericanos requiere tiempo y perseverancia. Y también la voluntad de los gobernantes y de los gobernados para que los compromisos contraídos en las Cumbres no sean un catálogo de buenos deseos sino que se vayan plasmando en realizaciones concretas.

El hecho de que la Segunda Parte —aquí no comentada por razones de espacio— de la Declaración de Viña del Mar, esté dedicada a reseñar los programas de Cooperación aprobados en las cinco Cumbres anteriores y el grado de su cumplimiento, es una buena muestra del propósito compartido por todos los gobiernos iberoamericanos de llevar adelante esta ambiciosa empresa.