

LA OEA Y EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

*Ignacio Basombrío Zender**

Desde finales de la década de los años 80, como consecuencia de la evolución del sistema democrático, en la región latinoamericana se produjo un proceso de reflexión intelectual y de negociación política para modificar la estructura jurídica de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tal proceso, registrado en varias etapas, tuvo resultados positivos en términos institucionales, aunque no siempre los avances prácticos y los resultados concretos fueron satisfactorios.

Cabe preguntarse si era posible que la OEA evolucionara, con visión hemisférica, en su pensamiento, compromisos y acción. Las respuestas a tal interrogante no eran uniformes. Hasta ahora predomina la idea conservadora en el sentido que la OEA, organismo lento y cómodamente instalado en Washington, no estaba en capacidad de evolucionar y que, por tanto, no se lograrían los cambios necesarios en su estructura.

En términos teóricos, la Carta de la OEA podía responder con un articulado que parece adecuado a la expectativa de contar con un mecanismo que promoviera y defendiera el desarrollo en democracia. Como expresión del avance conceptual sobre el papel de la OEA se definieron criterios relacionados con los conflictos interestatales, según

* Vicepresidente, encargado de la Presidencia, de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.

la clásica definición; y, además, aquellos novedosos de carácter intraestatal.

El problema, que todavía persiste, es resolver el tema de promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Ambos objetivos figuran inherentemente unidos a la Carta de la OEA. Debe recordarse que el tema de la no intervención, en épocas de tiranías en varios países del hemisferio, o con interrupciones abruptas del orden democrático, ha servido de escudo protector para la acción mediatizada o la inacción de la OEA.

Durante la etapa de la Guerra Fría la OEA fue un instrumento para enfrentar los riesgos derivados de la expansión de los denominados socialismos reales. Se consideraba que el comunismo, etiqueta genérica que abarcaba un amplio espectro de opciones políticas, era contradictorio con los principios occidentales que la organización interamericana debería representar. En ese contexto el tema de la democracia tenía importancia relativa. Dictaduras abiertas eran toleradas por la OEA en la medida en que, como parte de su acción, combatieran y, de ser posible, persiguieran a múltiples tendencias progresistas, todas ellas, para efectos prácticos, definidas como comunistas.

El escenario de la guerra fría, en que los actores principales eran los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, se trasladó a la región latinoamericana en la cual tal panorama adquirió connotaciones muy especiales, no diferentes por cierto de las que se habían presentado luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial en algunos países europeos. Los enfrentamientos políticos, principalmente mediante los medios de comunicación permitieron incorporar en el imaginario colectivo y popular, la opción de anticomunismo como un método eficaz para evitar riesgos que comprometieran el orden constituido. La batalla de la opinión pública fue ganada por quienes apreciaban con reservas las opciones de cambio pero, al mismo tiempo, alejaron de ese mismo imaginario conceptos tales como democracia y respeto de los derechos humanos.

La OEA no fue ajena a tal escenario de confrontación ideológica. Tuvo, por tanto, una permanente contradicción entre los principios fundamentales consagrados en la Carta y la realidad política objetiva. En la introducción de tan importante instrumento jurídico se afirma que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. La somera revisión de la historia reciente de diversas naciones integrantes de la OEA muestra, sin embargo, que la condición anterior, esencialísima para la vigencia de la organización hemisférica, no se cumplía.

Los principios establecidos en el artículo 3 de la Carta de la OEA presentan inconsistencias que, a lo largo de la historia, han dado lugar a interpretaciones disímiles acerca de sus alcances. De acuerdo con el inciso que, dentro de ese artículo, se mencione, pueden variar los alcances del compromiso asumido en lo que respecta a los aspectos de naturaleza política. Además, existen aparentes deficiencias de técnica legislativa gracias a las cuales los países miembros de la OEA están en capacidad de eludir o reducir sus responsabilidades. En efecto, el citado artículo dispone que “los Estados Americanos reafirman los siguientes principios”. Tal expresión resulta plenamente concordante con lo señalado en el segundo párrafo del artículo 1 de la Carta que a la letra dice: “La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros”. Puede entenderse, por ende, que la OEA es una suma de partes y que entendimientos que de alguna manera podrían implicar la intervención en asuntos internos simplemente no tienen efectos vinculantes.

Es conveniente analizar los alcances del literal e) del tantas veces citado artículo 3 de la Carta. Tal norma consagra el derecho de todo Estado a elegir “sin injerencias externas” su sistema político, económico y social. Es decir que autoriza una suerte de pluralismo en que se admite todo tipo de interpretaciones para la aplicación de los principios fundamentales del sistema democrático. Para que no quepa duda de la falta de dientes de

la OEA en lo que respecta a su capacidad para hacer prevalecer un principio democrático común el mismo literal e) del artículo 3, establece que todo Estado miembro tiene el derecho “a organizarse en la forma que más le convenga”. Los países que integran la OEA tienen el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Es evidente, por tanto, la debilidad del organismo para accionar en forma colectiva.

La manera en la cual se aborda en la Carta de la OEA el tema del derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido demuestra que no existe una clara definición al respecto. En la medida en que no hay una directa relación entre democracia representativa y pertenencia a la OEA se producen situaciones ambiguas que han permitido a lo largo de los años la coexistencia, dentro de la organización hemisférica de gobiernos democráticos y de regímenes de facto. Tal situación ha sido el resultado de opciones sustentadas en la política real pero, además, en las limitaciones jurídicas del texto de la Carta. En efecto, por una parte algunos Estados, amparándose en el principio de la no intervención, han preferido mediatizar sus posiciones ante las rupturas del orden constitucional. Usualmente se han formulado declaraciones que contienen condenas edulcoradas, siempre condicionadas al diálogo, arrepentimiento y propósito de enmienda de los dictadores de turno.

El artículo 9 de la Carta hace posible que tal coexistencia se produzca. Dispone que un miembro de la OEA **podrá** ser suspendido cuando su gobierno democrático haya sido derrocado por la fuerza. La norma no establece un mecanismo automático de suspensión, como sería deseable. La decisión al respecto sólo procede, según lo dispone el literal a) del artículo 9, cuando “hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado”. A pesar que el procedimiento previsto es complejo, sin establecer, además, un plazo perentorio, la OEA ha demostrado tener una actitud mediatizada y restringida jurídicamente para proceder frente a los golpes de Estado. Primero debe declararse que las gestiones para lograr el retorno a la democracia han sido infructuosas, pero luego de

conseguida tal declaración, para lo cual debe alcanzarse un pronunciamiento con mayoría calificada, queda por cumplir una etapa más. Según lo dispone el literal b) del artículo 9 de la Carta, la decisión para suspender a un Estado “deberá ser adoptada en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros”.

Existe una suerte de política ficción cuando se considera, en diversos sectores de la sociedad latinoamericana, que la OEA es un mecanismo eficaz y comprometido con la defensa de la democracia y, además, que posee los instrumentos necesarios para actuar con prontitud y energía para lograr mantener el orden institucional en los países del hemisferio. Existe, en mi opinión, una distancia grande entre las percepciones de lo que puede hacer la Organización y lo que, en efecto, está en capacidad o con la voluntad de realizar. La contradicción entre los análisis de lo que debe ser y lo que es en términos prácticos, genera periódicamente manifestaciones destinadas a minimizar el papel de la OEA. Es posible que tales contradicciones se deriven de un insuficiente nivel de conocimiento o de comprensión de las restricciones que para su acción autónoma tiene el organismo regional. No es, por cierto, una pieza decorativa en el dinámico marco de las relaciones políticas, económicas y sociales que se producen en el hemisferio. Pero tampoco es una organización capaz de tener liderazgo o de aplicar medidas que reflejen que posee poder para establecer cambios en situaciones comprometedoras o francamente violatorias del orden constitucional en cualquiera de los Estados miembros.

La OEA es, conforme lo han repetido estadistas de la región, un organismo que sólo puede ser lo que los países permiten que sea. Está, por tanto, subordinado. La conducta de la OEA durante los últimos años indica que los Estados desean que sea sólo un foro de algunas discusiones que no trascienden y con limitaciones para influir en la definición de las políticas frente a los países de nuestra América adoptadas por parte de los Estados Unidos. Además, para expresar una dimensión novedosa en la realidad de la OEA, los países caribeños angloparlantes, tienen

capacidad para generar mayorías significativas o para bloquear acuerdos. Por tanto, no pasa de ser la expresión de un buen deseo considerar que la OEA puede condenar, con efectos prácticos, golpes de Estado; hacer frente a los países que no respetan el orden jurídico o que violan los derechos humanos. La OEA, conforme lo acredita la historia, no tiene la fuerza ni el respaldo para actuar en tal sentido.

La OEA, sin embargo, ha sido capaz de estructurar dentro de la organización administrativa un área de asuntos políticos que cuenta con tres departamentos. Uno encargado de la prevención de las crisis políticas y de la realización de misiones oficiales. Otro para la promoción de la gobernabilidad y, finalmente, un tercero que tiene como propósito la promoción de la democracia. Tal estructura en teoría permitiría que ante situaciones en que el régimen de libertades es atacado o puesto a prueba, la OEA pudiera responder. Por tanto su constitución, sin importar su efectividad, ha sido bien recibida en la región, especialmente por las organizaciones no gubernamentales. Lo que se espera es que la aplicación de recursos humanos y financieros dentro de una institución se pueda reflejar en resultados y acciones efectivas. Sin embargo, en el caso de la OEA se observa que el mayor esfuerzo se concentra en la realización de actividades de capacitación, en las cuales intervienen agentes sociales y políticos que no son violadores de la constitución o promotores del ruido de sables para mantener la supervivencia de los rezagos del militarismo, que tanto daño ha producido en las sociedades de los países del hemisferio.

El departamento de prevención de crisis debe apoyar al Secretario General de la OEA no sólo para evitar los conflictos sino para responder cuando se produzcan situaciones que comprometan a la institucionalidad de la región. Las sociedades de los países del hemisferio podrían esperar, en consecuencia, que en los escenarios de riesgo se produjeran acciones de funcionarios especializados de la organización, cohesionados con los actores políticos y sociales opuestos a quienes desde el poder atropellan o ponen en riesgo los derechos de los ciudadanos. Lo que ocurre en la práctica, sin embargo, es algo diferente. En tales escenarios no se permite la presencia de los representantes de la OEA, dado que los gobiernos no

lo autorizan, para evitar que se viole o desconozca el principio de la no intervención.

Desde el punto de vista académico tal dirección ha podido desarrollar una metodología para analizar escenarios de conflicto, que incluye indicadores cualitativos y cuantitativos. La utilización de esa metodología sirve para recomendar cursos de acción al Secretario General de la OEA. Es evidente que cuando la democracia está en riesgo, los opositores son perseguidos por el gobierno de turno y se conculcan los derechos. En tal sentido, los diagnósticos y métodos de análisis no son los mejores aliados para la acción. Por el contrario pueden constituir instrumentos burocráticos que, en un mecanismo complejo como la OEA, sirven para prolongar los debates. Una prueba del sesgo académico del área de prevención de crisis es que exhibe como logros la realización de seminarios para intercambiar experiencias en el manejo de crisis políticas, pero no muestra resultados de acciones correctivas para restablecer, de manera eficaz, la democracia representativa.

¿Alternativas para la OEA?

La debilidad institucional de la OEA sirvió de fundamento para establecer en la región latinoamericana y caribeña organizaciones que, para tener legitimidad, excluyeron a los Estados Unidos y al Canadá para alejarse del estigma de lo hemisférico. En tal sentido, a mediados de los años 70 del siglo pasado los presidentes Carlos Andrés Pérez de Venezuela y Luis Echeverría de México, promovieron y lograron la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con la participación de los mismos países que conforman la OEA menos las potencias del norte y con la presencia de Cuba. Con el SELA se abrieron las puertas para el retorno de tal país, excluido de la OEA, a los mecanismos de diálogo, consulta y coordinación de la región. No fue, por cierto, un retorno traumático ni, necesariamente, ideologizado. Por el contrario, para sorpresa de muchos, coexistieron, abordando asuntos de interés común para la región, la Cuba de Castro y el Chile de Pinochet, dentro del amplio

espectro del SELA. Se respetaron, además, los diferentes modelos políticos y económicos de los países que integraban la organización.

Con el paso de los años el debilitamiento de la percepción sobre la importancia y utilidad de la OEA ha dado lugar al surgimiento de nuevos mecanismos institucionales. De tal manera el año 2008 se conformó la UNASUR que, en opinión de Alejandro Deustua, “se ha comportado como una alternativa antes que como un complemento del sistema interamericano”. La UNASUR, según lo acreditan sus actos, posee un sesgo ideológico que no es compartido por todos los Estados que la conforman. En palabras de Deustua “ya se había establecido la fragmentación entre Estados liberales y otros que, con un orden institucional bien diferente, actuaban con afán antidemocrático y hegemónico”.

Por las indefiniciones de la OEA y las decisiones oportunistas de algunos Estados de la región no se puede afirmar que exista un factor de cohesión que oriente la acción política en defensa de los mecanismos constitucionales e institucionales.

La retórica alrededor del papel que podría cumplir la OEA en el ámbito de la defensa del sistema democrático, permite plantear, como fugas hacia adelante, temas que se encuentra fuera de lo realmente posible dentro del sistema institucional de tal organismo. Con un sentido más cercano a lo posible considero que se debería enfatizar en la tutela efectiva de la democracia representativa. Para ello el esfuerzo principal, el compromiso político fundamental debería referirse a la condena de aquellos regímenes que violen el orden constitucional o provoquen, mediante golpes de Estado, rupturas radicales. Si la OEA fuera efectiva, en el primero de los casos debería producirse la suspensión del Estado miembro mediante un proceso sumario. En el segundo escenario, el del golpe de Estado, la exclusión de la OEA mientras persista tal situación. Frente a tales planteamientos se podrá argüir que se trata de una utopía. En todo caso, tiene los pies más asentados en la tierra que aquellos planteamientos en el sentido que se debe avanzar hacia una acción de la

OEA para lograr una democracia más inclusiva, en la cual la organización hemisférica debería tener un papel mayor. No se puede desconocer que el sistema democrático en la región latinoamericana y caribeña debe ser perfeccionado para que tenga una mejor calidad. Pero tal es un asunto que corresponde a la gestión pública de cada uno de los Estados dentro del marco de una auténtica democracia representativa. La dimensión social de la acción de los gobiernos corresponde a las opciones definidas mediante el voto de los ciudadanos, en procesos electorales transparentes, con libertad de prensa y con derechos individuales y sociales plenamente respetados.

Con realismo considero que antes de elevar las teóricas atribuciones de la OEA, mediante declaraciones y acuerdos de difícil cumplimiento, es conveniente consolidar y demostrar firmeza en la tutela democrática, para lo cual el tema de fondo consiste en modificar aquellos aspectos de la Carta que esterilizan los esfuerzos y las capacidades para actuar y, de pleno derecho, establecer medidas vinculantes con efectos inmediatos.

Análisis del 5 de abril de 1992 y de la acción de la OEA

Mediante una presentación por televisión en cadena nacional a las 10 de la noche del domingo 5 de abril de 1992, cuando el país se disponía a reposar, el presidente Alberto Fujimori rompió las reglas democráticas del Perú. La relación con el Congreso era tensa, pero la convivencia entre ambos poderes del Estado se había restablecido, gracias, entre otros factores, a la sagacidad y el respeto que había adquirido el Presidente del Consejo de Ministros Alfonso de los Heros. Era razonable esperar que los problemas anteriores, fruto de la vehemencia y falta de experiencia de varios de los congresistas, pudieran superarse. Sin embargo, por otras consideraciones que la historia se encargó de despejar, se produjo el sorpresivo discurso en el cual, desconociendo lo alcanzado en la civilizada convivencia entre los poderes del Estado, el señor Fujimori sostuvo que “como Presidente de la República, he constatado directamente todas estas anomalías y me he sentido en la responsabilidad de asumir una actitud de

excepción para procurar aligerar el proceso de esta reconstrucción nacional, por lo que he decidido tomar las siguientes trascendentales medidas:

- Disolver temporalmente el Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo, la que se aprobará mediante plebiscito nacional.

- Reorganizar totalmente el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público para una honesta y eficiente administración de justicia.

- Reestructurar la Contraloría General de la República con el objeto de lograr una fiscalización adecuada y oportuna de la administración pública, que conduzca a sanciones drásticos a los responsables de la malversación de los recursos del Estado.

Se produjo, en consecuencia, una modalidad diferente de pronunciamiento institucional: el autogolpe de Estado. Al igual que en manifestaciones de fuerza anteriores, se desplegaron unidades militares, se estableció la censura de prensa y se persiguieron a determinados personajes considerados como políticamente importantes.

Para la OEA la situación de tensión en la democracia peruana era un motivo de preocupación. El año anterior, en 1991, durante la Asamblea General realizada en Santiago de Chile, se había aprobado una importante Resolución, la 1080, relativa a la democracia representativa. En el texto se dejaba expresa constancia de la importancia del régimen de libertades. En tal sentido se mencionaba al “compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”, pero siempre “dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención”.

Producido el autogolpe del 5 de abril de 1992, los partidos opositores del régimen recordaron la vigencia de la Resolución 1080, con el propósito de encontrar el necesario apoyo jurídico internacional, para restablecer el orden constitucional interrumpido. La respuesta del

gobierno fue inmediata. Una vez consolidada su posición, con un aparente fuerte respaldo de la opinión pública según las apreciaciones de las empresas encuestadoras, se consideró que era necesario apuntalar el flanco externo. Los golpes de Estado no eran bien vistos y, si bien es cierto no generaban la exclusión del país que se había puesto al margen de la Constitución, tampoco les creaba un buen ambiente. La circunstancia que en junio de ese año 1992 se realizaría la Asamblea General de la OEA en Bahamas abrió un escenario propicio para abordar el tema en el plano multilateral.

El presidente Fujimori, en consecuencia, le expuso al canciller de Uruguay, Héctor Gros, presidente en ejercicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), un plan para que el Perú retornara a la democracia. La propuesta consistía en que, en un proceso electoral, se pudiera elegir un Congreso Constituyente que sería unicameral, de 80 miembros. El Congreso tendría facultades legislativas y de fiscalización del poder ejecutivo. Se consideró que ese plan tenía como propósito fundamental evitar una condena y posibles sanciones por parte de la OEA, así como mostrar ante la opinión pública peruana e internacional las buenas intenciones del gobierno. En gesto político, sin duda eficaz, el presidente Fujimori se hizo presente en la Asamblea General de la OEA para formular su propuesta y compromiso. El resultado fue positivo. El Perú evitó la condena y la OEA ratificó su propósito, ya expresado el año anterior, de compromiso con la democracia representativa.

Por otro lado, se estableció, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, adoptada en 1993, y sin duda en el contexto del problema derivado de la situación peruana, que la democracia, la paz y el desarrollo “son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio”.

Un segundo momento fundamental en las relaciones entre el régimen fujimorista y la OEA se produjo el año 2000, a propósito del intento de reelección, avalado por una interpretación auténtica efectuada por el Congreso, que contaba con mayoría absoluta del partido gobernante. La decisión de prolongarse en el poder provocó una reacción ciudadana, que consideró como ilegal, fraudulento e ilegítimo al proceso electoral del año 2000 y de sus resultados oficiales. La Misión de Observadores de la OEA, cumplió un importante papel. Encabezada por Eduardo Stein, un antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, la Misión reconoció la existencia de significativas irregularidades en el proceso y, de tal manera, expresó en su informe final que esas elecciones no fueron limpias, ni justas, ni cumplieron con los mínimos estándares internacionales.

En tal escenario, la Asamblea General de la OEA analizó la situación peruana, resultante del cuestionado proceso electoral. En tal ocasión se produjeron, por parte de algunos países miembros, manifestaciones de severo cuestionamiento al gobierno peruano. Como consecuencia de las deliberaciones, la OEA acordó enviar al Perú una Misión de Alto Nivel, formada por su Secretario General y por el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá. Tal Misión no tenía mandato para anular las elecciones pero fue un gesto que las fuerzas políticas interpretaron positivamente.

Los acontecimientos después del 28 de julio de 2000, cuando se inició el cuestionado tercer mandato del presidente Fujimori, fueron dramáticos y culminaron con su renuncia y el inicio del Gobierno Democrático de Transición, encabezado por Valentín Paniagua Corazao, un demócrata que había formado parte de la oposición. El equilibrio institucional y el respeto al Estado de Derecho retornaron al Perú. Se convocó a elecciones generales y el 28 de julio de 2001, Alejandro Toledo, ganador de elecciones libres y limpias, asumió la Presidencia de la República.

Fue en esa administración cuando el 11 de septiembre de 2001, en dramáticas circunstancias para el mundo, se aprobó en Lima la Carta

Democrática Interamericana, un importante paso alcanzado dentro de la OEA para mantener vigente el régimen de libertades en los países del hemisferio, a pesar de sus limitaciones.

Como no podía ser de otra manera, la Carta Democrática recuerda que la Carta de la Organización de los Estados Americanos “reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención”.

Un antecedente importante fue la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, en la cual adoptaron una cláusula democrática 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, que estaba destinado, entre otros propósitos, a promover mayores relaciones económicas y comerciales.

Democracia, paz y desarrollo fueron valores que, en el ámbito de la OEA, todos los países del hemisferio compartieron, con el propósito de lograr, mediante procedimientos eficaces, oportunos y expeditos, asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención. En la Resolución 1080 antes mencionada, se estableció un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización. De tal manera se consideraba que se había logrado el acuerdo para lograr respuestas rápidas y colectivas para defender a la democracia.