



Konrad
Adenauer
Stiftung



INSTITUTO DE
ESTUDIOS SOCIAL
CRISTIANOS

Actualidad INTERNACIONAL



análisis y reflexión en un mundo global

Edición Especial CUMBRE ALC - UE

Francisco Belaunde - Luis Gallegos - Renato Reyes - Carlos Amézaga - Jorge Izaguirre
Germán Vera - Omar Anduaga - Miguel Angel Rodriguez - Javier Alcalde
Luis Castro Joo - Josefina del Prado

Entrevista al coordinador de la Cumbre ALC-UE, embajador Hernán Couturier. Entrevista con el secretario general de la CAN, Freddy Ehlers: el proceso andino y sus relaciones con la UE. Discurso de su S.S. Papa Benedicto XVI: 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma

Año 2 Nº 2 Lima - Abril 2008

Actualidad INTERNACIONAL

Año 2 N° 2

Lima - Abril 2008



Konrad
Adenauer
Stiftung



INSTITUTO DE
ESTUDIOS SOCIAL
CRISTIANOS

Actualidad Internacional
Revista Instituto de Estudios Social Cristianos
(IESC)
Año 2 N° 2
Lima, abril de 2008
Publicación Semestral
Tiraje: 1000 ejemplares
Depósito Legal: 2007-06231

IESC

Presidente

Armando Borda Herrada

Vice Presidente

José Luis Pérez Guadalupe

Directores

Francisco Belaunde Matossian

Mauricio Zeballos Velarde

Revista Actualidad Internacional

Directora

Josefina del Prado Chávez-Herrera

Consejo Editorial

Francisco Belaunde Matossian

Germán Vera Esquivel

Diseño Gráfico

Nelli Escudero

Impresión

Tarea Gráfica

Impreso en Perú

El IESC agradece el apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer (KAS)
de la República Federal de Alemania
para la publicación de esta revista.
Representante KAS-Perú
Michael Lingenthal

Dirección

Bolívar 298 Of. 301 Lima 18

Telf. 242 1698 Telefax: 444 4922

E-mail: instituta@terra.com.pe

www.iesc.org.pe

Sumario

Editorial: El año de las cumbres: ALC-UE.....	7
--	---

Parte I Cumbre ALC-UE

1. Entrevista con el coordinador general de la V Cumbre ALC-UE, embajador Hernán Couturier	
Por Josefina del Prado.....	9
2. Mesa Redonda: UE-AL-Caribe	
Por Francisco Belaunde.....	21
3. El modelo económico de la UE: la economía social de mercado	
Por Luis Gallegos.....	33
4. El principio de supremacía del Derecho comunitario y las constituciones de los Estados miembros de la UE	
Por Renato Reyes Tagle.....	42
5. La cooperación ALC-UE en el marco de la sociedad de la información	
Por Carlos Amézaga.....	56
6. Estados Unidos y la V Cumbre ALC-UE	
Por Jorge Alberto Izaguirre.....	62
7. De la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima	
Por Germán Vera Esquivel.....	71
8. La CAN y sus relaciones con la UE: entrevista al secretario general Freddy Elhers	
Por Josefina del Prado.....	76
9. UE-CAN: por un acuerdo de asociación	
Por Omar Anduaga.....	84
10. Discurso de su S.S. Papa Benedicto XVI: 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma.....	95

Parte II Política Exterior Peruana

11. La equidad en la delimitación marítima entre Estados con costas adyacentes	
Por Miguel Angel Rodríguez.....	98
12. Política comercial es política exterior: criterios para la conclusión de acuerdos comerciales	
Por Javier Alcalde.....	103

Parte III Ensayos

13. Globalización e integración	
Por Josefina del Prado.....	113
14. Régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia: rol del Perú	
Por Luis Castro Joo.....	128

Reseña:

"Derecho Internacional y el Cambio Climático.	
Una visión desde la política ambiental peruana".....	166
"Seguridad: alcances y desafíos"	168

Régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia: rol del Perú

Luis Castro Joo

*Consejero del Servicio Diplomático del Perú,
abogado, Master en Economía Política Internacional,
representante Alterno del Perú ante la OEA*

Los efectos de la culminación de la guerra fría, la profundización de las interdependencias, la simultaneidad de las comunicaciones, la globalización económica, el agravamiento de las desigualdades sociales y económicas entre los Estados y al interior de los mismos, la consolidación de bloques regionales, la promoción de la democracia y los derechos humanos, el establecimiento de la jurisdicción universal, la creciente importancia de los actores no estatales y las relaciones transnacionales, así como el tratamiento colectivo de los desafíos globales contemporáneos suelen considerarse como las principales tendencias que van configurando el sistema internacional en transición.

El adjetivo "en transición" empleado para calificar el actual sistema internacional no es gratuito, dado que las mencionadas tendencias de cambio están llegando a cuestionar principios fundamentales que sustentaban el sistema internacional moderno desde el Tratado de Westfalia, de 1648, a saber, la soberanía y el principio de no intervención. (Kissinger 2002: 21)

En ese contexto, el 11 de septiembre de 2001 es una fecha que suele remarcarse en el estudio del sistema internacional porque se asocia al impacto concreto de las amenazas no convencionales a la seguridad mundial y, de manera más general, a la creciente relevancia de los actores no estatales en la dinámica actual de las relaciones internacionales. Ese día, dos imponentes rascacielos de Nueva York, las denominadas Torres Gemelas, fueron blancos de un brutal y trágico atentado terrorista, en lo que ha sido considerado el peor ataque a territorio estadounidense, desde Pearl Harbor. Este hecho generó un cambio en las prioridades de la agenda internacional que fue liderado por importantes actores, destacando Estados

Unidos de América, dando como resultado la preeminencia actual del tema de seguridad y la conducción de una alianza global para enfrentar el terrorismo transnacional.¹

Pero en esa misma fecha, representantes de 34 Estados del hemisferio se reunieron en Lima para aprobar la Carta Democrática Interamericana (CDI) en el marco del XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Resulta menos usual asociar el 11 de Septiembre de 2001 a este hecho, lo que no debe disminuir su importancia, dado que estamos ante un evento en el que se cruzan dos de las principales tendencias que van modelando el actual sistema internacional en transición. De un lado, la acción colectiva de los actores estatales para establecer diversos regímenes internacionales orientados a mejorar la gobernanza internacional; y, de otro lado, la promoción de la democracia. En este caso específico, se trata del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia.

¿Cómo se explica que la adopción de la democracia en los sistemas políticos de los Estados se perciba como un interés general del sistema internacional? Attná sostiene que, esencialmente, existen dos argumentos generales para justificar la promoción de la democracia. Primero, la existencia de una pretendida relación directa entre democracia interna y relaciones exteriores pacíficas, que tiene raíces en el pensamiento kantiano. Según esta corriente de pensamiento, las democracias son más previsibles y son más permeables a las presiones internacionales. De allí que el establecimiento de gobiernos democráticos resulte siendo crucial para dotar de mayor previsibilidad al sistema internacional. Segundo, se estima que los gobiernos democráticos tienen en cuenta el interés de sus ciudadanos, lo que los hace más eficaces y, por ende, transmiten menos problemas al sistema internacional (por ejemplo: migraciones irregulares, criminalidad). Igualmente, se considera que las democracias están más dispuestas a enfrentar tales problemas globales a través de la cooperación internacional. Por ello que la difusión de las democracias resultaría también de interés para el sistema internacional (Attná 2001: 228).

Este ensayo afirma que la aprobación de la Carta Democrática Interamericana constituye la consagración de un régimen de promoción y consolidación de la democracia en las Américas. A su vez, la Carta Democrática Interamericana no es sino la etapa más reciente de un proceso hacia el establecimiento de un régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia, cuyas manifestaciones se pueden apreciar en la formulación de principios, propuestas y/o aprobación de resoluciones, declaraciones, normas, mecanismos, instrumentos jurídico-diplomáticos e incluso práctica de los Estados a lo largo de los años. (Perina 2000: 3).

La iniciativa para elaborar la Carta Democrática Interamericana fue peruana. El entonces Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Transición, embajador Javier Pérez de Cuéllar, durante su

¹ El 28 de setiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1373 (2001) mediante la cual se obliga a todos los Estados miembros a tomar medidas concretas de lucha contra el terrorismo, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

exposición ante el Congreso de la República, el 11 de diciembre de 2000, adelantó que como parte de la política exterior se iba a promover "una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces". En menos de un año, esta iniciativa peruana se convertiría en realidad.

En este orden de ideas, el presente ensayo aborda el estudio del proceso de formación del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia, proponiendo cinco etapas históricas definidas, tratando de identificar en cada una de ellas los eventuales aportes y tensiones, así como el rol del Perú en tal devenir que concluye con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

Definición y tipología

Desde el punto de vista académico, la dinámica de las relaciones internacionales suele ser explicada o en base a las características y las acciones intencionales de los actores estatales -paradigma estatocéntrico, en el que sobresale la teoría realista; o, enfatizando el funcionamiento de reglas e instituciones organizativas del sistema -paradigma sistémico, en el que se incluye la teoría de la economía-mundo. (Attinà 2001: 39)

Consideramos que la compleja dinámica de las relaciones internacionales puede ser mejor explicada con un enfoque alternativo. Es lo que ciertos autores denominan el paradigma estructuracionista² según el cual, dicha dinámica es resultado tanto de las acciones intencionales de los Estados, como del funcionamiento de las reglas y principios ordenadores del sistema internacional. En este escenario se influyen recíprocamente dos atributos de los Estados: la igualdad jurídica y la desigualdad fáctica.

Para efectos de introducir el concepto de regímenes internacionales, nos interesa destacar la existencia de tales "reglas e instituciones organizativas" como componente fundamental de la organización del sistema internacional. A lo largo de los años, los Estados, haciendo uso de su soberanía, han venido estableciendo un conjunto de reglas y pautas de comportamiento sectoriales respecto de los temas que concitan preocupaciones de naturaleza global, regional o incluso bilateral. En ausencia de un gobierno mundial, tales arreglos son necesarios para organizar y permitir el funcionamiento de la comunidad internacional, así como para encontrar soluciones compartidas a problemas comunes. Tales arreglos son los regímenes, que posibilitan la "gobernanza sin gobierno" en el sistema internacional. (Pearson & Rochester 2002: 372).

En este orden de ideas, ejemplos de regímenes internacionales son: el acuerdo bilateral de administración de un lago fronterizo como el Titicaca, la Organización

2. Anthony Giddens publicó en 1984 su obra *The constitution of society*, en la cual formula la teoría estructuracionista, orientada a reconciliar los extremos deterministas del agente y la estructura, sin dar primacía a ninguno de ellos. Esta teoría se ha llevado al campo de las Relaciones Internacionales, véase, por ejemplo, ATTINÀ, Fulvio (2001). *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. 272 páginas.

del Tratado de Cooperación Amazónica, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Bajo esta perspectiva, la acción internacional de un Estado o de cualquier actor del sistema internacional se verá condicionada o impactada -en mayor o menor medida- por la creación, vigencia, funcionamiento y perfeccionamiento de tales regímenes internacionales, independientemente de si el Estado es Parte de ellos o no.

Existen varias definiciones de régimen internacional, pero nos interesa destacar dos. Primero, una bastante amplia es la formulada por Richard Little quien considera que el término régimen alude a "áreas específicas de actividad gobernada por reglas en el sistema internacional" (Baylis & Smith 1999: 232). Segundo, la definición más ampliamente usada en la academia, propuesta por Stephen Krasner, para quien el régimen internacional constituye un "conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisiones -implícitos o explícitos- alrededor del cual convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales." Precisa Krasner los cuatro elementos constitutivos de su definición de régimen indicando que los principios son creencias sobre hechos, causa y rectitud. Las normas aluden a los estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción concreta. Los procedimientos para la toma de decisiones son las prácticas prevaletentes para decidir y aplicar medidas colectivamente. (Krasner 1983: 2)

Estas definiciones resultan útiles para el estudio que sigue sobre el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia. Mientras la definición de Little provee una aproximación amplia y flexible al estudio de formación y vigencia de regímenes, la de Krasner permite hacer un análisis más fino de los regímenes, al permitir individualizar y evaluar sus elementos constitutivos.

Además de la definición de régimen, resulta relevante para el presente estudio tener en cuenta la tipología de los regímenes internacionales. Levy, Young y Zurn proponen una tipología bastante útil utilizando dos criterios: el grado de formalidad del régimen y la expectativa de su cumplimiento. Dentro de la formalidad del régimen, se pueden encontrar desde regímenes asociados a un acuerdo altamente formalizado e incluso vinculado a la creación de un organismo internacional, hasta un régimen cuya existencia no se funda en ningún acuerdo formal. Dentro de la expectativa de su cumplimiento, se pueden encontrar desde regímenes que generan alto grado de cumplimiento y observancia por parte de los Estados, hasta regímenes que no inspiran una completa convergencia de expectativas de cumplimiento.

En este sentido, los mencionados autores identifican cuatro tipos de regímenes: i) no régimen, cuando no hay acuerdos formales y no hay expectativas de que sus reglas van a ser cumplidas por los actores; ii) régimen tácito, cuando a pesar de que no hay acuerdos formales, se puede esperar que sus reglas informales sean cumplidas por los actores; iii) régimen de letra muerta, cuando a pesar de la existencia de acuerdos altamente formalizados, no hay expectativas de que los actores cumplan con sus reglas; iv) régimen vigoroso, cuando hay grandes

expectativas de que los actores cumplan las reglas establecidas en acuerdos altamente formalizados. (Baylis & Smith 1999: 234-235)

Hacia el régimen interamericano

Consideramos que a partir de 1907 —año en que se formula la doctrina Tobar sobre no reconocimiento de gobiernos de facto— es posible distinguir cinco etapas sucesivas en el proceso de formación del régimen de promoción y consolidación de la democracia en América, que culmina en la aprobación de la Carta Democrática Interamericana. Tales etapas están marcadas por los siguientes hitos: i) los antecedentes previos a la Carta de la OEA; ii) la Carta de la OEA de 1948; iii) el Protocolo de Cartagena de 1985; iv) la Resolución 1080 aprobada en Santiago de Chile en 1991; y, v) la Carta Democrática Interamericana aprobada en Lima en el año 2001.

Como se verá más adelante, tales etapas no implicaron una evolución uniforme, progresiva ni inevitable. Las contradicciones, tensiones y retrocesos estuvieron presentes en todo el proceso. No podía ser de otra manera si tenemos en cuenta que los desarrollos históricos a favor de la promoción de la democracia en América se dieron en el contexto más amplio de la expansión de la democracia en el mundo, cuyo proceso no fue lineal. En efecto, a nivel global, se suele afirmar que las olas democratizadoras más marcadas se registraron en los periodos inmediatamente posteriores a la culminación de la primera y segunda guerras mundiales y, nuevamente, en los años 80's y 90's, pero con olas en sentido contrario a la democracia en los años 30's, 60's y 70's. A nivel regional, en América Latina la tendencia hacia el autoritarismo fue bastante notoria en los años 60's, con una fuerte ola democratizadora en los 80's. (Gwyne, Klak & Shaw 2003: 213)

Llevar adelante una minuciosa revisión histórica de cada una de las cinco etapas propuestas en el proceso de establecimiento del régimen de promoción y consolidación de la democracia en América excede los alcances de este ensayo. En cambio, deseamos identificar hechos puntuales en cada una de tales etapas que resulten relevantes para ilustrar y analizar la construcción del mencionado régimen. Igualmente, se tratará de identificar hechos concretos de la política exterior peruana vis-a- vis su contribución al establecimiento de este régimen interamericano.

Democracia antes de 1948

Hobsbawm sostiene que la lista de Estados consistentemente constitucionales y no autoritarios era corta en el hemisferio dado que incluía sólo a Canadá, Colombia, Costa Rica, EEUU y Uruguay (Hobsbawm 1994: 111). Sin embargo, ello no impidió que la preocupación por la democracia en las Américas se expresara en diversas formas.

En este contexto, interesa destacar dos tipos de manifestaciones sobre la afirmación de la democracia en el continente americano, antes de la aprobación de la Carta de la OEA en 1948. Por un lado, se encuentran las declaraciones e instrumentos de naturaleza multilateral aprobadas por los Estados de América.

De otro lado, se encuentran las doctrinas desarrolladas en América Latina en forma unilateral sobre no reconocimiento de gobiernos de facto, que son relevantes en la medida en que ellas —y su aplicación práctica— arrojan luz sobre la importancia otorgada al origen democrático de un gobierno en las relaciones interamericanas.

Son tres las declaraciones e instrumentos de naturaleza multilateral que se refieren expresamente a la democracia en este periodo. La primera es la "Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana" aprobada con ocasión de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, Argentina, en 1936. En dicho documento, los gobiernos de las repúblicas de América declaran: "Que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestricto a su soberanía y la existencia de una democracia solidaria en América". La segunda, fue la resolución sobre la Enseñanza de la Democracia, aprobada en la Octava Conferencia Internacional Americana, celebrada en Lima, Perú en 1938, que dispone: "Que es necesario difundir el conocimiento de los principios democráticos sobre los cuales descansan las instituciones políticas, sociales y económicas de las naciones de América". La tercera, aparece en el séptimo párrafo preambular del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de 1947, el cual reza: "Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad". (OEA 2000: 1)

Es decir, a través de estos instrumentos, los Estados de América proclaman la existencia de una democracia solidaria en el hemisferio; reconocen la necesidad de difundir el conocimiento de los principios democráticos; y afirman que la efectividad de la democracia es fundamental para la paz. Estas son las tres primeras ideas fuerza sobre democracia adoptadas multilateralmente en el continente americano.

En cuanto a las doctrinas desarrolladas en América Latina en forma unilateral sobre no reconocimiento de gobiernos de facto, cabe destacar tres: la doctrina Tobar, la doctrina Estrada y la doctrina Rodríguez Larreta. Todas ellas fueron formuladas durante este periodo y se refieren a los gobiernos que llegan al poder mediante cualquier procedimiento no previsto en el respectivo ordenamiento jurídico nacional, es decir, gobiernos de facto, no democráticos.

En una nota cursada por el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Carlos R. Tobar, al cónsul de Bolivia en Bruselas, de fecha 15 de marzo de 1907, el canciller de Ecuador afirmó que: "La manera más eficaz de poner término a los cambios violentos de gobierno inspirados en la ambición consiste en que los Estados se nieguen a reconocer a los gobiernos transitorios, nacidos de las revoluciones". Debe precisarse que Tobar condicionaba el reconocimiento de un gobierno revolucionario a que éste se convalidara mediante un sufragio popular. (Novak & García-Corrochano 2001: 116). Consideramos que esta

doctrina implica una promoción de la democracia en tanto que, a fin de mantener relaciones diplomáticas, exige a los gobiernos la legitimidad de origen, que es conferida por la elección popular, de acuerdo al ordenamiento constitucional.

Posteriormente, dicho cuestionamiento a los gobiernos cuyo origen fuera distinto a las urnas fue considerado como una afrenta a la soberanía de los países. Incluso, el mismo reconocimiento de gobiernos fue considerado como una "práctica denigrante", en la medida que implicaba "dejar al arbitrio de los gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen". Esta reacción a la doctrina Tobar estuvo contenida en la declaración pública que formulara el entonces ministro de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, el 27 de Septiembre de 1930, con ocasión de dar a conocer la política mexicana en el tema de reconocimiento de gobiernos. (Novak & García-Corrochano 2001: 121-123).

En las postrimerías de la segunda guerra mundial, el entonces canciller de Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, cursó una nota a los gobiernos de América, de fecha 21 de noviembre de 1945, mediante la cual planteaba una acción colectiva multilateral para defender la democracia y los derechos humanos frente al peligro de las actividades nazi-fascistas en el hemisferio. En dicha nota, luego de reconocer y destacar la relación directa entre democracia y paz, Rodríguez Larreta afirmó que: "El Principio de No Intervención no ampara ilimitadamente la notoria y reiterada violación por alguna República de los derechos elementales del hombre y del ciudadano y el incumplimiento de los compromisos libremente contraídos acerca de los deberes internos y externos del Estado que lo acreditan para actuar en la convivencia internacional". Por ello, Rodríguez Larreta propugnaba la intervención multilateral, no armada ni unilateral, en los asuntos internos y externos de otro Estado en defensa de la democracia. (Novak & García Corrochano 2001: 118-119).

Estas posiciones y directrices para la acción exterior respecto de gobiernos de facto, dadas a conocer por los entonces cancilleres de Ecuador (1907), México (1930) y Uruguay (1945) son muy relevantes porque van a dejar planteadas dos tensiones que van estar presentes a lo largo de las siguientes etapas en la construcción del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia.

La primera, es la tensión entre la promoción de la democracia (sustentada en las doctrinas Tobar y Rodríguez Larreta) y el respeto a la soberanía y el principio de no intervención (sustentada en la doctrina Estrada). Para Tobar, y más explícitamente para Rodríguez Larreta, el principio de no intervención no puede ser un escudo para impedir la promoción de la democracia.

La segunda tensión se refiere a la forma de promover y consolidar la democracia, sea a través de una defensa pasiva y unilateral (propugnada por la doctrina Tobar) o mediante una defensa activa y multilateral (planteada por Rodríguez Larreta).

Un hecho internacional que ilustra nítidamente la tensión entre promoción de la democracia y el principio de no intervención, incluso ya desde esta etapa, se produjo en la Conferencia Interamericana de 1945, celebrada en México. En dicha ocasión, la delegación de Guatemala propuso el proyecto de resolución titulado

"Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente". Este proyecto recomendaba a las repúblicas americanas que se abstuvieran de "otorgar su reconocimiento y mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del continente y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra gobierno de estructura democrática, legítimamente constituidos".

Mediante la Resolución XXXVIII, la Conferencia Interamericana de México envió este proyecto guatemalteco al Comité Jurídico Interamericano (CJI) para su examen. El Dictamen del CJI sustentó el rechazo de los Estados americanos al proyecto guatemalteco por considerarlo contrario al principio de no intervención. En efecto, el CJI opinó que "la facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores de otro Estado". En este sentido el CJI consideró que "abrir la vía a cualquier forma de intervención sería grave error". (Vio Grossi 1994: 129)

¿Constituyeron estas declaraciones multilaterales y las doctrinas desarrolladas de forma unilateral sobre reconocimiento de gobiernos de facto algún tipo de régimen de promoción de la democracia en América? Para responder esta pregunta debemos analizar el alcance geográfico y conceptual de tales manifestaciones por la democracia.

Si bien se podría aceptar que las declaraciones multilaterales mencionadas ut supra tuvieron un alcance geográfico interamericano, su contenido no estableció un régimen en los términos definidos por Krasner. En cambio, tales declaraciones sentaron las bases iniciales de ciertos principios -uno de los cuatro elementos constitutivos de todo régimen- que serían posteriormente algunos de los pilares en los que reposaría el régimen interamericano.

En efecto, en el Tratado del TIAR de 1947 se encuentra una formulación inicial del principio de la seguridad democrática: el convencimiento de que el objetivo de la paz está mejor servido y garantizado en tanto existan gobiernos democráticos en el continente. La nota cursada por el canciller de Uruguay Rodríguez Larreta a sus homólogos de la región en 1945, también destacaba esta relación de causalidad entre régimen democrático y paz internacional. Por su parte, la "Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana" aprobada en Buenos Aires, Argentina, en 1936, proclama la existencia de una democracia solidaria en el continente, sentando las bases iniciales para reflexionar sobre acciones solidarias en favor de la democracia.

En el caso de las doctrinas elaboradas unilateralmente sobre reconocimiento de gobiernos de facto, la aplicación concreta de sus respectivas prescripciones no llegó a abarcar todos los países del continente. En la práctica, la doctrina Tobar y la doctrina Estrada generaron un número mayor o menor de terceros países que trataron de implementar sus prescripciones en sus respectivas políticas exteriores. Es decir, en esta etapa no había un régimen entendido como un conjunto homogéneo de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones sobre la promoción de la democracia en la región. Lo que había eran dos conjuntos de principios en pugna: uno favorecía la promoción de la

democracia, y el otro propugnaba el respeto a la soberanía y el principio de no intervención.

Por ejemplo, la doctrina Tobar inspiró a Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, a suscribir dos tratados: el 20 de diciembre de 1907, con una vigencia de diez años, y el 7 de febrero de 1923. En virtud de dichos tratados, los países centroamericanos establecieron que "los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco repúblicas por un golpe de estado o una revolución contra un Gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo, libremente electa, no haya reorganizado el país en forma constitucional". El Tratado de 1923 fue más allá, al agregar el requisito adicional que una vez reorganizado el país en forma constitucional ninguna "de las personas que resultaren electas Presidente, Vicepresidente o Designado" hubiese sido jefes de golpe de estado o tuvieran vínculos familiares con ellos, o formado parte del gabinete o tenido un alto mando militar al producirse la revolución o verificarse la elección (Vio Grossi 1994: 128).

En contraste, en 1931 el Perú fue el primer país que aplicó la doctrina Estrada. En efecto, la Junta de Gobierno entonces encabezada por Ricardo Elías no gestionó ni esperó el reconocimiento de los gobiernos extranjeros para entablar relaciones con ellos. (Novak & García-Corrochano 2001: 123).

Esta defensa peruana del principio de no intervención se reiteró frente a la nota del canciller uruguayo Rodríguez Larreta que planteaba implementar una defensa multilateral de la democracia y los derechos humanos. En efecto, la respuesta del Gobierno del Perú a la nota de Rodríguez Larreta, fechada el 31 de diciembre de 1945, señaló al respecto: "Mi Gobierno estima que la conclusión a la que llega la nota de Vuestra Excelencia, al preconizar una acción colectiva multilateral en defensa de la democracia y los derechos humanos, plantea un problema de grave trascendencia que merece ser considerado con la más prudente atención, a fin de que el reconocimiento y amparo de un principio tan importante como el de la condición jurídica del hombre, sujeto de Derecho Internacional, no cause desmedro al de la no intervención que, después de varias décadas de laboriosos esfuerzos ha logrado amplia consagración en el sistema regional interamericano. Este principio...debe permanecer incólume como una garantía de la independencia de los Estados americanos dentro del espíritu de unidad que entre ellos debe reinar por libre expresión ya expresada de su soberanía..." (OEA 1962a: 14)

En suma, podemos afirmar que en esta primera etapa no existió un régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia. En el caso de las declaraciones multilaterales, si bien su alcance geográfico fue interamericano, ellas sólo iniciaron el desarrollo de los principios de seguridad democrática y democracia solidaria. Pero no se llegó a consensuar los otros elementos constitutivos que debe exhibir todo régimen en los términos formulados por S. Krasner: normas, reglas y proceso de toma de decisiones.

Por su parte, las doctrinas sobre no reconocimiento de gobiernos de facto generaron una pugna en el establecimiento de prioridades en la acción concreta de política exterior entre los países de la región, sea para promover la democracia

o para defender el principio de no intervención. Ninguna de ellas alcanzó a cubrir todo el continente, ni tampoco adquirió preeminencia como para ser la base de un régimen interamericano de promoción de la democracia. A lo más, empleando la amplia definición de régimen propuesta por R. Little, en el sentido de “áreas específicas de actividad gobernada por reglas en el sistema internacional”, podría eventualmente sostenerse que existió un incipiente régimen subregional en Centroamérica de promoción de la democracia, en virtud de los tratados de 1907 y 1923 anteriormente mencionados.

La Carta de la OEA de 1948

La Novena Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá fue el marco en que se aprobó la Carta fundacional de la Organización de los Estados Americanos (Carta de Bogotá de 1948), que constituyó la primera organización internacional intergubernamental de carácter regional, creada dentro de los alcances del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. En esta misma conferencia, se aprobó el denominado Pacto de Bogotá relativo a la solución pacífica de controversias. De esta manera, se consolidó la institucionalidad del sistema interamericano expresada en el trípode constituido por el pacto de asistencia y seguridad continental (TIAR, de 1947); el establecimiento de la organización política internacional en América (Carta de la OEA, de 1948); y, los procedimientos para la solución pacífica de conflictos (Pacto de Bogotá, de 1948).

Vale la pena tener presente que el reforzamiento institucional del sistema interamericano fue liderado por los Estados Unidos de América, en lo que se interpreta como una acción orientada a profundizar el compromiso de solidaridad de naturaleza político-militar en el continente. La importancia de la aprobación de los mencionados instrumentos interamericanos en 1947 y 1948 debe ponderarse a la luz de la creciente rivalidad entre las dos superpotencias en un mundo bipolar y la competencia que se desencadenó en los planos de seguridad e influencia política entre Estados Unidos de América y la Unión Soviética, luego de culminada la segunda guerra mundial. (Bákula 2002: 1462)

En ese contexto, la Carta de la OEA de 1948 aborda el tema de la democracia en dos partes. Primero, el tercer párrafo del preámbulo lee: “Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Interesa destacar lo innovadora que resulta esta frase preambular, dado que vincula el tema de las instituciones democráticas al respeto de los derechos esenciales del hombre. Aún más, el énfasis o la finalidad de este párrafo parece recaer en el respeto de los derechos humanos, siendo las instituciones democráticas una suerte de condición o medio para garantizar la vigencia de los derechos humanos. Por ello, no faltan autores que emplean este concepto de “régimen de libertad individual y justicia social” del preámbulo de la Carta de la OEA de 1948 para relacionarlo con los orígenes del régimen interamericano para la promoción y defensa de los derechos humanos, más que con el de la promoción de la democracia. (OEA 2000: 2)

Segundo, el artículo 5d) de la Carta de la OEA de 1948 referido a los principios reza: "La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".³ En virtud de este artículo se establece un estándar de comportamiento en término de obligaciones para los Estados miembros: organizarse políticamente según el modelo de democracia representativa, en el entendido que dicho modelo constituye el supuesto para realizar la solidaridad interamericana y los objetivos acordados.

Sin embargo, ni la Carta de la OEA de 1948 ni las actas de la Novena Conferencia Internacional Americana precisaron qué se entiende por democracia representativa. (Vio Grossi 1994: 108).

Es interesante anotar que, junto a esas dos menciones a las instituciones democráticas y la democracia representativa, la Carta de la OEA de 1948 incluyó también el artículo 15, para reafirmar la vigencia del principio de no intervención, en los siguientes términos: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuera el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".⁵

En este sentido, se presentaban los elementos para mantener, también en este periodo como veremos más adelante, la tensión entre la promoción de la democracia, por un lado, y la vigencia del principio de no intervención, por el otro, que habíamos identificado ya en el período precedente.

¿Cuáles son las implicancias y alcances de estas disposiciones sobre democracia en la Carta de la OEA? ¿Podría afirmarse que en virtud de estas dos menciones a la democracia en la Carta fundacional de la OEA, los Estados miembros establecieron un régimen de promoción y consolidación de la democracia y le confirieron a la Organización las competencias adecuadas para supervisar este eventual régimen?

Consideramos que, desde el punto de vista de la definición de régimen formulada por S. Krasner, la Carta de la OEA de 1948 no llegó a establecer estrictamente un régimen como tal, sino que avanzó en la consagración de ciertos principios y normas, es decir sólo dos de los cuatro elementos constitutivos de un régimen.

Si los principios son creencias sobre hechos, causa y rectitud, la Carta de la OEA de 1948 formalizó dos: el convencimiento que las instituciones democráticas son una condición o presupuesto para la vigencia y respeto de los derechos humanos (tercer párrafo del preámbulo); y que la democracia representativa es condición o supuesto para la cooperación interamericana y para alcanzar los objetivos

3 Corresponde al artículo 3d) de la Carta de la OEA actual.

4 Sí debe, en cambio, destacarse que en las reuniones que precedieron a la adopción de la Carta de la OEA de 1948, la delegación de Brasil propuso que la calidad de miembro de la Organización estuviera supeditada al cumplimiento de dos condiciones previas por parte de los Estados: la ratificación de la Carta de Bogotá y la adopción de una forma democrática de gobierno, que implicaba libertad de voto, libertad para la empresa privada, pluralismo político y garantía de los derechos fundamentales del hombre. Esta propuesta brasileña no prosperó.

5 Corresponde al artículo 19 de la Carta de la OEA actual.

planteados (artículo 5d). Igualmente, si las normas aluden a los estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, la Carta de la OEA dispuso una: la obligación de los Estados de organizarse políticamente siguiendo el modelo de la democracia representativa (artículo 5d).

Sin embargo, no estableció reglas en tanto prescripciones o proscripciones para la acción concreta, ni tampoco procedimientos para la toma de decisiones para aplicar medidas. No se contemplaron mecanismos colectivos para velar por el cumplimiento de los principios y las normas. Tampoco se confirieron competencias o facultades a la misma Organización para supervisar la observancia de los principios y normas acordadas por los Estados miembros.

En base a estas consideraciones, podemos coincidir con Villagrán-Kramer y Rubin quienes sostienen que en esta etapa "el fortalecimiento de la democracias era, a criterio de los Estados, incumbencia de los Estados y no de la Organización, por lo que a ellos correspondía y no a la Organización fortalecer la democracia en cada uno de los países. A primera vista parece un contrasentido con lo consignado en la Carta de Bogotá. Sin embargo, el tema no era objeto de aproximaciones jurídicas sino políticas". (Villagrán-Kramer & Rubin 1992: 11).

Al respecto, es ilustrativa la Resolución No. XXXII sobre la Preservación y Defensa de la Democracia aprobada por la misma Novena Conferencia Interamericana que aprobó también la Carta de la OEA. Esta resolución solicitaba a los Estados adoptar, dentro de su territorio y de conformidad con sus respectivos preceptos constitucionales, las "medidas necesarias para desarraigar e impedir actividades dirigidas, asistidas e instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros, que tiendan a subvertir, por la violencia, las instituciones de dichas Repúblicas".

A esta interpretación abona también la Declaración de Santiago, aprobada en agosto de 1959, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Chile. En efecto, si bien este instrumento declaró, de un lado, que "... la existencia de regímenes antidemocráticos, constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica para el Hemisferio..."; también señaló que: "... no hay ningún órgano de la Organización que tenga competencia para sancionar en forma alguna al Estado miembro cuyo régimen político no sea del todo adecuado al esquema ideal de la democracia representativa..." y que "...La Carta de Bogotá deja librado por entero a la buena fe de los Estados miembros la conformidad de su conducta con los altos ideales que la inspiran".

En este mismo sentido, el Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre Derechos Humanos y Ejercicio de la Democracia, de 1959, aprobado por mayoría, expresó que: "en el régimen de la Carta de Bogotá no hay lugar para la acción colectiva en defensa o restauración de la democracia", que no sea la prevista para los "casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca". (Vio Grossi 1994: 114)

Una aproximación a la práctica generalmente seguida por los Estados miembros y la Organización durante esta etapa, parece confirmar que la tarea de promoción y consolidación de la democracia era considerada una tarea de los

Estados, así como que la apreciación específica de los casos adoptaba criterios políticos más que jurídicos.

De hecho, una somera revisión de las actas del Consejo de la OEA en este período indica que la regla general era no pronunciarse ni tratar los casos de golpes de Estado en la Organización. Por ejemplo, en Argentina, una Junta Militar encabezada por Jorge Rafael Videla derroca a Isabel Martínez viuda de Perón el 24 de marzo de 1976. La delegación de Argentina asumió la presidencia del Consejo Permanente de la OEA el 2 de abril de 1976, cargo que ejerció hasta el 30 de junio de 1976, sin que durante ese período se abordara el tema del golpe liderado por el general Videla. Similar tratamiento recibían en la OEA los golpes de Estado llevados a cabo por los civiles. Siguiendo el caso argentino, en noviembre de 1962, el Presidente del Senado, José María Guido derroca al Presidente Arturo Frondizi, estableciéndose un gobierno civil de facto, sin que la OEA tratara el tema tampoco. (Bazán 2005: 1-15).

Como toda regla general, ésta también tiene excepciones. En efecto, en ciertas ocasiones, se planteó dentro de la OEA el tratamiento de casos de gobiernos que habían llegado al poder por mecanismos distintos a los contemplados en las respectivas legislaciones nacionales: gobiernos de facto. Al respecto, por la riqueza conceptual de las deliberaciones entre los Estados miembros y la manera en que se grafica la tensión entre promoción de la democracia y principio de no intervención, resulta bastante ilustrativo estudiar cómo trató la OEA dos hechos ocurridos en el año de 1962: la situación de Cuba dentro del sistema interamericano, y el golpe de Estado ocurrido en el Perú.

El 9 de noviembre de 1961, Colombia presentó una nota solicitando la convocatoria a una reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, "para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana". Por ello, del 22 al 31 de enero de 1962 se celebró en Punta del Este, Uruguay, la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

El documento de base de la reunión fue un informe preparado por la Comisión Interamericana de Paz sobre las denuncias formuladas en contra del gobierno de Cuba por la violación de los derechos fundamentales del sistema interamericano, por su intervención agresiva en los asuntos internos de otros Estados, por su alianza con potencias totalitarias extracontinentales, por su incumplimiento de las normas de la democracia representativa, y por el atropello de los derechos humanos en el interior de Cuba. (TIAR 1962: 118). Cabe precisar que la delegación cubana descalificó este informe debido a que su elaboración fue encargada a un grupo de cinco países, cuatro de los cuales⁶ eran países que habían roto relaciones diplomáticas con Cuba, y que, a su juicio, eran gobiernos enemigos de su país. (TIAR 1962: 177)

Para efectos de este ensayo interesa identificar los elementos de la posición peruana en esta reunión. El entonces canciller del Perú, Luis Alvarado Garrido,

6 Colombia, Venezuela, El Salvador y los Estados Unidos de América.

presentó claramente la posición peruana en los siguientes términos:

- Según el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Paz, se evidenciaba que el gobierno de Cuba había violado y viola los instrumentos y acuerdos del sistema interamericano en forma que constituía amenaza a la paz y a la seguridad del continente.

- Cuba violaba el principio de no intervención en contubernio con las potencias totalitarias extracontinentales como China y la Unión Soviética. - Asimismo, el gobierno de Cuba violaba el principio de autodeterminación porque el pueblo cubano no podía expresarse a través de elecciones.

- En tales circunstancias, el Perú propugnaba una acción colectiva de los Estados americanos, considerando que el artículo 19 de la Carta de la OEA dispone que las medidas de acción colectiva no constituyen intervención ilegal en los asuntos de un Estado americano⁷. Literalmente, Alvarado Garrido señaló: "La acción concertada de los Estados americanos para la defensa de la paz y de su propia seguridad, en cumplimiento de pactos convenidos por todos ellos y que en consecuencia los obligan ineludiblemente, es algo por entero distinto de la ingerencia arbitraria de un gobierno en los asuntos internos de otro". (sic) (TIAR 1962: 121)

- Resultaba procedente aplicar el artículo 6 del TIAR que autoriza medidas defensivas ante "cualquier hecho o situación que ponga en peligro la paz de América". En este sentido "la invocación del artículo 6 en caso de violación de los derechos humanos y de la democracia representativa no es una ampliación de campo de su vigencia, sino constituye una aplicación del mismo prevista desde el momento de su aprobación" (sic) (TIAR 1962: 121-122).

- Para el Perú, el sistema interamericano era incompatible con un régimen marxista-leninista, por lo que debía declararse la incompatibilidad "entre la Organización de los Estados Americanos y el actual gobierno de Cuba, a fin de poder excluir a éste de nuestra comunidad". (TIAR 1962: 122)

Es decir, en este caso específico, el Perú se mostró abiertamente a favor de una acción colectiva para la defensa de la paz y seguridad interamericanas, que –a su juicio– estaban siendo puestas en peligro por parte del gobierno de Cuba mediante la violación de derechos humanos y la democracia representativa, así como del principio de no intervención en asociación con China y la Unión Soviética.⁸

Interesa destacar, igualmente, que el Perú consideraba que esa acción colectiva propugnada contra Cuba no implicaba infringir el principio de no intervención, sino más bien su defensa frente al gobierno de Cuba. Los fundamentos de esta posición peruana ya habían sido adelantados por el presidente Manuel Prado en su discurso ante el Consejo de la Organización que lo había recibido en

⁷ El artículo 19 de la Carta de la OEA de 1948 lee: "Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 15 y 17". Los artículos aludidos se refieren a los principios de no intervención e inviolabilidad de territorio.

⁸ Esta posición peruana contrasta con aquella defendida brillantemente por el Canciller Raúl Porras Barrenechea en el marco de la VII Reunión de Consulta, celebrada del 22 al 29 de Agosto de 1960, en San José de Costa Rica. La Declaración final de la VII Reunión de Consulta no mencionó a Cuba y se limitó a condenar la intervención sino-soviética en el hemisferio. Al respecto, véase Carlos ALZAMORA (2000) "La agonía del visionario. La lección final de Raúl Porras". Lima: Ediciones El Virrey.

Washington D.C. el 20 de Septiembre de 1961, en el cual afirmó: "Los principios no han de aplicarse para destruirse a sí mismos, de suerte que si un Estado interfiere en la marcha de otros, sería absurdo que invocase la norma de la no intervención precisamente para continuar violándola; una acción mancomunada se hace entonces necesaria para poner coto a este atropello del derecho" (TIAR 1962: 119)

Bajo esta perspectiva, debe observarse un elemento peculiar de la posición asumida por el Perú frente al caso cubano. A diferencia de otras situaciones analizadas *ut supra* en las cuales la posición peruana de defensa del principio de no intervención estaba en tensión con el de la promoción de la democracia (Vg. aplicando la doctrina Estrada en 1931, o la respuesta a la nota de Rodríguez Larreta en 1945), en el caso de Cuba, la defensa del principio de no intervención no estaba en tensión sino que coincidía más bien con la defensa de la promoción de la democracia.

Por su parte, en su discurso de orden, el canciller de Cuba, Osvaldo Dorticós, señaló que la reunión se había convocado no para evitar la propagación del comunismo internacional en el continente, sino para evitar los movimientos de liberación nacional y antiimperialistas de muchos pueblos de América Latina. Recordó que otras delegaciones que se abstuvieron de votar a favor de la convocatoria, ya habían demostrado que ésta carecía de fundamento legal. Cuestionó que se singularice a Cuba por el tema de democracia cuando lo mismo se podría decir entonces de países como Paraguay o Nicaragua. Lo mismo para el tema de violación de derechos humanos. No negó el carácter socialista de su revolución, en el entendido que, en ejercicio de su soberanía y autodeterminación⁹, el pueblo de Cuba podía escoger la ruta de desarrollo de su preferencia. En ese sentido, el canciller cubano señaló que su país no aceptaba que el contenido socialista de su revolución pudiera servir de base o justificación para que se limitaran sus derechos de Estado soberano. Para Cuba, las diferencias de regímenes políticos no podían ser obstáculos para la coexistencia en los organismos regionales. (TIAR 1962: 175-194)

Resulta paradójico constatar que tanto Cuba como la mayoría de los demás Estados miembros, incluyendo al Perú, consideraban que el fundamento jurídico y principista de sus respectivas posiciones era el respeto del principio de no intervención y la autodeterminación. Lo paradójico alude a que, a pesar de contar con fundamentos idénticos, tales posiciones conducían a conclusiones divergentes. Para Cuba, la vigencia del principio de no intervención, la autodeterminación y soberanía, implicaba respetar su proceso político interno y permitir la coexistencia de regímenes heterogéneos dentro de la OEA. Para la mayoría de los demás Estados miembros, incluyendo al Perú, la defensa del principio de no intervención implicaba excluir a Cuba del sistema interamericano.

Al concluir esta Octava Reunión de Consulta, se aprobó la Resolución VI "Exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el sistema

9 El artículo 13 de la Carta de la OEA de 1948 lee: "Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal".

interamericano".¹⁰ No puede dejar de observarse que esta decisión significó un claro viraje de lo que los cancilleres de América habían consensuado tres años antes respecto a la defensa colectiva de la democracia representativa. Recordemos que la Declaración de Santiago, aprobada en agosto de 1959, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Chile, había señalado que "... no hay ningún órgano de la Organización que tenga competencia para sancionar en forma alguna al Estado miembro cuyo régimen político no sea del todo adecuado al esquema ideal de la democracia representativa..." y que "...La Carta de Bogotá deja librado por entero a la buena fe de los Estados miembros la conformidad de su conducta con los altos ideales que la inspiran".

¿Significó acaso esta decisión adoptada en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores frente a Cuba la puesta en práctica de un mecanismo colectivo acordado por consenso para la futura defensa de la democracia representativa y, por ende, una superación definitiva de lo consensuado en la Declaración de Santiago de 1959?

En nuestra opinión, la respuesta es no. En primer lugar, habría que tener en cuenta que tal decisión no fue adoptada por consenso sino por mayoría¹¹. Es decir, no hubo consenso sobre la procedencia legal de actuar colectivamente en defensa de la democracia representativa. Sobre este mismo punto, resulta relevante el tratamiento que la OEA dispensó al golpe de Estado ocurrido en el Perú unos meses más tarde. Como veremos seguidamente, el caso cubano no sirvió de precedente dado que no hubo acción colectiva de la OEA para la defensa de la democracia en el Perú.

El 18 de julio de 1962, cuando el Congreso del Perú se aprestaba, de conformidad con la Constitución Política, a elegir al Presidente de la República entre los tres candidatos que habían alcanzado las más altas votaciones en los comicios de ese año, incluyendo al líder del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, las fuerzas armadas lideradas por el general Pérez Godoy dieron un golpe de Estado deponiendo al presidente Manuel Prado.

Pocos días después, el 27 de julio de 1962, los gobiernos de República Dominicana, Venezuela, Honduras y Costa Rica, cursaron una nota al Presidente del Consejo de la Organización solicitando, conforme al artículo 39 de la Carta de la OEA, que se convoque "a la brevedad posible, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para que considere la actitud que deben adoptar los Gobiernos de los Estados miembros frente a regímenes surgidos de golpes de Estado" (OEA 1962: 2). Si bien es cierto que dicha nota no hacía mención al Perú, se interpretaba que la mencionada iniciativa surgía "como reacción internacional frente a los recientes acontecimientos políticos ocurridos en el Perú", como lo diría el Representante Permanente de Paraguay (1962a: 60).

¹⁰ Este proyecto fue copatrocinado por las delegaciones de Panamá, Paraguay, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Perú, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Haití, Guatemala, República Dominicana, Estados Unidos de América y Uruguay.

¹¹ Las delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y México no copatrocinaron la resolución que excluyó a Cuba del sistema interamericano. Aún más, desde el punto de vista de Ecuador y México, la exclusión de un Estado miembro no era jurídicamente posible sin una reforma previa de la Carta de la OEA.

En efecto, el Perú se sintió aludido, al punto que en la sesión del 8 de agosto de 1962, su Representante Permanente, el embajador Juan Bautista de Lavalle, calificó de improcedente la solicitud de convocatoria de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, exigiendo el respeto del principio de no intervención. (OEA 1962 a: 10).

El punto de partida de la delegación del Perú era que el objetivo fundamental de la OEA era salvaguardar la soberanía y la independencia de los Estados. Bajo esta perspectiva, el Perú consideraba que la solicitud formulada por los gobiernos de República Dominicana, Venezuela, Honduras y Costa Rica, revelaba "un manifiesto sentido intervencionista, en cuanto tiende a promover una actitud colectiva sobre acontecimientos de naturaleza política que ocurre en el ámbito de jurisdicción interna de los Estados soberanos, iguales e independientes". Recordó que la Resolución II aprobada en la Quinta Reunión de Consulta celebrada en Santiago de Chile en 1959 recomendaba a los Estados miembros "la estricta observancia del principio de no intervención y el cumplimiento riguroso de las obligaciones provenientes de los instrumentos jurídicos vigentes del derecho internacional americano, destinados a preservar la independencia y la soberanía de los Estados". Adicionalmente, el embajador Bautista de Lavalle observó que no existía "un instrumento interamericano vigente que establezca procedimientos ni medidas colectivas de aplicación a asuntos de esta naturaleza" (OEA 1962 a: 10).

Respecto al principio de no intervención, la delegación del Perú trajo a colación la expresa defensa de este principio contenida en las sendas notas de respuesta que en el año 1945 las cancillerías de Brasil, Chile, Perú y Estados Unidos de América remitieran al entonces canciller uruguayo Rodríguez Larreta quien había planteado una acción colectiva multilateral para defender la democracia y los derechos humanos frente al peligro de las actividades nazi-fascistas en el hemisferio. Asimismo, la delegación del Perú recordó que las notas de respuestas de Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay contenían también importantes observaciones fundadas en el principio de no intervención. (OEA 1962 a: 14-17)

En conclusión, el Perú exigía el respeto al artículo 15 de la Carta de la OEA de 1948 que rezaba: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuera el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".¹² El Perú consideraba que la única excepción a este principio estaba consagrada en el artículo 19 de la Carta de la OEA de 1948: medidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad, situación que no resultaba aplicable al caso.¹³ (OEA 1962 a: 17-18). Al respecto, la delegación del Perú había indicado que la Junta de Gobierno encabezada por el General Pérez Godoy había "proclamado su firme posición anticomunista y está decidida, cumpliendo compromisos

12 Corresponde al artículo 19 de la Carta de la OEA actual.

13 El artículo 19 de la Carta de la OEA de 1948 lee: "Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 15 y 17". Los artículos aludidos se refieren a los principios de no intervención e inviolabilidad de territorio.

internacionales del Perú, a colaborar en la acción colectiva continental contra cualquier forma de penetración comunista". (OEA 1962 a: 10).

Podría afirmarse que, al asumir esta posición, el Perú estaba interpretando implícitamente que el artículo 5d) de la Carta de la OEA de 1948 que lee: "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren de una organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"¹⁴, era una solicitud a los Estados, un deber de los Estados sin que existiera un mecanismo para que la OEA lo supervise. En suma, era un tema que recaía dentro de la jurisdicción interna de cada Estado. De esta manera, el Perú reiteraba su tradicional posición de defensa del principio de no intervención, posición que esta vez lo colocaba nuevamente en tensión con el principio de la promoción de la democracia.

Por el contrario, las delegaciones de República Dominicana, Venezuela, Honduras y Costa Rica, apoyadas por Ecuador y Bolivia, estimaban que, en virtud de la Carta de la OEA y posteriores instrumentos sobre democracia, todos los gobiernos americanos habían "adquirido el compromiso interamericano de respetar y hacer respetar las normas fundamentales del sistema democrático representativo". En consecuencia, como lo señalara el Presidente de Ecuador, citado por la delegación de Costa Rica, "el ejercicio de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos, han dejado de ser un asunto interno, privativo de cada Estado, para devenir una obligación interamericana". (OEA 1962: 16). La delegación de Estados Unidos de América expresó sus simpatías por las razones detrás de la solicitud formulada por República Dominicana, Venezuela, Honduras y Costa Rica, para que se considere la actitud que deben adoptar los gobiernos de los Estados miembros frente a regímenes surgidos de golpes de Estado. (OEA 1962: 34).

La divergencia de posiciones frente a los alcances del artículo 5d) de la Carta de la OEA de 1948¹⁵ y la posibilidad de llevar adelante una acción colectiva en defensa de la democracia era evidente. En ese contexto, en la sesión del 10 de agosto de 1962, se puso a votación el proyecto de resolución por el cual se convocaba a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas para que se considere la actitud que deben adoptar los gobiernos de los Estados miembros frente a regímenes surgidos de golpes de Estado. El resultado de la votación fue: 7 votos a favor¹⁶, 5 votos en contra¹⁷, y 8 abstenciones¹⁸. El proyecto de resolución fue rechazado.

Esta reacción de la OEA al golpe de Estado en el Perú de 1962 da pie para formular dos comentarios. Por un lado, no deja de llamar la atención este desenlace si consideramos que meses antes el sistema interamericano había desplegado una acción colectiva frente a Cuba en defensa de la seguridad democrática. Como lo expresara directamente la delegación de República Dominicana "¿Por qué debemos precavernos del militarismo comunista y no de todos los militarismos?

¹⁴ Corresponde al artículo 3d) de la Carta de la OEA actual.

¹⁵ Corresponde al artículo 3d) de la Carta de la OEA actual.

¹⁶ Colombia, Honduras, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Ecuador.

¹⁷ Paraguay, Perú, Uruguay, Argentina, Haití.

¹⁸ México, Nicaragua, Panamá, Brasil Chile, El Salvador, Estados Unidos de América y Guatemala.

¿Por qué es malo el golpe de Estado comunista y no lo es el de otro tipo?" (OEA 1962: 9).

De otro lado, este desenlace en la OEA al abordar el golpe de Estado en el Perú de 1962 lo que hace es abonar la tesis avanzada *ut supra* en el sentido de que durante esta etapa la promoción y consolidación de la democracia era considerada una tarea de los Estados, así como que la apreciación específica de los casos adoptaba criterios políticos más que jurídicos. El contexto de la guerra fría ayuda a explicar estos alcances interpretativos que se hicieron del artículo 5d) de la Carta de la OEA de 1948¹⁹ sobre el ejercicio efectivo de la democracia. Adicionalmente, tal interpretación parecía acomodar mejor a un continente en donde existía una heterogeneidad de regímenes dictatoriales, militares, autoritarios, semidemocráticos y democráticos.

En suma, en esta etapa que tuvo como contexto histórico mundial la confrontación ideológica Este-Oeste, la promoción de los principios y valores políticos de la institucionalidad democrática reflejados en la Carta de la OEA estuvieron supeditados a los intereses estratégicos de seguridad. Como hemos visto, el silencio de la OEA frente a golpes de Estado y gobiernos de facto en la región fue la regla general en este período.

En esta etapa estuvo presente también la tensión entre defensa unilateral y defensa multilateral de la democracia. La diferencia con la etapa precedente es que la defensa unilateral dejó de ser pasiva (como la preconizada por la doctrina Tobar) para convertirse en defensa unilateral activa.

En efecto, ante la ausencia de un mecanismo de acción colectiva para la promoción de la democracia previsible y permanente, un número de Estados miembros adoptó medidas unilaterales orientadas a preservar la democracia. Se suelen citar las acciones y sanciones unilaterales contra dictadores como Somoza, Duvalier o Trujillo, (Perina 2000: 5), aunque hubo otras. Por ejemplo, como reacción al golpe de Estado de la Junta encabezada por el general Pérez Godoy, Estados Unidos de América rompió relaciones diplomáticas con el Perú el mismo 18 de julio de 1962 y calificó el derrocamiento como "un retroceso para la Alianza para el Progreso". (St. John 1999: 188). Cabe precisar que, en la Declaración a los Pueblos de las Américas, los gobernantes del hemisferio reunidos en Punta del Este en 1962, refiriéndose a la Alianza para el Progreso habían señalado: "Esta Alianza se funda en el principio de que el amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud." (OEA 1962: 28).

No obstante, debe anotarse que en esta etapa no dejó de estar presente la promoción de una acción multilateral para defender la democracia: hubo propuestas concretas orientadas a la defensa colectiva de la democracia en el hemisferio. En este sentido, resulta relevante para este ensayo destacar la formulación de la denominada "doctrina Betancourt". Con fecha 20 de febrero de 1963, el entonces presidente de Venezuela, Rómulo Betancourt dirigió una nota a la OEA, en la cual señalaba: "Consideramos que debe negarse reconocimiento diplomático a las Juntas o Jefes de Estado autoelectos, después

¹⁹ Corresponde al artículo 3d) de la Carta de la OEA actual.

de haber sido abatido por la fuerza un orden de cosas político de origen comicial. El procedimiento de ese Acuerdo establecido para el reconocimiento diplomático de los gobiernos de facto necesitaría complementarse con una cláusula punitiva. El gobierno de hecho que incumpliera las obligaciones contraídas de llamar a elecciones libres dentro de un plazo determinado y de respetar los derechos humanos, debiera ser excluido de la comunidad jurídica regional y sometido a un boicot diplomático y comercial”.

Tanto el presidente Betancourt como su sucesor el presidente Raúl Leoni implementaron esta doctrina en su política exterior. Sin embargo, fue dejada de lado por el presidente Rafael Caldera en 1968 “al constatar que lo único que se logró con la aplicación de esta doctrina fue aislar a Venezuela del resto de países de la región, que mayoritariamente contaban con gobiernos de facto.” (Novak & García Corrochano 2001: 120).

A manera de balance político de esta etapa en la OEA, cabe citar al ex secretario general César Gaviria, quien refiriéndose a este período ha señalado: “La confrontación global, con sus repercusiones de dictaduras, guerras civiles e intervencionismo unilateral, paralizó la acción colectiva hemisférica, minimizó las posibilidades de cooperación y debilitó enormemente la solidaridad. La OEA fue sin duda una víctima de las consecuencias de un mundo dividido en bloques irreconciliables. La democracia y el respeto a los derechos humanos, e incluso la soberanía de las naciones, y la vigencia del derecho internacional, se sacrificaron y subordinaron con frecuencia en función del enfrentamiento Este-Oeste. El enfoque bilateral ocupó, en forma casi exclusiva, las relaciones interamericanas”. (Gaviria 2004: 4)

Protocolo de Cartagena de 1985

El Protocolo de Cartagena de 1985 tuvo como contexto histórico lo que Samuel Huntington ha denominado “la tercera ola democratizadora”. El inicio de esta ola se suele ubicar a mediados de los años setenta cuando se consolida la democracia en Grecia, España y Portugal, dado que el establecimiento de la democracia era considerada necesaria para acceder a los beneficios económicos del esquema de integración de la Comunidad Europea (CE). En 1981 Grecia accedió a la CE y cinco años más tarde, le siguieron España y Portugal. (Huntington 1996: 5).

Esta ola democratizadora fue bastante visible en América Latina también. Recordemos que en esa misma época la tendencia es de reemplazar los gobiernos militares de facto, que entonces estaban en el poder, por gobiernos democráticamente elegidos. En el caso peruano, Fernando Belaúnde Terry, vencedor de las elecciones de 1980, asume la presidencia el 28 de julio de 1980, poniendo fin al gobierno militar encabezado por el general Francisco Morales Bermúdez.

Otro elemento a tener en cuenta al momento de caracterizar el contexto histórico de esta etapa son las circunstancias y los antecedentes de los trabajos preparatorios conducentes a la reforma de la Carta de la OEA que se materializó con el Protocolo de Cartagena de 1985. Conscientes de los cambios que estaban ocurriendo en la escena internacional, los Estados miembros coincidían en la

necesidad de aggiornar la Organización. La reforma introducida por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, había sido insuficiente. A las prioridades de seguridad enfatizadas por los Estados Unidos de América en un escenario de guerra fría, los países de América Latina, empezaron a exigir la atención a las prioridades de seguridad económica. (Bákula 2002: 1465)

En ese contexto, a iniciativa del Perú, la III Asamblea General de la OEA, reunida en Washington D.C., en abril de 1973, aprobó la resolución 127 por la cual se crea una Comisión Especial para "estudiar el sistema interamericano y proponer medidas para su reestructuración". Como lo señala el Embajador Bákula, dicha Comisión Especial se instaló en Lima el 20 de junio de 1973, bajo la conducción del embajador Carlos García Bedoya y su informe final fue elevado a los gobiernos americanos en febrero de 1975. Diez años después se aprobó en Cartagena de Indias, el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA que introdujo modificaciones sustanciales, fruto de aquella iniciativa y las labores de la mencionada Comisión Especial, las cuales entraron en vigor el 16 de noviembre de 1988. (Bákula 2002: 1468)

El Protocolo de Cartagena de 1985 despeja cualquier duda y ambigüedad jurídica que pudiera existir respecto al compromiso de los Estados y de la Organización para promover y consolidar la democracia en el hemisferio. En efecto, a iniciativa de la delegación de Argentina, se agregó como tercer párrafo del Preámbulo lo siguiente: "Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". (OEA 1988: 524) En este mismo sentido, a propuesta de Argentina, se aprobó como propósito esencial de la Organización (artículo 2b): "Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención". (OEA 1988: 470).

De esta manera, queda claramente establecido que la promoción de la democracia no es sólo una tarea de los Estados, como lo habíamos identificado en la etapa precedente, sino que lo es también de la Organización como tal, en la medida que se le incorpora a la Carta como propósito esencial de la Organización.

En esta etapa también está presente la tensión entre promoción de la democracia y el principio de no intervención. En efecto, paralelamente al reforzamiento de la promoción de la democracia, un número de delegaciones, incluyendo la del Perú, cuidó que el objetivo fundamental de promover y consolidar la democracia representativa no pudiera sustentar, en la práctica, una interpretación extensiva del principio de no intervención.

Bajo esa perspectiva, se introdujo entre los principios de la OEA el artículo 3e) que a la letra dice: "Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga; y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba expuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales". En palabras de Bákula "la consagración institucional de este principio, tenazmente perseguida por el gobierno peruano, conocido como "el respeto al pluralismo político", fue un logro digno de recordarse". (Bákula 2002: 1469).

Adicionalmente, en este mismo sentido, a propuesta de México, se fortaleció el principio de no intervención a través de la incorporación en la Carta de la OEA del segundo párrafo del artículo 1 que lee: "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", que estuvo inspirada en el artículo 2.7. de la Carta de las Naciones Unidas.

Otra de las importantes modificaciones introducidas por el Protocolo de Cartagena fue el artículo 110 por el cual se confiere al Secretario General la facultad de traer a la atención del Consejo Permanente o de la Asamblea General de la Organización, cualquier asunto que en su opinión afecte o amenace la paz, la seguridad o el desarrollo de un Estado miembro. Cabe precisar que en el debate que llevó a la aprobación de este artículo, la delegación del Perú expresó que dicha facultad no debía significar una intervención en asuntos internos de los Estados. (OEA 1988: 455).

Además de la defensa del principio de no intervención vis-a-vis la promoción de la democracia que hemos descrito, fue manifiesto el interés peruano sobre temas de desarrollo. Consta en actas que "la delegación del Perú manifestó que los conceptos de seguridad económica colectiva para el desarrollo, y de cooperación para el desarrollo integral deben quedar incluidos en la Carta de la OEA, dada su gran importancia para los países miembros". (OEA 1988: 518-519)

Una señal de esta nueva etapa, en la que la promoción y consolidación de la democracia es asumida como tarea conjunta de los Estados y de la Organización la constituye la Resolución AG/RES. 835 (XVI/O/86), aprobada en la Asamblea General de 1986. Esta resolución dispuso: "Reiterar a los gobiernos que aún no han restablecido el régimen democrático representativo de gobierno, la urgente necesidad de que pongan en ejecución los mecanismos institucionales que sean pertinentes para restaurar dicho régimen en el más breve plazo, mediante elecciones libres y abiertas, con voto secreto, ya que la democracia constituye la mejor garantía para la vigencia de los derechos humanos y es ella el firme sustento de la solidaridad entre los Estados del Continente".

Sin embargo, la realidad, a través de la crisis panameña de 1989 y la reacción de la OEA, nos dirá que los medios para la promoción de la democracia en las Américas debían perfeccionarse. En Panamá se habían programaron elecciones presidenciales para el 7 de mayo de 1989, y el gobierno elegido debía asumir el poder el 1 de Septiembre del mismo año. De acuerdo a fuentes imparciales, las elecciones, fueron ganadas por la oposición al régimen del general Noriega. No obstante, el Tribunal Electoral procedió a anular las elecciones "debido a un conjunto de limitaciones de hecho derivadas de la alteración del desarrollo normal de las elecciones por la acción obstruccionista de muchos extranjeros". Ante la exagerada represión gubernamental que ahondó la crisis política en Panamá, la XXI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores resolvió designar una misión integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador, Guatemala, y Trinidad y Tobago para que, asistidos por el Secretario General de la Organización colaboraran con las partes en

conflicto en Panamá a fin de encontrar fórmulas de avenimiento para superar los problemas existentes. (CIDH 1989: 1)

Para efectos del presente ensayo, debe subrayarse la acción colectiva adoptada por la OEA en defensa de la democracia y expresada en el envío de una Misión Especial a Panamá. La reacción de la OEA fue promover un esquema de negociaciones internas en Panamá que condujera a una solución consensual, compatible con los principios de autodeterminación de los pueblos, legitimidad del gobierno por constituirse y de no intervención. La OEA exhortó a los Estados a abstenerse "de acciones unilaterales que dificulten una solución justa y negociada" a la crisis. (Villagrán-Kramer & Rubin 1992: 20)

La exhortación de la OEA no tuvo efectos. La tensión entre la defensa multilateral activa de la democracia y la defensa unilateral activa iba a expresarse brutalmente. En medio de esos esfuerzos multilaterales, las tropas estadounidenses invadieron Panamá el 20 de Diciembre de 1989 para "proteger las vidas y propiedades estadounidenses, cumplir con las obligaciones de EEUU de operar y defender el Canal, asistir al pueblo panameño a restaurar la democracia y llevar a Noriega ante la justicia". Cumplidos los objetivos, desde el punto de vista de EEUU, las tropas estadounidenses se empezaron a retirar de Panamá el 27 de diciembre de 1989, fecha en que el Tribunal Electoral de Panamá convalidó los resultados de las elecciones de mayo de 1989, confirmando la victoria de la oposición liderada por Guillermo Endara, quien asumiría la Presidencia. El general Noriega fue trasladado a Miami donde cumple una condena de cárcel por 40 años por delitos de narcotráfico (US Department of State 2006). Las reacciones ante la invasión no se hicieron esperar. Por ejemplo, el gobierno peruano llamó a Lima a su embajador en Washington y "denunció lo que consideraba como un agravio a Latinoamérica". (St. John 1999: 205)

Panamá es un caso bastante ilustrativo de que el proceso hacia el establecimiento del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia no fue siempre progresivo ni lineal. En este caso, en base al compromiso individual de cada Estado y multilateral de la OEA para promover la democracia, se acordó desplegar una acción colectiva vía el envío de una Misión Especial de la OEA a Panamá que buscaba una salida negociada a través del diálogo con los actores políticos del país. Pero, se interpuso otro mecanismo, no multilateral sino unilateral, violatorio del derecho internacional, que dejó en evidencia la necesidad de perfeccionar los medios de promoción de la democracia.

Como bien se ha señalado, el caso panameño "aceleró la discusión y el análisis de posible mecanismos de defensa y promoción de la democracia que pudiesen evitar o prevenir contra comportamientos abusivos y represivos por parte de gobiernos de la región, por un lado, y la obsesión intervencionista unilateral, por otro." (Perina 2000: 18)

En suma, la promoción y consolidación de la democracia en América contaba con principios y normas, pero hacían falta todavía reglas específicas para la acción concreta, así como un procedimiento de toma de decisiones, fijados previamente por consenso, a fin de completar un régimen interamericano propiamente dicho de promoción y consolidación de la democracia. Estas tareas pendientes se abordarían en la siguiente etapa.

Res.1080, Declaración de Santiago y Protocolo de Washington

Coincidiendo con el fin de la guerra fría, el inicio del decenio de los noventa encontró a América Latina gobernada mayoritariamente por regímenes democráticos nacidos de las urnas y con optimismo frente al futuro. Como bien se ha observado, superado el sistema internacional bipolar, "los pueblos encontraron un medio nacional e internacional más propicio para realizar sus aspiraciones democráticas" (Rodríguez Cuadros 2001: 79).

Un claro ejemplo de ello es el Proceso de Paz en América Central. La dinámica estimulada por el Acuerdo de Esquipulas II, suscrita el 7 de agosto de 1987 por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua, estaba trayendo finalmente la paz y la reconciliación a Centroamérica, luego de una larga etapa de violencia enmarcada en un mundo bipolar de confrontación ideológica Este-Oeste. Como recuerda Luis Padilla, entre 1980 y 1990, la confrontación militar en la región "se expresó sobre todo a partir de los conflictos internos de países como Guatemala y El Salvador, y también por supuesto en Nicaragua, aunque con designio distinto al de aquellos, puesto que en estos dos casos fue en oposición de signos marxistas que se oponen a los gobiernos, y en el caso de Nicaragua es una oposición de signo conservador, que se opone a un gobierno de idea revolucionaria nacionalista." (Padilla, 1995).

Esquipulas II apuntaba a poner fin a los conflictos armados de la región a través de la negociación y el diálogo, enfoque que ha sido interpretado como un desafío a la política exterior de Estados Unidos de América en esa región "porque los norteamericanos apostaban en aquel entonces a la solución y al triunfo militar en esos conflictos." (Padilla, 1995). En el marco de Esquipulas II se iniciaron las negociaciones para el proceso de paz en Guatemala, se alcanzaron los acuerdos del proceso de paz en Nicaragua, en 1990 se celebraron elecciones en dicho país, y en 1991 se suscribe el acuerdo de paz de El Salvador. La Organización de Naciones Unidas desempeñó un importante rol en la supervisión y verificación de los acuerdos, a través del Grupo de Observación de las Naciones Unidas para Centroamérica, y la Misión de Observación de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL). En cambio, la Organización de Estados Americanos (OEA), se mantuvo al margen debido a que su capacidad para la acción colectiva en temas de su competencia como seguridad y promoción de la democracia y derechos humanos, estuvo frecuentemente supeditada a intereses específicos en la confrontación Este-Oeste.

Es relevante para este ensayo destacar dos aspectos de este proceso de paz. Primero, el principio de seguridad democrática, consagrado inicialmente en el sistema interamericano a través del TIAR de 1948, fue retomado y constituyó un componente fundamental en el Acuerdo de Esquipulas II. En efecto, este tratado dispone en el párrafo sobre elecciones libres que: "Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas, como expresión conjunta de los Estados centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos." Segundo, el acuerdo no sólo consagra el compromiso de los cinco países con impulsar el proceso de democratización, sino que establece también criterios para verificar los

avances de este proceso de democratización. A saber: libertad para la televisión, radio y prensa; total pluralismo político partidista; y estado de derecho con plena vigencia de las garantías constitucionales.²⁰

En ese contexto, se llevó a cabo en Santiago de Chile, del 3 al 8 de junio de 1991, el XXI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. En esta reunión se aprueban tres instrumentos claves, en la medida que, en base a ellos, podemos afirmar que se configura el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia. El primero es el Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del sistema interamericano. El segundo es la Resolución AG/RES 1080 (XXI-O/91) titulada "Democracia representativa". El tercero es la Resolución AG/RES 1124 (XXI-O/91) sobre la "Unidad para la Promoción de la Democracia".

A través de tales instrumentos, y del Protocolo de Washington de 1992, se establecen reglas en tanto prescripciones o proscripciones para la acción concreta, así como procedimientos para la toma de decisiones para aplicar medidas. Si sumamos a ellos los principios y normas avanzadas en las etapas previas sobre democracia, podemos afirmar que en esta etapa se configura plenamente el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia, en la medida que exhibe los cuatro elementos constitutivos de todo régimen, en los términos definidos por S. Krasner.

El 4 de junio de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores de las Américas aprobaron el "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano"²¹. Para efectos del presente ensayo, deben destacarse tres aspectos. Primero, los Estados "declaran su más firme compromiso político con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, así como para el éxito del proceso de cambios y renovación que requiere el sistema interamericano en el umbral del siglo XXI". Segundo, reiteran que "la democracia representativa es la forma de gobierno de la región y que su ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas". Tercero, los

20 El párrafo del Acuerdo de Esquipulas II sobre Democratización lee: "Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo, que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase su modelo económico-político y social, y realizarán de manera verificable las medidas conducentes al establecimiento y en su caso, el perfeccionamiento de sistemas democráticos representativos y pluralistas que garanticen la organización popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. Para efectos de verificar la buena fe en el desarrollo de este proceso de democratización se entenderá que deberá existir completa libertad para la televisión, radio y prensa. Esta completa libertad comprenderá la de abrir y mantener en funcionamiento medios de comunicación para todos los grupos ideológicos y para operar esos medios sin sujeción a censura previa.

Deberá manifestarse el pluralismo político partidista total; las agrupaciones políticas tendrán en este aspecto, amplio acceso a los medios de comunicación, pleno disfrute de los derechos de asociación y de las facultades de realizar manifestaciones públicas en el ejercicio irrestricto de la publicidad oral, escrita y televisiva, así como la libre movilidad para los miembros de los partidos políticos en función proselitista.

Asimismo, los gobiernos de Centroamérica que tengan en vigencia el Estado de Excepción, Sitio o Emergencia deberán derogarlo haciendo efectivo el Estado de Derecho, con plena vigencia de todas las garantías constitucionales".

21 Documento OEA/Ser.P AG/RES. (XXI-O/91)

Estados anuncian su "determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, de conformidad con la Carta de la OEA".

Es decir, desde el punto de vista de conformación del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia, los Estados no sólo reiteran la consagración de principios y normas, sino que anuncian su intención de ir más allá: adoptar procedimientos eficaces, oportunos y expeditos a tales efectos. Este es el valor agregado de esta etapa a través de estos documentos.

En este sentido, el 5 de junio de 1991, la Asamblea General de la OEA aprueba la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) "Democracia representativa", cuya parte resolutive establece reglas específicas para la acción concreta, así como un procedimiento de toma de decisiones, fijados por consenso, para enfrentar situaciones que impliquen "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".²² Como bien se ha observado, en ese supuesto, hay una asignación jerarquizada de responsabilidades: el Secretario General debe convocar al Consejo Permanente "al que le corresponde examinar la situación, decidir y convocar, sea a la Reunión Ad-Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, sea a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y todo ello dentro de un plazo de 10 días". (Vio Grossi 1994: 121)

Adicionalmente, es relevante la Resolución AG/RES 1124 (XXI-O/91), denominada "Unidad para la Promoción de la Democracia", aprobada en esta Asamblea General celebrada en Santiago de Chile, mediante la cual, los Estados acogen con beneplácito la creación de dicha Unidad por parte del Secretario General. Como antecedente, debe recordarse que, a través de la AG/RES. 1063 (XX-O/90), aprobada por el XX Período de Sesiones de la Asamblea General, el 8 de junio de 1990, se solicitó al Secretario General que establezca una Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General, con la finalidad de ofrecer "un programa de apoyo para la promoción de la democracia que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos". Es decir, estamos frente a una instancia creada dentro de la misma Secretaría General,

²² Los tres párrafos resolutivos de este documento leen:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen 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 para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.
2. Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional.
3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas que incentive a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional e informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo período ordinario de sesiones.

a solicitud de los Estados miembros, para tratar asuntos relacionados con la promoción de la democracia, garantizando la institucionalidad de la supervisión del régimen.

Tomando como base el artículo 2b) introducido en la Carta de la OEA por el Protocolo de Cartagena de 1985, que establece como propósito esencial de la Organización "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención", podemos afirmar que estos documentos emanados del XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de 1991 completan justamente el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia.

Es posible distinguir una suerte de división de funciones al interior del régimen. Por un lado, la tarea de promoción está a cargo, principalmente, de la Secretaría General a través de la Unidad para Promoción de la Democracia (UPD), que actúa a solicitud y con el consentimiento del Estado involucrado. De otro lado, la tarea de preservación (defensa) de la democracia se hace a través del mecanismo establecido por los Estados miembros en la Resolución 1080 "que opera sin y aún en contra de la voluntad del Estado concernido" (Vio Grossi 1994: 121). Perina agrega que mientras la Resolución 1080 e instrumentos similares se orientan "a resolver crisis que amenazan a la democracia en lo inmediato, y tienen carácter disuasivo y reactivo, las actividades de la UPD apuntan más bien a acciones desarrolladas en una perspectiva de mediano y largo plazo, de fortalecimiento de la institucionalidad democrática -lo que en última instancia constituye una labor preventiva" (Perina 2000: 20)

El establecimiento de este régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia no debe de perder de vista, sin embargo, que la responsabilidad "principal e indispensable de la defensa del régimen democrático radica en los ciudadanos de cada país, en sus partidos de políticos, en sus medios de comunicación, en sus sociedades civiles." (Valdés 2000: 3)

Interesa destacar que, en su intervención ante la plenaria, la delegación del Perú subrayó la interdependencia entre democracia y desarrollo socio-económico. Reconociendo la importancia de la expansión del régimen de la democracia representativa en el hemisferio, el Perú alertaba entonces que su consolidación no pasaba sólo por fortalecer las elecciones como forma de acceso al poder, sino por el ejercicio permanente del gobierno a favor de los intereses de las mayorías. En este sentido, señaló que "nuestras instituciones democráticas pueden debilitarse si no se establecen perspectivas claras para resolver y atender las necesidades económicas más indispensables de la población" (OEA 1992: 86). Esta vinculación entre régimen democrático y lucha contra la pobreza sería retomada posteriormente, con ocasión de las negociaciones orientadas a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

Habría que agregar un cuarto instrumento que contribuyó a configurar el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia en esta etapa. Se trata del Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, denominado "Protocolo de Washington", adoptado en Washington D.C., el 14 de Diciembre de 1992, en el marco del XVI Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. Interesa destacar la introducción del artículo 9 que establece un

mecanismo de suspensión de la participación en las diversas instancias de la Organización a los Estados que no respeten la institucionalidad democrática: una cláusula punitiva.²³

¿Qué nos dice la aplicación práctica? ¿Cómo actuó el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia en este período? La resolución 1080 se aplicó en cuatro ocasiones, frente a la crisis de Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996). En cambio, el artículo 9 modificado por el Protocolo de Washington, que entró en vigencia el 25 de Septiembre de 1997, todavía no se ha aplicado.

La opinión mayoritaria es que en los casos de Haití y Guatemala, el régimen fue eficaz en tanto su acción colectiva se orientó a la reinstitucionalización del orden democrático (Rodríguez Cuadros 2001: 84). En cambio, en el caso de la crisis peruana, originada por el autogolpe de Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992 con la disolución del Congreso y la eliminación progresiva de la separación de poderes, el régimen fue menos eficaz. El ex secretario general, César Gaviria, reconoció que "la OEA enfrentó los abusos de Fujimori, pero no hizo lo suficiente para suspender las acciones autoritarias, y no le hizo seguimiento a las decisiones que sobre este asunto tomó en la Asamblea en Bahamas" (Gaviria 2004: 14). Por ello, Tickner afirma que la OEA fue funcional a la legalización del "autogolpe" en el Perú y a la convalidación internacional de un parlamento a la medida de un gobierno no democrático. (Rodríguez Cuadros 2001: 85).

En el caso de Paraguay, la crisis se originó por la solicitud de renuncia formulada el 22 de abril de 1996 por el presidente Juan Carlos Wasmosy al Jefe del Ejército, general Lino Oviedo, quien se negó a renunciar y lideró un intento velado de golpe de Estado. El Consejo Permanente aprobó el 23 de abril la Resolución CP/RES. 680 (1071/96) "Apoyo al Gobierno Democrático del Paraguay". Finalmente, la crisis culminó con la renuncia del general Oviedo, el 24 de abril, en una ceremonia pública que contó con la presencia del Secretario General de la OEA, junto al presidente Wasmosy (Perina 2000: 12-13). A pesar del éxito del régimen interamericano que actuó rápidamente, este caso dejó ver algunas limitaciones "en particular, aquella relativa a la dificultad de actuar sólo de una manera reactiva y no preventiva". (Gaviria 2004: 15)

23 El artículo 9 lee: "Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. La facultad de suspensión solamente será ejercida 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) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.
- b) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.
- c) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.
- d) El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.
- e) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.
- f) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta".

Interesa destacar que en la solución de la crisis paraguaya de 1996, fue igualmente importante la "cláusula democrática" del MERCOSUR, esquema de integración regional al cual pertenece Paraguay. Esto nos lleva a anotar que, paralelamente al desarrollo del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia, surgieron iniciativas y acciones a nivel regional y subregional en las Américas orientadas a consagrar sendas cláusulas democráticas. Por ejemplo, en la Comunidad Andina²⁴, el MERCOSUR²⁵ y SICA²⁶.

Carta Democrática Interamericana

Las limitaciones del régimen interamericano no sólo estaban referidas a la falta de una acción de naturaleza preventiva, como lo había identificado el ex Secretario General César Gaviria a raíz de la crisis paraguaya de 1996. También existían ciertas limitaciones en su capacidad instrumental, dado que, en la práctica ella se circunscribía a la convocatoria al Consejo Permanente para que definiera si convocaba a una reunión Ad-hoc de Cancilleres o a un Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, para "adoptar las medidas que considere apropiadas conforme a la Carta y al derecho internacional". Como bien lo observa el embajador Humberto de la Calle, ese conjunto de posibles medidas no había sido mencionado de manera específica. (OEA 2003: 280).

Adicionalmente, la Resolución 1080 no tenía una definición de democracia. En esas condiciones, la acción oportuna no siempre podía concretarse dado que los Estados se cuidaban mucho por no violar otros dos principios fundamentales de la Organización: respeto a la soberanía y la no intervención. (Spehar 2002: 186)

Pero el desafío más grande que tenía el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia era la forma de enfrentar lo que el Embajador Humberto de la Calle denomina sutiles deformaciones de la democracia que "actuaban desde los centros de poder, dirigidas a anonadar la vigencia de las libertades, silenciar la prensa, alterar las competencias judiciales, valerse de la corrupción para aniquilar el papel de la oposición y, en fin, cambiar de hecho resultados electorales por medio de violaciones en profundidad de la libertad de sufragio, no obstante reflejaban en apariencia las formalidades y requisitos procedimentales de las leyes electorales". (OEA 2003: 280).

La asociación de esta cita con el gobierno de Alberto Fujimori es inevitable y fundada. Al respecto, es ilustrativa la forma como describió la Misión de Observación Electoral de la OEA el marco político de las elecciones generales del año 2000 en el Perú: "En síntesis, las fuerzas de la oposición denunciaron los diferentes medios utilizados por la mayoría gubernamental en la legislatura y presuntos controles e influencias del Ejecutivo en otros poderes del Estado, con el

24 Véase el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia", de 17 de octubre de 1998 y suscrito por los Cancilleres el 10 de Junio de 2000.

25 Véase el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, de 24 de julio de 1998.

26 Véase el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito el 15 de diciembre de 1995, y vigente desde el 26 de diciembre de 1997.

fin de continuar ostentando el poder político e institucional del Estado. Según su interpretación, la continua adecuación del sistema legal a un instrumento de la voluntad del poder de la eventual mayoría gubernamental, minaba las bases de credibilidad y adhesión de la ciudadanía a un sistema abierto y plural de competencia política, a través de elecciones periódicas". (OEA 2001: 12)

Los resultados oficiales de las elecciones dieron como ganador a Alberto Fujimori en la segunda vuelta celebrada el 28 de mayo de 2000, con el 52% de los votos válidos. Pero días antes, el candidato Alejandro Toledo se había retirado de la segunda vuelta aduciendo que no existían las condiciones para un proceso electoral libre y justo. Incluso, como anota David Scott Palmer, algunos funcionarios nacionales e internacionales declinaron observar la segunda vuelta en esas circunstancias (Palmer 2007:250). La Misión de Observación Electoral de la OEA, luego de tres meses de trabajo continuado en el Perú concluyó afirmando que, "de acuerdo a los estándares internacionales, el proceso electoral peruano está lejos de ser considerado como libre y justo". (OEA 2001: 113)

Lo remarcable desde el punto de vista de la acción colectiva en defensa de la democracia fue que, en base a dicho informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA al Perú, la Asamblea General de la OEA reunida en Windsor, Canadá, decide enviar una Misión al Perú "con el fin de explorar, con el Gobierno del Perú y otros sectores de la comunidad política, opciones y recomendaciones dirigidas a un mayor fortalecimiento de la democracia en ese país, en particular medidas para reformar el proceso electoral, incluidos la reforma de los tribunales judiciales y constitucionales y el fortalecimiento de la libertad de prensa".²⁷

La serie de eventos que caracterizaron el proceso de recuperación de la democracia en el Perú, con participación de la OEA para el establecimiento de la Mesa de Diálogo y la celebración de elecciones en el 2001, enseñó que no bastaba promover y defender la legitimidad en el origen de un gobierno a través de una democracia electoral. Gobiernos electos democráticamente no eran garantía de un gobierno democrático, ni tampoco conducían necesariamente a la generación del bienestar y justicia social demandado por la ciudadanía en general. A la legitimidad de origen de un régimen democrático, había que agregar la legitimidad del ejercicio del gobierno y la legitimidad mantenida por sus resultados. Estas reflexiones surgidas de la experiencia política peruana estuvieron en la base para proponer, en su momento, la elaboración y aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

Por ello, no le falta razón a Rodríguez Cuadros cuando señala que, "la partera (de la Carta Democrática Interamericana) fue la crisis de la democracia en el Perú y las luchas del pueblo peruano, sus líderes políticos, los movimientos sociales y la prensa libre para obligar la dimisión de Alberto Fujimori y restablecer la constitucionalidad, el respeto a los derechos humanos y la institucionalidad democrática". (OEA 2003: 314)

La delegación del Perú tuvo un rol fundamental en este proceso de adecuación del régimen interamericano de promoción y consolidación

²⁷ Párrafo resolutivo 1 de la Resolución AG/RES. 1753 (XXX-O/00), de 5 de junio de 2000.

de la democracia a los desafíos de una nueva época. Así fue percibido por observadores y académicos. En palabras de Elizabeth Spehar: "No fue casual desde esta perspectiva que el gobierno del Perú, luego de las lecciones aprendidas del régimen del Presidente Fujimori, propusiera la elaboración de la Carta y fuese uno de los más activos promotores de ella, tratando de evitar así que se repitiera su experiencia". (Spehar 2002: 186). En este sentido, a diferencia de las etapas previas en que la posición peruana enfatizaba el principio de no intervención, debe subrayarse que en ésta fue manifiesta la posición peruana a favor de la promoción y consolidación de la democracia representativa.

En ese contexto, con ocasión de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, Canadá, del 20 al 22 de abril de 2001, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas aprobaron la Declaración de Québec, cuyo quinto párrafo consagra la cláusula democrática en los siguientes términos: "Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático de un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres".

Aún más, respaldando una iniciativa de la delegación del Perú, en el párrafo sexto de este mismo documento, los Jefes de Estado y de Gobierno instruyen a los Cancilleres para que "en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa". Es decir, a la aprobación de la cláusula democrática interamericana, le siguió la aprobación de la iniciativa peruana para desarrollar los parámetros democráticos por los cuales se regirían los gobiernos del hemisferio. (Spehar 2002: 187)

A fin de contribuir al cumplimiento del mandato de Québec, el 25 de abril de 2001, la Misión del Perú ante la OEA, encabezada por el embajador Manuel Rodríguez Cuadros, presentó un proyecto de Carta Democrática Interamericana, para cuya discusión el Consejo Permanente constituyó un Grupo de Trabajo presidido por el representante permanente de Colombia, embajador Humberto de la Calle. Las labores culminaron exitosamente el 11 de septiembre de 2001, con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (CDI) en el marco del XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrada en Lima.

La CDI es considerada, con razón, el logro más significativo de la Organización en los tiempos contemporáneos. Tiene la virtud de sistematizar y armonizar varios instrumentos previamente existentes en la OEA y agregar

otros nuevos para convertirse en la herramienta fundamental de la Organización para la promoción y consolidación de la democracia representativa en el hemisferio.

Los comentarios sobre los 28 artículos que conforman la CDI escapan los alcances de este trabajo. Para efectos de este ensayo, interesa destacar más bien aquellos aspectos de la CDI que implican un perfeccionamiento del mencionado régimen interamericano. Bajo esta perspectiva debemos apuntar tres.

Primero, se avanza hacia una definición de democracia, que va más allá de una democracia electoral. Su artículo 3 lee: "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos." Y su artículo 4 agrega: "Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia".

Segundo, se refuerzan y precisan los procedimientos y mecanismos para la acción colectiva de defensa de la democracia con lo dispuesto en el capítulo IV de la CDI. De esta manera, el régimen puede actuar ya no sólo reaccionando, a posteriori, frente a una interrupción o ruptura del orden democrático en un país, sino que hay margen para una acción más amplia en base al artículo 20 que introduce el supuesto de hecho de "alteración del orden constitucional". En este mismo sentido, se amplían los medios y acciones que pueden aplicar las instancias intergubernamentales de la Organización y la propia Secretaría General para defender la vigencia de la democracia, incluyendo el uso de "gestiones diplomáticas" y "buenos oficios".

Tercero, la CDI establece un vínculo del régimen interamericano de promoción y defensa de la democracia con aquellos de promoción de los derechos humanos (capítulo II), y de desarrollo integral y lucha contra la pobreza (capítulo III).

De esta manera, se perfecciona el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia. A efectos de fundamentar que la CDI implica el perfeccionamiento de dicho régimen, se ha elaborado la siguiente tabla que lista -de manera ilustrativa y no exhaustiva- disposiciones de la CDI que guardan relación con los cuatro elementos constitutivos que todo régimen internacional debe exhibir para ser considerado como tal, según la definición formulada por Krasner:

ELEMENTO CONSTITUTIVO DE REGIMEN	EJEMPLO ILUSTRATIVO
Principios (creencias sobre hechos, causa y rectitud)	- La democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región (Carta de la OEA preámbulo tercer párrafo y CDI preámbulo primer párrafo)
Normas (estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones)	- Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. (CDI Art. 1)
Reglas (prescripciones o proscripciones para la acción concreta)	- Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. (CDI Art. 18)
Procedimientos para la toma de decisiones (prácticas prevalecientes para decidir y aplicar medidas colectivamente)	- En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. (CDI Art. 20)

Cabe precisar, finalmente, que la CDI es una Resolución aprobada por la Asamblea General (AG/RES.1 XXVIII-E/01). Es un instrumento internacional de carácter político y jurídicamente vinculante, en tanto que constituye una interpretación auténtica de los documentos interamericanos sobre democracia que lo precedieron. No se trata entonces de una simple declaración, consejo o exhortación. En palabras del entonces canciller uruguayo Didier Opertti “en el sentir y en el pensamiento de quienes la aprobaron, estuvo siempre presente la idea de dar a luz un documento obligatorio, que todos los Estados miembros de la región deben observar”. (Opertti 2002: 16).

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar que el régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia es un régimen vigoroso, según la clasificación de Levy, Young y Zurn explicado *ut supra* en tanto hay grandes expectativas de que los actores cumplan las reglas establecidas en acuerdos altamente formalizados. Al respecto, debe observarse que tanto la Resolución 1080 como la CDI han sido aplicadas a casos concretos, sin mayores objeciones de los Estados, constituyéndose en un modo de conducta internacional aceptado. (Bazán & Silva-Santisteban 2004: 132)

Conclusiones

Una forma de analizar el proceso de formación y establecimiento del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia es ubicarlo dentro de dos dinámicas. La primera está dada por la tensión entre la defensa unilateral pasiva de la democracia (a partir de la doctrina Tobar) y la defensa multilateral activa (a partir de la doctrina Rodríguez Larreta). La segunda se manifiesta en la tensión entre el principio de promoción de la democracia, por un lado, y, de otro lado, la vigencia del principio de no intervención, y autodeterminación (doctrina Estrada).

A nivel de la Organización de Estados Americanos, puede constatarse como cada introducción en su Carta de una disposición referida a la promoción de la democracia fue aparejada de otra disposición orientada a reforzar el principio de no intervención y autodeterminación. Por ejemplo, en la etapa que hemos denominado “la democracia como deber de los Estados” (1948 a 1985) este contrapunto se ilustra entre el artículo 5d) sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el artículo 15 de la Carta de la OEA de 1948 sobre no intervención.

Igualmente, en la etapa que va de 1985 a 1991, es posible encontrar esa tensión normativa dado que si bien se introduce el artículo 2b) para establecer como propósito de la OEA el “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”, se refuerza a la vez el principio de no intervención de la Organización vía la inclusión de un nuevo segundo párrafo del artículo 1 que lee: “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”.

En un contexto histórico caracterizado por la confrontación ideológica

Este-Oeste, la aplicación de los principios y normas a favor de la promoción de la democracia y los derechos humanos contemplados en la Carta de la OEA estuvieron supeditados a los intereses estratégicos de seguridad. En este sentido, la coexistencia de normas a favor de la democracia y a favor del principio de no intervención, brindó fundamentos a los Estados miembros para sostener que la democracia era un asunto interno. En la práctica se asumía que el ejercicio efectivo de la democracia representativa era sólo un deber de los Estados, sin que la OEA pueda intervenir colectivamente en su defensa. Esto fue especialmente cierto en la etapa de 1948 a 1985. La regla general era el silencio de la OEA frente a golpes de Estado y gobiernos de facto.

En esa misma etapa, prolongándose casi hasta los inicios del decenio de los años noventa, la tensión entre defensa unilateral pasiva de la democracia (doctrina Tobar) y defensa multilateral activa (doctrina Rodríguez Larreta retomada por la doctrina Betancourt) se manifestó más bien en acciones de defensa unilateral activa de la democracia por parte de algunos Estados vía rompimiento de relaciones diplomáticas, sanciones económicas, bloqueos e incluso invasión de territorio, en contra del derecho internacional. La excepción fue la acción colectiva que culminó con la exclusión del gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, hecho polémico no exento de cuestionamientos jurídicos en el seno de la misma Organización.

El Protocolo de Cartagena de 1985 despejó toda ambigüedad posible al establecer como propósito esencial de la OEA el promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Sin embargo, no se contaba con reglas específicas ni procedimientos acordados para la acción colectiva concreta en defensa de la democracia. Es decir, desde la perspectiva de la definición de régimen internacional formulada por Krasner, no existía todavía un régimen en sentido estricto. Estas falencias empiezan a superarse a partir de 1991, especialmente con la Resolución 1080 sobre "Democracia Representativa" año en que se configura el régimen de promoción y consolidación de la democracia, el mismo que se perfecciona con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (CDI) en el año 2001.

La culminación de la guerra fría, el proceso de globalización y el sistema internacional en transición explican en gran medida que la tensión entre la promoción de la democracia y el principio de no intervención se expresen actualmente de manera distinta.

Crecientemente, los desarrollos en el sistema internacional indican que actualmente, el concepto de soberanía "conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general". (ONU 2004: 23). En este sentido, la aprobación de la CDI señala que el principio de no intervención ya no constituye una barrera infranqueable y que la acción internacional a favor de la causa democrática es aceptable y legítima en varios supuestos y circunstancias previstas en los instrumentos internacionales relevantes, acordados por consenso.

Asimismo, la CDI pone teóricamente fin a la tensión que existía entre, por un lado, la defensa unilateral pasiva/ activa y, de otro lado, la defensa multilateral activa al consagrar un régimen interamericano que contempla reglas

y procedimientos para la acción colectiva multilateral de consolidación de la democracia.

En cuanto al rol y contribuciones del Perú en este proceso hay dos momentos bastante diferenciados. Durante la guerra fría, es posible afirmar que sus acciones enfatizaron la defensa del principio de no intervención y autodeterminación, lo que, por lo general, lo pusieron en tensión con el principio de promoción de la democracia, sin que necesariamente nuestro país se haya expresado contrariamente a éste.

De hecho, vimos como nuestro país fue el primero en implementar la doctrina Estrada en 1931. Esta posición se mantuvo a lo largo de los años, pasando por el no apoyo a la propuesta del canciller uruguayo Rodríguez Larreta en 1945, y la defensa del principio de no intervención con ocasión del golpe de Estado de la Junta Militar encabezada por Pérez Godoy en 1962, por ejemplo. En los debates que llevaron a la aprobación del Protocolo de Cartagena de 1985, nuestro país propugnó exitosamente la defensa del pluralismo político, además de cuidar que el objetivo fundamental de promover y consolidar la democracia representativa del Protocolo de Cartagena de 1985 no se convierta, en la práctica, en una interpretación extensiva del principio de no intervención. Asimismo, al debatirse la introducción del nuevo artículo 110 de la Carta de la OEA por el cual se confiere al Secretario General la facultad de traer a la atención del Consejo Permanente o de la Asamblea General de la Organización, cualquier asunto que en su opinión afecte o amenace la paz, la seguridad o el desarrollo de un Estado miembro, la delegación del Perú expresó que dicha facultad no debía significar una intervención en asuntos internos de los Estados.

Hay un segundo momento marcado por el autogolpe de Fujimori el 5 de abril de 1992. El Perú aparece como un actor que viola los principios y normas del régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia que se había configurado el año 1991. Esto se pone en mayor evidencia cuando la Misión de Observación Electoral de la OEA concluye que las elecciones generales del año 2000 no fueron ni justas ni libres de acuerdo a los estándares internacionales, y la Asamblea General de la OEA reunida en Windsor, Canadá, decide enviar una Misión al Perú. Posteriormente, en base a su particular experiencia política de recuperación de la democracia, el Perú asume el liderazgo a favor del perfeccionamiento del mencionado régimen como se demostró con la propuesta y negociación de la Carta Democrática Interamericana aprobada en Lima, el 11 de Septiembre de 2001.

Los países del hemisferio tienen el reto de hacer que sus democracias sean capaces de sustentar un crecimiento económico y social y distribuir equitativamente esos beneficios, de manera que la igualdad en las urnas se traduzca en igualdad de oportunidades. Este es un desafío enorme. El contar con un régimen interamericano de promoción y consolidación de la democracia brinda una herramienta cuya utilidad y efectividad para contribuir a enfrentar esa tarea depende de la voluntad política y cooperación de todos los Estados miembros.

Bibliografía

- ALZAMORA, Carlos (2000). La agonía del visionario. La lección final de Raúl Porras. Lima: Ediciones El Virrey. 198 páginas.
- ATTINA, Fulvio (2001). El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. 272 páginas.
- BAKULA, Juan Miguel (2002) Perú: Entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior. Lima: Fondo de Cultura Económica y Fundación Academia Diplomática del Perú. Tomos I y II. 1670 páginas.
- BAYLIS, John & SMITH, Steve (1999) The globalization of world politics. An introduction to International Relations. Oxford: Oxford University Press. 526 páginas
- BAZAN, Augusto & SILVA-SANTISTEBAN, Ricardo (2004) Alcances jurídicos de las resoluciones de la Asamblea General de la OEA: el caso de la Carta Democrática Interamericana. En Revista Peruana de Derecho Internacional. Tomo LIV. Octubre-Diciembre de 2004. Lima, pp.128-160.
- BAZAN, Augusto (2005) Golpes de Estado, OEA y dictaduras 1948-2005: cronología preliminar. Copia proporcionada por el autor. 17 páginas.
- BELEVAN, Harry & MELLO E SOUZA, Nelson (1995) Cambio y continuidad: Conversaciones con Joao Baena Soares. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 161 páginas
- CIDH (1989) Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento OEA/Ser.L/V/II.76. Disponible en la internet (<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Panama89-sp/indice.htm>)
- CONTRERAS, Carlos & CUETO, Marcos (2000) Historia del Perú contemporáneo. Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. 386 páginas.
- GAVIRIA, César (2004) La OEA 1994-2004. Una década de transformación. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos. 387 páginas.
- GWYNE, Robert; KLAK, Thomas & SHAW, Denis (2003) Alternative Capitalisms. Geographies of emerging regions. London: Arnold. 248 páginas.
- HOBBSBAWM, Eric (1994) The age of extremes. A history of the world, 1914-1991. New York: Pantheon Books. 627 páginas.
- HUNTINGTON, Samuel (1996) "Democracy's third wave". En: The global resurgence of democracy. Larry Diamond & Mark Plattner (editores). Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press (pp. 3-25)
- KISSINGER, Henry (2002) Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st century. New York: Touchstone. 350 páginas.
- KRASNER, Stephen D. (1983). International Regimes. Ithaca and London: Cornell University Press. 372 páginas.
- NOVAK, Fabián & GARCIA-CORROCHANO, Luis (2001) Derecho Internacional Público. Sujetos de Derecho Internacional. Tomo II Volumen I. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica. 528 páginas.
- OEA (1962) Acta de la sesión extraordinaria del Consejo de la Organización celebrada el 30 de julio de 1962. (documento C-a-456). Washington D.C. 36 páginas
- OEA (1962a) Acta de la sesión extraordinaria del Consejo de la Organización celebrada el 8 de agosto de 1962. Washington D.C. 79 páginas
- OEA (1962b) Acta de la sesión extraordinaria del Consejo de la Organización celebrada el 10 de agosto de 1962. (documento C-a-459). Washington D.C. 39 páginas
- OEA (1988) XIV Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. Cartagena de Indias, 2-5 de diciembre de 1985. Volumen II. Documento OEA/Ser. P/ XIV.E.2. Washington D.C. 594 páginas.

OEA (1992) XXI Período Ordinario de Sesiones, Santiago de Chile, del 3 al 8 de junio de 1991. Actas y documentos. Documento OEA/Ser.P/XXI.O.2. Washington D.C. Volumen II, Parte I.

OEA (2000) La democracia en los instrumentos jurídicos de la Organización de los Estados Americanos. Documento preparado por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. CP/CAJP-1575/00 corr.1. Washington D.C. 15 páginas.

OEA (2001) Observaciones electorales en el Perú 9 de Abril de 2000. Documento SG/UPD/II.26, de 13 de diciembre de 2000. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos. 173 páginas.

OEA (2003) Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones. Washington D.C.: OEA. 346 páginas.

ONU (2004) Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Documento A/59/565, de 2 de diciembre de 2004. 110 páginas.

OPERTTI, Didier (2003). Intervención en la ceremonia inaugural en: Seminario "La cultura democrática: el aporte de la Carta Democrática Interamericana". Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (pp.16-18)

PADILLA, Luis Alberto (1995) "Centroamérica: el modelo de seguridad democrática regional." Exposición realizada el 28 de Noviembre de 1995. Disponible en: <http://www.ser2000.org.ar/seminario-FFAA/reu58.htm>

PALMER, David Scott (2007) "Peru authoritarian traditions, troubled democracy". En: Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (edit) Latin American Politics and Development. Boulder, Colorado: Westview Press. pp. 234-267

PEARSON, Frederic & ROCHESTER, Martin (2000) Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI. Bogotá: McGraw Hill. 657 páginas.

PERINA, Rubén M. (2000) El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA. Monografía disponible en la Biblioteca Colón de la OEA. Washington D.C., 55 páginas.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) (2004) La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires: Alfaguara. 487 páginas.

RODRIGUEZ CUADROS, Manuel (2001). El emergente régimen internacional de protección y defensa de la democracia. En: Análisis Internacional No. 18-19. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales. pp. 71-97

SPEHAR, Elizabeth (2003) La Carta Democrática Interamericana y el papel del sistema interamericano. En: Seminario "La cultura democrática: el aporte de la Carta Democrática Interamericana". Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (pp. 185-191)

ST. JOHN, Ronald Bruce (1999) La política exterior del Perú. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú. 279 páginas.

TIAR (1962) Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Punta del Este, Uruguay. 22 al 31 de Enero de 1962. Actas y Documentos. Documento OEA/Ser.F/III.8.

United States Department of State (2006) Background Note: Panamá. Disponible en internet <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2030.htm>

VALDES S. Juan Gabriel (2000) La defensa y apoyo a la democracia como responsabilidad regional. Monografía disponible en la Biblioteca Colón de la OEA. Washington D.C., 16 páginas.

VILLAGRAN-KRAMER Francisco y RUBIN, Seymour J. (1992) Estudio de la legitimidad en el sistema interamericano y la interrelación de las disposiciones de la Carta de la OEA sobre autodeterminación, no intervención, democracia representativa y protección de los derechos humanos. Rio de Janeiro: Comité Jurídico Interamericano. 32 páginas (documento CJI/SO/II/doc. 13/01 rev.2)