

como modalidad de la teoría moral tampoco se disputa con ellas siempre que esté rodeado por la democracia, la libertad, la igualdad y la justicia, dentro de un Estado republicano. KANT, pues, con gran genialidad piensa que el derecho es un fenómeno esencialmente político, es decir, que tiene relaciones con la práctica política. Algunas de estas relaciones son directas, y otras se dan a través de la moral.

Ahora bien, la razón práctica no solamente prescribe a los seres humanos unirse en sociedades políticas parciales, sino que también les ordena salir del estado de naturaleza en que se encuentran las comunidades estatales, organizando una federación universal de pueblos basada en una constitución civil democrática y republicana, pues antes de este acontecimiento la paz es meramente provisional. De ahí que la verdadera política no puede dar un paso sin haber rendido pleitesía a la moral y doblado la rodilla ante el derecho, si bien llegará el momento, aunque lentamente, en que la política brillará con firmeza. "El derecho de los hombres, dice KANT, debe mantenerse como cosa sagrada, por grandes que sean los sacrificios del poder dominante".

Finalmente, KANT insiste en que el derecho debe tener un estatuto jurídico público, escrito, conocido, tanto en lo nacional como en lo internacional, para no caer en el estado de naturaleza, en donde no hay más derecho que el privado.¹⁹

Visto desde nuestro tiempo, el famoso "ensayo filosófico" reseñado anteriormente, cabe decir que en sus pocas páginas se traza magistralmente las directrices políticas, morales y jurídicas del mundo futuro signado por los derechos humanos de primera generación (libertades y garantías individuales), la autodeterminación de los pueblos, la "buena fe" en los tratados, la precariedad del derecho internacional para posibilitar la paz sólo puede superarse con la organización ecuménica de los pueblos, mediante un derecho cosmopolítico y un Estado mundial fundados en una globalización de la economía, la sociedad, la cultura, la ciudadanía, en fin toda la vida planetaria, idea que todavía está por conquistarse en nuestra tierra puesto que lo único que se ha convertido en realidad de ella ha sido la federación de los Estados con la Sociedad de Naciones en 1.919 y la actual Organización de Naciones Unidas de 1.945 (ONU), sin que éstas entidades mundiales hayan logrado impedir la guerra, salvo en el ámbito internacional. Por esto, el "dulce sueño" de KANT **Sobre la paz perpetua** sigue rondando la mente del mundo hasta que algún día —ojalá no lejano— pueda caminar realmente por toda la tierra de brazo con otra ensoñación, la del socialismo con democracia de MARX.

19. KANT, Immanuel. *La paz perpetua*. op. cit. págs. 31-69.

LA OEA: MARCO HEMISFÉRICO PARA LA DEMOCRACIA

Alvaro TIRADO MEJÍA*

Una de las ventajas con que cuenta el Hemisferio para los proyectos de integración es la de poseer una Organización de la cual forman parte todos los Estados del Continente. Se trata de la Organización de Estados Americanos -OEA, fundada en Bogotá, en 1948, durante la Novena Conferencia Panamericana. Con casi medio siglo de existencia, es ésta la organización regional más antigua en el marco de las Naciones Unidas la cual ha creado, a través de su historia, un conjunto de instituciones y mecanismos que le permiten ser acatada a lo largo del Continente Americano.

Desde sus orígenes, la OEA incorporó la democracia como elemento constitutivo, si bien el énfasis en su aplicación y en su tratamiento no siempre ha sido el mismo. Durante una gran parte de la guerra fría, los temas de la democracia fueron sobrepasados por los de seguridad y durante varios períodos, no obstante los textos escritos, el panorama continental se pobló de dictaduras. Sin embargo, la democracia siempre ha estado presente y en los últimos años ha recobrado y afirmado su importancia.

Ya desde el Preámbulo de la Carta constitutiva de la Organización, en 1948, se señaló que el sentido de la solidaridad americana y de la buena vecindad "no puede ser otro que el de 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". Con la Carta constitutiva se aprobó también en las deliberaciones de abril de 1948, la Declaración de Derechos y Deberes, instrumento internacional de derechos humanos que es anterior a la Declaración Universal aprobada en París en diciembre del mismo año, en el marco de las Naciones Unidas.

La experiencia y el recuerdo de las diferentes intervenciones padecidas en Latinoamérica han condicionado, desde el inicio de la OEA, la actitud de los países

* Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Doctor en Historia de la Universidad de París I (Pantheon, Sorbonne)

de la región para insistir en el principio de la no intervención. De allí que siempre haya existido una tensión entre este principio y los intentos de consagrar mecanismos externos para la defensa de la democracia. Como lo señala Viron L. VAKY: "... la substancia de la Carta y de los Tratados que la acompañaron representaba una negociación implícita: como contraprestación a la no intervención norteamericana en los asuntos internos, los países Latinoamericanos apoyarían a los Estados Unidos internacionalmente y aceptarían responsabilidades colectivas para la seguridad en el hemisferio"¹.

Once años después, en 1959, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que se dio en Santiago de Chile, creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esa misma reunión se adoptó una declaración sobre democracia representativa, la cual en uno de sus apartes decía: "La existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de Estados Americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el Hemisferio" También expresaba el deseo de contribuir "a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno"². Esta misma Reunión encargó al Comité Jurídico Interamericano de la elaboración de un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos que se convirtió, en 1968, en el Pacto de San José, y de un proyecto de Convención "Sobre el Ejercicio Efectivo de la Democracia", el cual fue rechazado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1965, como consecuencia de que gran número de países estaban gobernados por dictaduras. En 1962 se presentó en el Consejo Permanente una proposición para celebrar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, con el objeto de "reafirmar la solidaridad democrática en América y considerar qué actitud adoptar por los gobiernos de los Estados miembros frente a los golpes de estado". Los Estados Unidos no se unieron a la propuesta y aparentemente "su voto por la obtención reflejaba el deseo de no perturbar la coalición existente de gobiernos anticomunistas de la región"³.

1 VAKY, Viron P. and MUÑOZ, Heraldo. *The Future of the Organization of American States*. New York, the Twentieth Century Fund Press, 1993. pp. 9-10.

2 DÍAZ RUIZ, Hugo. "Algunas reflexiones sobre la legitimidad democrática y el cuadro de sanciones de la Organización de Estados Americanos (OEA)", en *¿La Condicionabilidad en las Relaciones Internacionales, sirve para la protección de los derechos humanos?*. Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos -ILSA-, 1996. pp. 239-259. p. 245.

3 MUÑOZ, Heraldo. "A new OAS for the new times", in VAKY, Viron P. and MUÑOZ, Heraldo. *Op cit.* pp. 67-100. p. 76

Los años del decenio iniciado en 1950 fueron un período de dictaduras en América Latina. A finales de esta década retornaron los gobiernos civiles en gran número de países suramericanos, pero a partir del golpe de estado en Brasil, hacia 1965, volvieron las dictaduras hasta finales de los años setenta.⁴ Durante este período, los Órganos políticos de la OEA guardaron, desafortunadamente, una actitud complaciente con esta situación, con excepción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que efectuó visitas a muchos países, rindió informes sobre la violación de derechos humanos en muchos estados y condenó estas situaciones por medio de sus informes y resoluciones.

A principios del decenio iniciado en 1980, la OEA sufrió una situación de profunda crisis. El hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos fueran gobernados por dictaduras, se tradujo en las posiciones que sus representantes adoptaron ante la Organización y en las políticas ante ella. Durante la crisis de la deuda externa, la Organización no logró jugar un papel relevante, como tampoco lo logró durante la Guerra de las Malvinas. Por otra parte, con el impulso a la confrontación este-oeste producto de la Administración REAGAN, los Estados Unidos adoptaron una política esencialmente unilateral, tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Su posición al lado de Inglaterra en el conflicto de las Malvinas, la invasión a Grenada, y más tarde la invasión a Panamá, y la política unilateral en el conflicto armado centroamericano, incidieron para agravar la situación de aislamiento de la OEA, hasta el punto de que algunos comenzaron a pensar que ésta se estaba convirtiendo en un simple instrumento de papel⁵. De allí que hubiesen sur-

4 "Hace cincuenta años, en la fundación de la OEA la mitad de sus miembros tenía gobiernos no elegidos libremente y las hoy independientes naciones del Caribe, en su mayoría se encontraban bajo administración dependiente de potencias europeas. Hace treinta años el hemisferio vio el ascenso de un proceso de descolonización y libre determinación que significó que muchas naciones se erigieran en estados soberanos. A principios de los setenta, el continente y en particular América Latina sufrió su mayor retroceso democrático desde que la OEA se fundó. Llegó un momento en que, de los países firmantes de la Carta de Bogotá creadora de la organización, sólo seis mantenían sus gobiernos elegidos libremente. Hoy tiene el hemisferio una faceta diferente. Solo hay un Estado en las Américas que no tiene un gobierno electo por voto popular, sólo hay diez territorios en el hemisferio que no tienen el carácter de naciones soberanas (Los territorios de Guadalupe, Martinica, Saint Martín y Guayana son territorio de ultramar de Francia. Las Islas Vírgenes, Bermuda y Caimán son territorios dependientes de Gran Bretaña. Aruba, Bonaire y Curazao son dependientes de los Países Bajos) La Democracia Representativa en las Américas. El Marco de Acción del Sistema Interamericano. Documento Presentado al Consejo Permanente por el Secretario General de la OEA (Borrador). Washington DC., diciembre de 1996.

5 VAKY, Viron P. "The Organization of American States and Multilateralism in the Americas", in *Ibid.*, pp. 1-66. p.11.

gido nuevos grupos en Latinoamérica para abocar los problemas con un criterio regional y no hemisférico.

Primero fue el Grupo de Contadora, que tuvo como finalidad enfrentar la situación centroamericana, buscarle una salida al conflicto y propender por la existencia de regímenes democráticos. Este grupo se fue ampliando, en un momento tomó el nombre de Grupo de los Ocho y más tarde vino a conformar el llamado Grupo de Río, creado en 1987. Una preocupación fundamental de estos grupos regionales ha sido la defensa de la democracia y la estabilidad de los gobiernos democráticos. El Grupo de Río fue fundado sobre la base de la gobernabilidad democrática; desde su fundación ha celebrado anualmente reuniones cumbres de sus gobernantes y en varias ocasiones ha actuado para apoyar gobiernos democráticos ante situaciones que ponen en peligro su estabilidad y el régimen constitucional. Así, por ejemplo, cuando todavía se denominaba Grupo de los Ocho, los Ministros de Relaciones Exteriores decidieron excluir de él a Panamá, que a la sazón era gobernado por el General NORIEGA. También se pronunció respecto a las medidas contra el orden institucional, tomadas por el Presidente FUJIMORI, en el Perú, respaldó al gobierno de Carlos Andrés PÉREZ en Venezuela, frente al intento de golpe de estado, apoyó al gobierno democrático de Surinam, de la misma manera que brindó respaldo al gobierno del Presidente ARISTIDE frente al golpe de estado que se le propinó en Haití⁶. A finales de los años ochenta, el Grupo de Río promovió en Acapulco una Cumbre de Presidentes de América Latina, en la cual se suscribió el llamado "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia".

Para mediados de los años ochenta, en la medida en que de nuevo iban retornando los gobiernos civiles, la OEA comenzó a sintonizarse con esta situación⁷. El

6 RAMÍREZ LEÓN, José Luis. "La OEA, los Países Latinoamericanos y la Democracia en el Hemisferio", en Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, Madrid. No. 21, 1994. pp.191-231. p. 211

7 "A finales de los setenta se inicia un proceso de retorno a la democracia en el continente. En 1978 el gobierno militar de Ecuador llama a elecciones libres después de expedirse una nueva constitución, y en 1979 un nuevo presidente es elegido. En Perú se elige un gobierno democrático en 1980. En Bolivia y Honduras en 1982 se instalan gobiernos civiles, en 1983 se elige presidente en Argentina, en 1984 en Uruguay y el Salvador, en 1985 Brasil selecciona su primer mandatario civil en 20 años. Guatemala elige su jefe de Estado en elecciones libres en 1985. Chile en 1989 a su primer presidente civil desde 1973. En Panamá se instala en 1989 el gobierno que había sido elegido democráticamente el año anterior. Brasil ese mismo año elige por primera vez desde 1964 a un presidente por elección directa. Paraguay elige su primer mandatario en muchos años. En Nicaragua se efectúan elecciones libres realizadas en 1989". La Democracia Representativa en las Américas. El Marco de Acción del Sistema Interamericano. Op cit.

acontecimiento más importante en este sentido fue el que se produjo durante el Decimocuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Cartagena de Indias, en el año de 1985. En dicha Asamblea se aprobó el Protocolo de Cartagena, modificadorio de la Carta, el cual entró en vigencia en 1988. Este dio mayor apoyo a la convivencia democrática en las relaciones interamericanas, consagró la democracia representativa, incluyó dentro de sus propósitos esenciales la promoción y consolidación de la democracia, al mismo tiempo que hizo especial énfasis en el principio de la no intervención⁸. En sus reformas a la Carta, estableció la modificación del Preámbulo y la inclusión, entre otros, de los siguientes conceptos:

"La democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". Mantuvo el artículo ya citado del Preámbulo referente al "marco de las instituciones democráticas" y estableció para la Organización, entre sus propósitos esenciales "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de la no intervención" (Art. 2, literal b).

Un paso muy importante respecto a la elaboración de lo que se ha conocido como la doctrina democrática de la Organización, fue el que se dio durante el Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, en Santiago de Chile, en junio de 1991. Allí Los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes de Delegación aprobaron el llamado "Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano". Para ese momento, la situación hemisférica había variado notoriamente respecto a la índole de los gobiernos. Casi todas las dictaduras habían caído, e incluso la que se había impuesto en el país sede había cedido el gobierno al Presidente ALWIN, tras unas elecciones democráticas. Con la generalización de los gobiernos electos, América Latina estaba iniciando una época de democracia y como lo dice el Compromiso de Santiago, el fin de la guerra fría abría nuevas oportunidades y un sistema internacional más abierto. En el documento se expresa: "la OEA es el foro político para el diálogo, el entendimiento y la cooperación entre todos los países del hemisferio", reitera la defensa de la democracia representativa, "porque es la forma de gobierno de la región", declara "su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos de la región, dentro del

8 RAMÍREZ LEÓN, José Luis. "La nueva OEA y las relaciones interamericanas: ¿habrá futuro?", en RAMÍREZ LEÓN, José Luis.(Comp.). La OEA y las Relaciones Hemisféricas: La Nueva Agenda para el Siglo XXI. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, 1995. pp. 25-146. p. 51

gido nuevos grupos en Latinoamérica para abocar los problemas con un criterio regional y no hemisférico.

Primero fue el Grupo de Contadora, que tuvo como finalidad enfrentar la situación centroamericana, buscarle una salida al conflicto y propender por la existencia de regímenes democráticos. Este grupo se fue ampliando, en un momento tomó el nombre de Grupo de los Ocho y más tarde vino a conformar el llamado Grupo de Río, creado en 1987. Una preocupación fundamental de estos grupos regionales ha sido la defensa de la democracia y la estabilidad de los gobiernos democráticos. El Grupo de Río fue fundado sobre la base de la gobernabilidad democrática; desde su fundación ha celebrado anualmente reuniones cumbres de sus gobernantes y en varias ocasiones ha actuado para apoyar gobiernos democráticos ante situaciones que ponen en peligro su estabilidad y el régimen constitucional. Así, por ejemplo, cuando todavía se denominaba Grupo de los Ocho, los Ministros de Relaciones Exteriores decidieron excluir de él a Panamá, que a la sazón era gobernado por el General NORIEGA. También se pronunció respecto a las medidas contra el orden institucional, tomadas por el Presidente FUJIMORI, en el Perú, respaldó al gobierno de Carlos Andrés PÉREZ en Venezuela, frente al intento de golpe de estado, apoyó al gobierno democrático de Surinam, de la misma manera que brindó respaldo al gobierno del Presidente ARISTIDE frente al golpe de estado que se le propinó en Haití⁶. A finales de los años ochenta, el Grupo de Río promovió en Acapulco una Cumbre de Presidentes de América Latina, en la cual se suscribió el llamado "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia".

Para mediados de los años ochenta, en la medida en que de nuevo iban retornando los gobiernos civiles, la OEA comenzó a sintonizarse con esta situación⁷. El

6 RAMÍREZ LEÓN, José Luis. "La OEA, los Países Latinoamericanos y la Democracia en el Hemisferio", en *Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid. No. 21, 1994. pp.191-231. p. 211

7 "A finales de los setenta se inicia un proceso de retorno a la democracia en el continente. En 1978 el gobierno militar de Ecuador llama a elecciones libres después de expedirse una nueva constitución, y en 1979 un nuevo presidente es elegido. En Perú se elige un gobierno democrático en 1980. En Bolivia y Honduras en 1982 se instalan gobiernos civiles, en 1983 se elige presidente en Argentina, en 1984 en Uruguay y el Salvador, en 1985 Brasil selecciona su primer mandatario civil en 20 años. Guatemala elige su jefe de Estado en elecciones libres en 1985. Chile en 1989 a su primer presidente civil desde 1973. En Panamá se instala en 1989 el gobierno que había sido elegido democráticamente el año anterior. Brasil ese mismo año elige por primera vez desde 1964 a un presidente por elección directa. Paraguay elige su primer mandatario en muchos años. En Nicaragua se efectúan elecciones libres realizadas en 1989". *La Democracia Representativa en las Américas. El Marco de Acción del Sistema Interamericano*. Op cit.

acontecimiento más importante en este sentido fue el que se produjo durante el Decimocuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Cartagena de Indias, en el año de 1985. En dicha Asamblea se aprobó el Protocolo de Cartagena, modificadorio de la Carta, el cual entró en vigencia en 1988. Este dio mayor apoyo a la convivencia democrática en las relaciones interamericanas, consagró la democracia representativa, incluyó dentro de sus propósitos esenciales la promoción y consolidación de la democracia, al mismo tiempo que hizo especial énfasis en el principio de la no intervención⁸. En sus reformas a la Carta, estableció la modificación del Preámbulo y la inclusión, entre otros, de los siguientes conceptos:

"La democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región". Mantuvo el artículo ya citado del Preámbulo referente al "marco de las instituciones democráticas" y estableció para la Organización, entre sus propósitos esenciales "promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de la no intervención" (Art. 2, literal b).

Un paso muy importante respecto a la elaboración de lo que se ha conocido como la doctrina democrática de la Organización, fue el que se dio durante el Vigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, en Santiago de Chile, en junio de 1991. Allí Los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes de Delegación aprobaron el llamado "Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano". Para ese momento, la situación hemisférica había variado notoriamente respecto a la índole de los gobiernos. Casi todas las dictaduras habían caído, e incluso la que se había impuesto en el país sede había cedido el gobierno al Presidente ALWIN, tras unas elecciones democráticas. Con la generalización de los gobiernos electos, América Latina estaba iniciando una época de democracia y como lo dice el Compromiso de Santiago, el fin de la guerra fría abría nuevas oportunidades y un sistema internacional más abierto. En el documento se expresa: "la OEA es el foro político para el diálogo, el entendimiento y la cooperación entre todos los países del hemisferio", reitera la defensa de la democracia representativa, "porque es la forma de gobierno de la región", declara "su compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos de la región, dentro del

8 RAMÍREZ LEÓN, José Luis. "La nueva OEA y las relaciones interamericanas: ¿habrá futuro?", en RAMÍREZ LEÓN, José Luis.(Comp.). *La OEA y las Relaciones Hemisféricas: La Nueva Agenda para el Siglo XXI* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, 1995. pp. 25-146. p. 51

respeto a los principios de la libre determinación y no intervención”, y consagra la determinación de “promover la observancia y defensa de los derechos humanos”. También se dio un primer paso en la búsqueda de instrumentos efectivos que permitieran actuar a la Organización en los casos de quiebra del régimen democrático, al expresar “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 Organización de los Estados Americanos”.

Pero más importante aún fue la aprobación de la Resolución 1.080, sobre Democracia Representativa, durante esa Asamblea General en Santiago de Chile, porque ya no se trata de una declaración, y sobre todo porque avanza en términos prácticos al consagrar unos mecanismos de acción en el caso de que en un Estado miembro se quebrante el orden constitucional. Por medio de dicha Resolución, resolvieron los estados: “1- Encargar al Secretario General de solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en el caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción brusca o intempestiva del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente elegido, en uno cualquiera de los Estados miembros de la Organización, para examinar, en el marco de la Carta, la situación y decidir de la convocación *ad-hoc* de ministros de relaciones exteriores a una sesión extraordinaria de la Asamblea General, en un plazo de diez días” Y más adelante agrega: “la reunión *ad-hoc* de ministros de relaciones exteriores o la sesión extraordinaria de la Asamblea General tendrá por objeto analizar colectivamente los hechos y tomar las decisiones juzgadas apropiadas, de conformidad con la Carta y el derecho internacional”.

Con lo establecido en la Resolución 1.080, se pretende dar una respuesta rápida de la Organización ante situaciones que vayan en contra de la estabilidad democrática, por intermedio de la Asamblea General o de la reunión de ministros de relaciones exteriores. Sin embargo, no se habla en ella del tipo de medidas que se podrían aplicar y no se especifica lo que se entiende por “interrupción brusca o intempestiva del proceso político institucional democrático”. Si se refiere a un golpe de estado, o a otro tipo de conductas que atenten contra el orden democrático.

Al año siguiente -1992-, se dio en Washington un nuevo paso en el sentido de la concreción de mecanismos para que la Organización pudiese actuar en defensa de la democracia. Se trata del llamado Protocolo de Washington, en el que se estableció que cuando “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 decisión deberá ser adoptada con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Estados Miembros”. El Protocolo de Washington, que modificaría la Carta de la OEA, aún no ha entrado en vigencia por falta del número requerido de ratificaciones por parte de los Estados. Durante las discusiones que le precedieron, se expresó la necesidad de crear mecanismos de defensa de la democracia para no continuar en el terreno de las simples declaraciones. Afloraron durante las discusiones las antiguas tensiones que han caracterizado a la Organización, especialmente entre soberanía e intervención, y se hizo explícita por parte de algunos Estados “la necesidad de dar un tratamiento integral al problema de la democracia no circunscribiéndolo sólo a los hechos políticos. Es decir, que debería darse una consideración especial a los asuntos relacionados con la pobreza crítica en el continente”⁹.

Durante la Asamblea General celebrada en Managua en el año de 1993, se aprobó la Declaración que lleva el nombre de aquella ciudad. En ella se estableció que la misión de la OEA no se debe limitar a defender la democracia cuando es atacada sino que debe implicar acciones preventivas y que vayan a las causas del problema. Allí se dio especial apoyo a la Unidad Para la Democracia -UPD-, tema que trataremos más adelante, y se ligó el tema del libre comercio con la democracia, al señalar que “los acuerdos de libre comercio juegan un importante papel para facilitar el crecimiento y consolidar la democracia”. También durante dicha Asamblea, por tercera vez se reformó la Carta de la OEA, mediante el Protocolo de Managua (Las dos otras ocasiones han sido en Buenos Aires, en 1967 y en Cartagena, en 1985. El llamado Protocolo de Washington de 1992, aún no ha entrado en vigencia). El Protocolo de Managua entró en vigencia el 29 de enero de 1996 y hasta el presente ha sido ratificado por 23 países. Con esta reforma se establece el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), que tiene como tarea prioritaria impulsar la cooperación solidaria para el desarrollo, y ser el instrumento idóneo para apoyar los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo y en especial para la superación de la pobreza en el hemisferio¹⁰. En palabras del Secretario General de la OEA, “el CIDI tiene que ser el eje sobre el cual se construya una

9 Ibid., p. 65

10 Segundo Informe de la Comisión Especial Sobre Gestión de Cumbres Interamericanas a los Ministros de Relaciones Exteriores en Cumplimiento con la Resolución AG/RES. 1349 (XXV-O/95). OEA) Ser. G. CP/doc.2745/96. Original Inglés.

nueva interacción entre el mandato político y la acción de la OEA en los países... y será entre otras cosas, la instancia que capitalice el entusiasmo generado por el 'Espíritu de Miami'""¹¹

DEL TEXTO A LA PRÁCTICA

En 1991, el mismo año en que se produjeron el Compromiso de Santiago por la Democracia y la Resolución 1.080, tuvo lugar el golpe de estado que en Haití derrocó al Presidente ARISTIDE. Fue ésta la oportunidad de poner en práctica los textos aprobados y sobre todo de actuar en forma concreta en favor de un régimen legítimamente elegido. Tan pronto se produjo el golpe, la OEA puso en práctica el mecanismo de acción multilateral y se convocó a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Durante el transcurso de los acontecimientos se adoptaron una serie de medidas que incluyeron el embargo regional, que a decir verdad no surtió mayor efecto en contra de la dictadura. Por medio de la Resolución MRE/RES. 4/92, resolutive ocho, se otorgó mandato al Secretario General de la Organización para contactar al Secretario General de la ONU y explorar la posibilidad y conveniencia de llevar la situación haitiana al conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con el objeto de lograr la aplicación universal del embargo comercial. A la postre, el Consejo de Seguridad autorizó la conformación de una fuerza multinacional que, bajo la hegemonía de los Estados Unidos, desembarcó en Haití y dio lugar al regreso del Presidente constitucional.

Al año siguiente -1992-, respecto al Perú, la Organización tuvo la oportunidad de dar un nuevo paso en el camino de aplicación de la doctrina democrática. El Presidente FUJIMORI, quebró el orden constitucional y entre otras acciones arbitrarias tomó medidas contra el Congreso y el Poder Judicial. En aplicación de la Resolución 1.080, fue convocada la Reunión *ad-hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. Intempestivamente el Presidente FUJIMORI concurrió ante la Asamblea General que estaba reunida en las Bahamas y presentó un plan para el restablecimiento de la democracia en su país, el cual implicaba un calendario de retorno a la democracia y la realización de elecciones libres. En diciembre de 1992, los ministros decidieron cerrar la Reunión *ad hoc*, al instalarse en el Perú el Congreso Constituyente, producto de las nuevas elecciones. El Presidente SERRANO ELÍAS de Guatemala, quiso repetir los pasos del Presidente FUJIMORI y, el 23 de mayo

11 Palabras del Doctor César GAVIRIA, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, Pronunciadas ante el Consejo Permanente de la OEA, el 13 de Diciembre de 1995, en Washington, D. C. Oficina de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos en Colombia. Serie. Discursos No 3. Santafé de Bogotá.

de 1993, intentó una especie de autogolpe y procedió contra el Congreso y el Poder Judicial. Su intento contó con la oposición de vastos sectores políticos y sociales de su país y con la acción de fuerzas internacionales que le advirtieron del aislamiento que produciría su acción. En la OEA, tan pronto se produjo el autogolpe, el Consejo Permanente autorizó una misión compuesta por el Secretario General, BAENA SOARES, y varios Embajadores, para que se trasladara a Guatemala, la cual tuvo un papel muy importante en el resultado de la crisis que concluyó con el nombramiento, por el Congreso, de Ramiro de LEÓN CARPIO como Presidente.

En Surinam, a pedido del gobierno, la OEA se involucró en un proceso de paz que culminó en 1992 y colaboró en la promoción y fortalecimiento de la democracia. Y en Paraguay, cuando, en el mes de abril de 1996, el Jefe de las Fuerzas Armadas quiso dar un golpe contra el Presidente WASMOSI, inmediatamente se movilizaron las fuerzas hemisféricas en defensa de la democracia. La OEA reaccionó inmediatamente y su Secretario General, Cesar GAVIRIA, se trasladó a Asunción en donde jugó un importante papel en las conversaciones que condujeron a la continuación en el cargo del Presidente constitucional. Así mismo, y tal como se anota en otro lugar de este trabajo, para dicho desenlace fue fundamental la intervención de los gobiernos del MERCOSUR.

OEA, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS Y DEMOCRACIA

Como ya se ha dicho, la llamada Cumbre de las Américas, que por tercera vez reunió a los gobernantes del hemisferio, se celebró en Miami en diciembre de 1993. Su convocatoria procedió fundamentalmente del Presidente CLINTON, en parte como una prolongación de las propuestas de su antecesor, el Presidente BUSH, en lo que se denominó la "Iniciativa para las Américas". Sin embargo, desde un comienzo fue claro que la Organización de Estados Americanos tendría un importante papel en los prolegómenos de la Cumbre, durante ella y sobre todo para el desarrollo de algunas de las políticas allí esbozadas. En su discurso ante la Cumbre, el Presidente CLINTON expresó que durante ella, "discutiremos cómo la Organización de Estados Americanos puede ayudar a reconciliar disputas políticas y asegurar que las constituciones democráticas sean realmente vivas"¹². Por su parte, en su intervención ante la Sesión Plenaria de la Cumbre, el 1º de diciembre, Cesar GAVIRIA, Secretario General de la OEA, manifestó: "Para cumplir con las trascendentales tareas que se nos han asignado, es evidente que ustedes esperan una

12 Palabras del Presidente a los miembros participantes de la Cumbre, funcionarios invitados y funcionarios de Florida en las Metas de la Cumbre. Miami. Florida. Diciembre de 1993.

OEA distinta. Ya no se trata solamente de ofrecer un foro de discusión política. Es también indispensable colocar a la Organización al servicio de nuestra agenda, reorientar recursos de la Organización hacia las prioridades expresadas por los señores Mandatarios, y enfocar todas nuestras energías en alcanzar las metas señaladas en la Declaración de la Cumbre de las Américas¹³. A su vez, en el "Plan de Acción" aprobado en la Cumbre, se dijo que el ejercicio y la consolidación de la democracia eran una prioridad política fundamental y que "la Organización de Estados Americanos es el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y las instituciones democráticas".

Antes de la celebración de la Cumbre, a la OEA se la veía como muy débil institucionalmente para que fuera ella la que llevara a cabo la reunión, especialmente porque no había sido exitosa en implementar la Reunión de Presidentes en 1967¹⁴. No obstante ello, la OEA jugó un importante papel en la Cumbre, con su apoyo y con su participación durante las reuniones. Y en palabras de su Secretario General, la OEA "está en condiciones de ofrecer un espacio verdaderamente multilateral para las labores de seguimiento no sólo de la Cumbre, sino de aquellas que se convoquen"¹⁵. Lo cierto es que en la Cumbre, de los 150 puntos identificados en el "Plan de Acción", a la OEA se le asignaron 27, al BID 25, 7 al PAHO y 1 a la CEPAL¹⁶. Entre todos estos asuntos, cabe destacar el papel preponderante que se le fijó a la OEA en lo relacionado con la democracia y los derechos humanos, así como con el comercio. Respecto a esto último, se creó la Unidad de Comercio, a la cual se le asignó la responsabilidad de asistir a los Estados Miembros en lo relacionado con el Área de Libre Comercio de las Américas. Esta Unidad de la OEA, junto con el BID y la CEPAL proporcionarán asistencia técnica y analítica a los siete grupos de trabajo creados¹⁷. El comercio fue el asunto que mayor interés suscitó entre los latinoamericanos y en este sentido son elocuentes las palabras de César GAVIRIA: "No hay duda de que la más importante de las nuevas tareas que

13 Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César GAVIRIA, en la sesión plenaria de la Cumbre de las Américas. Miami, diciembre 11 de 1994.

14 DALY HAYES, Margaret. "Building the Hemisphere Community: Lessons from the Summit of the Americas Process", in, *Inter American Dialogue. Occasional Papers in Western Hemisphere Governance*. Washington. Nr. 3, July 1996. p. 3

15 Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César GAVIRIA, pronunciadas ante el Consejo Permanente de la OEA, el 13 de diciembre de 1995, en Washington, D. C.

16 DALY HAYES, Margaret. *Op. cit.*, p. 13

17 Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César GAVIRIA, ante el Consejo Permanente de la OEA, el 13 de diciembre de 1995.

le asignaron nuestros mandatarios a la OEA fue el seguimiento de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas"¹⁸. Sin embargo, existen otras opiniones en el sentido de que la OEA no tiene los medios técnicos ni la organización para actuar como operador central en asuntos económicos¹⁹. En relación con la Democracia y los Derechos Humanos, a la OEA se le asignó un papel fundamental.

Durante la Cumbre se planteó la necesidad de un cronograma de seguimiento y se resolvió que los ministros de relaciones harían el reporte de avance conjuntamente con el Secretario General de la OEA, en la Asamblea General de la Organización programada para 1995. Durante esa Asamblea, que fue celebrada en Haití, se aprobó la Resolución denominada "Gestión de Cumbre de Las Américas"²⁰ y se creó una Comisión Especial del Consejo Permanente para dicho efecto.

Durante la misma Asamblea General, se aprobó la "Declaración de Montrouis: Una Nueva Visión de la OEA"²¹. En ella se reiteró la prioridad que se le debe otorgar a la promoción, consolidación y defensa de la democracia por parte de la OEA, se dijo que es necesario fortalecer y perfeccionar aún más el sistema interamericano de derechos humanos y que se le encomendaba "a la Organización de los Estados Americanos el seguimiento de las decisiones de la Cumbre de las Américas" y se destacó su importante papel de apoyo para la realización de algunos temas del "Plan de Acción".

En relación con la promoción y consolidación de la democracia, en la "Declaración de Montrouis", los Estados Miembros instruyeron al Consejo Permanente y al Secretario General para que proporcionen asistencia a los países que lo soliciten, en aspectos como el fortalecimiento de procesos legislativos y judiciales, reformas gubernamentales, diálogos de conciliación nacional, etcétera. La declaración señala enfáticamente que fenómenos como la corrupción, el terrorismo, y la inseguridad ciudadana amenazan la democracia y en esa medida deben pasar a hacer parte de la nueva agenda de la OEA. Con respecto a la corrupción, concretamente se señala que los Estados Miembros deben combatirla en sus modalidades pública y privada y la Asamblea General apoyó la elaboración y aprobación de una Convención sobre el tema. Al año siguiente, en marzo de 1966, en Caracas, 21 países adoptaron la "Convención Interamericana Contra la Corrupción". Respecto al terrorismo y

18 Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César GAVIRIA, en la sesión inaugural del vigésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización. Puerto Príncipe, Haití, 5 de junio de 1995

19 VAKY, Viron P. *Op. cit.*, p. 15

20 AG/RES 1.349 (XXV-O/95)

21 AG/Dec. 8 (XXV-0/95-)

sus implicaciones nocivas sobre la democracia, se les condenó en la Declaración y esa misma Asamblea General convocó una Conferencia Especializada Interamericana, la cual se reunió en abril de 1996 en Perú y adoptó la "Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo", así como el "Plan de Acción sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo".

PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA "DOCTRINA DEMOCRÁTICA"

Ya hemos visto cómo la OEA ha venido elaborando, con el transcurso del tiempo, todo un sistema de proclamación de la democracia, de promoción y defensa de la misma y de mecanismos para defenderla, los cuales incluyen el marco en el cual se pueden tomar sanciones y las modalidades de las mismas, tal como queda consagrado en la Resolución 1.080 de 1991 y en el "Protocolo de Washington" de 1992. Y hemos visto también cómo estas acciones quedan en manos de los órganos políticos de la Organización, tales como el Consejo Permanente, la Reunión Extraordinaria de Ministros, y la Asamblea General. Pero al mismo tiempo, existen otros órganos e instrumentos que coadyuvan para estos efectos, tales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, o la Unidad para la Promoción de la Democracia -UPD-.

Uno de los aspectos interesantes de la nueva concepción de apoyo a la democracia, es que también se trata de crear elementos preventivos, en educación, en participación de la sociedad civil, en fortalecimiento de aparatos del Estado tales como el poder judicial, el sistema electoral y los partidos. En el "Plan de Acción" de la Cumbre de las Américas se dice: "Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales infunde profundidad y permanencia a la democracia".

En esta área de trabajo han surgido nuevos actores internacionales, entre ellos las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales han incorporado nociones como la de gobernabilidad y se involucran, cada vez más, en cuestiones como la modernización y el fortalecimiento del estado democrático. Así mismo, con el ánimo de fortalecer y enriquecer la democracia, estas instituciones apoyan proyectos relacionados con la administración de justicia, el sistema carcelario, los sistemas electorales, la seguridad ciudadana, la descentralización, etcétera. También, para la elaboración de ciertos trabajos y programas, han involucrado de manera notable la partici-

pación de las Organizaciones No Gubernamentales. Así, en el Banco Mundial en 1994, de un total de 229 proyectos aprobados por el directorio ejecutivo del Banco, un total de 155 tiene previsiones para la participación de ONGs., es decir más del 50%, lo cual tiene una mayor significación si se considera que hace menos de cinco años la proporción no llegaba al 25%.

LA UNIDAD PARA LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA.

La Unidad para la Promoción de la Democracia -UPD-, fue creada por decisión de la Asamblea General de 1990, en Paraguay²², y su orientación fue trazada por el Consejo Permanente en el documento denominado "Programa de Apoyo para la Promoción de la Democracia"²³. Según este documento, la Unidad debe prestar asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer las instituciones políticas y los procedimientos democráticos. Se le asignan en él, tareas de información, investigación, formación capacitación, apoyo institucional, observación electoral y se le otorga un papel especial en asuntos de promoción, fortalecimiento y consolidación de valores e instituciones democráticas.

Durante las discusiones que dieron lugar a su creación, se plantearon diferentes enfoques respecto a la manera de asumir el tema de la promoción y fortalecimiento de la democracia. Para algunos estados, la UPD debería tener un papel activo y abierto frente a ciertos actos que pusieran en peligro la democracia. Otros estados preferían limitar la acción de la Unidad, ante el temor de que, no obstante las buenas intenciones, "ésta terminara convirtiéndose en una suerte de tribunal encargado de expedir certificaciones de buena conducta democrática"²⁴. La segunda tesis fue la que prevaleció y a la Unidad se le asignaron actividades de información, investigación, educación, apoyo institucional y, sobre todo, apoyo para los procesos electorales.

Tradicionalmente, la OEA sólo reaccionaba después de que los conflictos habían explotado convirtiéndose en crisis. Sin embargo, este criterio ha venido cambiando en el sentido de que la Organización debe volverse más activa y ayudar a los Estados Miembros a consolidar la democracia y a prevenir las crisis. Precisamente, las actividades de la UPD apuntan a acciones de mediano y largo plazos.

Las primeras funciones de la UPD fueron las observaciones electorales y es en este campo en el que más se ha destacado hasta ahora. Su primera actividad en

22 AG/RES. 1.063 (XX-0/90)

23 CPIRES. 572 (882/91)

24 RAMÍREZ LEÓN, Jose Luis. Repensando la Seguridad Hemisférica: el nuevo intervencionismo en el Sistema Interamericano. Santafé de Bogotá. 1995. Mimeo.

este ámbito fue en Nicaragua, donde participó con más de 400 observadores en las elecciones de 1990, que dieron el triunfo a la candidata Violeta de CHAMORRO. A partir de allí, la UPD ha realizado más de 20 misiones de este tipo. Existen dos clases de misiones electorales. Unas que consisten en el desplazamiento de un pequeño grupo de funcionarios de alto nivel, encabezados generalmente por el Secretario General, con una permanencia corta en el país. Entre éstas están las que se dieron en 1990 en Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá en ese año y en 1992, y Venezuela en 1993. Otro tipo de misiones electorales son aquellas conformadas por un alto número de observadores y con una permanencia larga en el país. Por ejemplo, Nicaragua en 1989 y 1990, Haití en 1990 y 1991, El Salvador y Surinam en 1991, Paraguay en 1991 y 1993 y Perú en 1992 y 1993. Como producto de la generalización de gobiernos democráticos en el Continente, no se produce la transición de gobiernos autoritarios a democráticos y en consecuencia las elecciones tienden a ser más limpias, mas automático el proceso de alternación y en consecuencia cada vez es menor la solicitud de misiones de observación electoral con cientos de personas.

Así mismo, la Unidad está tratando de diversificar sus actividades, especialmente a partir de la Cumbre de las Américas y del impulso que se le ha dado por parte de la Secretaría de la OEA. Ya en 1990, el Secretario General, BAENA SOARES, estableció en el Secretariado la Unidad para la Democracia, que tenía tres prioridades en su agenda: soporte técnico a las organizaciones electorales, entrenamiento legislativo y educación cívica. En 1991 se le dio a la UPD una función de asesoramiento y asistencia en el fortalecimiento de las instituciones políticas de los Estados Miembros. En 1992 se aprobó el "Plan de Trabajo de la UPD". Sus actividades actuales se concentran en cuatro programas de área: a) fortalecimiento de las instituciones democráticas, b) proyectos especiales, c) información y análisis y d) asistencia electoral²⁵. Además, la UPD está ampliando el espectro de su acción con temas como el *desminado*, la resolución pacífica de conflictos, el fortalecimiento de la educación para la democracia y el intercambio de experiencias entre los Estados Miembros²⁶.

Ahora bien, como producto de las actividades de la OEA, en seguimiento de lo establecido en la Cumbre de Presidentes en 1994, se creó en 1995 el "Grupo de

25 Inter-American Dialogue. Study Group on Western Hemisphere Governance. Multilateralism and the promotion and defense of Democracy and Human Rights, an Interim Report. Washington, D C, march 1996

26 Palabras del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Doctor César GAVIRIA, ante el Consejo Permanente, el 13 diciembre de 1995.

Trabajo para la Democracia y los Derechos Humanos", coordinado por Brasil y Canadá, con la asistencia de la OEA. Este es el principal mecanismo de implementación y ha elaborado un Plan de Acción que se concentra en cuatro áreas principales: desarrollo de la cultura democrática, transparencia y estado de derecho, fortificación de los procesos electorales y establecimiento de prioridades para la promoción de los derechos humanos²⁷.

27 SHIFTER, Michael and NEILL, Sean. Democracy and Human Rights: The Summit and Beyond Washington, Inter-American Dialog. Mimco.