

## ***Dilemas de la transición hacia un régimen democrático interamericano***

***Lic. Juan Ángel Cordero Martínez***  
***Investigador del Centro de Estudios sobre América***

El interés y la preocupación por el tema de la democracia representativa en el sistema interamericano es de antigua data y se podrá encontrar sus antecedentes desde la primera Conferencia Panamericana.<sup>1</sup> Sin embargo, su definición y concreción como principio se logró, al adoptarse la Carta de la OEA, en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948.

Con la constitución de la OEA y la aprobación de su carta fundamental, se institucionaliza el panamericanismo en la región, convirtiéndose "...en instrumento ideal de los Estados Unidos para fortalecer su dominación en el continente y resolver los conflictos y controversias en América Latina dentro del sistema interamericano, según "métodos americanos" y al margen de las Naciones Unidas".<sup>2</sup>

### **Antecedentes y contextos**

Los treinta años posteriores a la creación de la OEA y de la aprobación de su carta, el principio orientado a la solidaridad y defensa de la democracia<sup>3</sup> dejó un saldo negativo, la OEA guardó silencio y se automarginó ante la presencia significativa de dictaduras militares en la región lo que a criterio de varios estudiosos como Heraldó Muñoz "...convenció a mucha gente que la organización era incapaz de respaldar con medidas efectivas su compromiso principista con la solidaridad democrática en las Américas.<sup>4</sup>

Este impacto negativo ha tenido mucho que ver con el papel desempeñado históricamente por los Estados Unidos de apoyo a las dictaduras latinoamericanas, su papel deliberado en el apuntalamiento en el poder de gobiernos dictatoriales, colaboradores a su política hegemónica en la región, e incluso ha invocado el principio de no intervención para protegerlas.

---

<sup>1</sup> Surgió así el panamericanismo como política imperialista hacia América Latina. Su objetivo: el dominio económico y político del continente bajo la cobertura de la supuesta "unidad continental" y en función del llamado "interés nacional norteamericano". Humberto Vázquez García, *De Chapultepec a la OEA. Apogeo y crisis del panamericanismo*, Ciencias Sociales, Ciudad de La Habana, 2001, p. 10.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 133.

<sup>3</sup> Me refiero en particular al artículo 5 (d) que establece que "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa". Véase *Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 30 de marzo - 2 de mayo de 1948): Acta y documentos*, Bogotá, 1948.

<sup>4</sup> Heraldó Muñoz, "El derecho a la democracia en las Américas", *Estudios Internacionales*, no. 109, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 58-82.

Es por ello que la promoción y defensa de la democracia como principio, sustentada en la no intervención fue obviada y utilizada en este período en la protección de regímenes autoritarios en el continente, alejado de su contenido y fines originales.

Estudiosos del tema, como Gordon Connell-Smith, sentencian:

Contrastar las propuestas de los Estados Unidos de preocupación por la democracia y la libertad con su costumbre de apoyar e incluso instalar dictadores colaboracionistas hace pensar en maquiavelismo político e hipocresía; cosas que, sin la menor duda aparecen marcadamente en su política latinoamericana (y también en su política exterior en general). En otras palabras, los Estados Unidos se han conducido como una gran potencia.<sup>5</sup>

Otros académicos como Jorge Hernández<sup>6</sup> apuntan a que la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe estaba dirigida a la preservación de las estructuras socioeconómicas existentes en los países de la región y que la aplicación del principio de la contención-liberación le aportó el enfoque doctrinal, para actuar bajo el clima de la guerra fría, ante cualquier eventual acontecimiento que modificase dichas estructuras, como ocurrió en Guatemala en 1954.

Las décadas finales del siglo XX, constituyeron una expresión fehaciente de los desarrollos asimétricos experimentados en las relaciones económicas, político-diplomáticas y militares entre las dos Américas, las que han fortalecido la dependencia estructural y funcional de los estados y gobiernos del hemisferio hacia las necesidades económicas y de seguridad del vecino del norte.<sup>7</sup>

La política de los Estados Unidos hacia la América Latina se orienta hacia la renovación y remozamiento del viejo panamericanismo monroista; desde el punto de vista económico se dirige a consolidar su sistema de dominación, impulsar la creación de un área de libre comercio hemisférico (ALCA), reducir la penetración comercial, de las inversiones europeas y de los países del Pacífico y reforzar el compromiso de las elites latinoamericanas con los programas de ajuste neoliberales. Desde el ámbito político-diplomático, recupera la voluntad de fortalecer a la Organización de Estados Americanos (OEA), promueve y vigoriza el modelo de la democracia representativa, restringida y subordinada a sus intereses, controla los excesos desestabilizadores de las prácticas neoliberales, profundiza y renueva las

---

<sup>5</sup> Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, Fondo de la Cultura Económica, México, 1977, pp. 314-315.

<sup>6</sup> Véase, Jorge Hernández Martínez, "Los Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio", en *Cuadernos de Nuestra América*, no. 26-27, Ciudad de La Habana, julio 2000-junio 2001.

<sup>7</sup> A este proceso John Saxe-Fernández calificó como "la regionalización neomonroista del hemisferio occidental". Véase "Mexamérica o la dialéctica entre la macro y la micro-regionalización", en *Nueva Sociedad*, no. 143, Caracas, mayo-junio de 1996.

presiones contra la revolución cubana y evita nuevos procesos revolucionarios en el continente.<sup>8</sup>

Las políticas de ajustes neoliberales aplicadas en la región desde la década de 1970 han posibilitado que las elites nacionales de los países latinoamericanos y caribeños aceptaran una asociación subordinada al capital transnacional tras la falsa promesa de acceso a mercados, tecnologías y capitales, que trajo como consecuencia la consolidación del poder del capital transnacional norteamericano en las economías nacionales; este proceso profundizó de manera creciente, fenómenos como el desempleo, la pobreza y la marginalidad en la región.

Desde el punto de vista político ya se caracterizaron por la crisis del sistema interamericano, en particular la OEA, la guerra de las Malvinas y las intervenciones norteamericanas a Granada-Panamá, el conflicto centroamericano, el desarrollo de los procesos de integración subregionales y la denominada tercera ola de democratización en el continente.

Si se tiene en cuenta que en este período se produce el derrumbe del campo socialista y la desintegración de la Unión Soviética, se está en presencia de una etapa singular en la historia de la humanidad donde los Estados Unidos adquieren por defecto y como resultado de este proceso, una hegemonía en solitario a escala internacional.<sup>9</sup>

Si se analiza desde la óptica de la seguridad hemisférica y en particular de la seguridad nacional de los Estados Unidos, el fin de la guerra fría y la desaparición de la rivalidad que entrañaba la bipolaridad Este-Oeste, Latinoamérica cobra para su política exterior, particular relevancia por los niveles de interdependencia en relación con determinados problemas, desdenes y amenazas que tienen un carácter interméstico<sup>10</sup> como son los temas de la democracia y los derechos humanos, la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo, el medioambiente y las migraciones incontroladas<sup>11</sup> que inevitablemente requieren de la cooperación y que no pueden ser manejados ni solucionados unilateralmente, dentro de las fronteras de un país, por su potencial impacto en sus intereses económicos en la región.

## **Transitando hacia la Carta Democrática Interamericana**

---

<sup>8</sup> Para comprender mejor este análisis pueden verse a Jorge Hernández Martínez, Ob. cit. y Luis Suárez Salazar, *El siglo XXI: Posibilidades y desafíos para la Revolución Cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad de La Habana, 2000.

<sup>9</sup> Véase Peter H. Smith, *Talons of the Eagle, Dynamics of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, 1996.

<sup>10</sup> El concepto interméstico proviene del término inglés “*intermestic*” significa que la solución de determinado problema implica por una parte participación internacional, junto a la parte doméstica. Aparece en los trabajos académicos relacionados con la interdependencia en las relaciones entre los estados.

<sup>11</sup> Véase Rubén M. Parinas, *El régimen democrático interamericano. Papel de la OEA*, mayo de 2001, <http://www.oas.org>.

El proceso de transición hacia el denominado régimen democrático interamericano puede ser interpretado desde el punto de vista del paradigma emancipador, como expresión de la preocupación de las elites políticas latinoamericanas en relación con los conceptos de gobernabilidad y democracia. Estos conceptos, cuyo enfoque es dominante, tanto en teoría como en la práctica política, han mantenido un sesgo realmente conservador. Se ha indicado que la gobernabilidad se convierte en un fenómeno cada vez más complejo en los últimos años, por el sentido objetivo en que se asumen los procesos de desarrollo social, en particular en nuestra región.

Según la interpretación del cientista social Jesús P. García Brigos

...se da a la gobernabilidad como concepto de la actividad política un contenido que apunta a objetivos tales como la 'construcción' de Estados de alta legitimidad dentro de los cánones de la democracia occidental, capaces de asimilar y representar, expresar la diversidad de su sociedad civil, de generar políticas de largo plazo que trasciendan los marcos del mandato de un ejecutivo en particular y, ligado a todo lo anterior, el logro de una dinámica social en la que los antagonismos se resuelvan sin devenir en conflictos o, en caso extremo, los conflictos sin llegar a confrontaciones lacerantes o crisis; una dinámica social en la que los ciudadanos encuentren espacios para la participación en los asuntos públicos, para la acción en la generación de las políticas públicas y en la fiscalización de su ejecución, dentro de ciertos límites. Pero en ello, nos encontramos generalmente con enfoques cuya salida a procesos de progreso social real es cuestionable, como cuestionable en la teoría e inaceptable en la práctica política es identificar la gobernabilidad con la renuncia a la aniquilación de los opuestos antagónicos, asumiendo sin más su derecho a coexistir mediante pactos 'democráticos'.<sup>12</sup>

Se advierte además que la categoría de gobernabilidad en el contexto actual de globalización neoliberal, no solo se orienta hacia la búsqueda de unidad interna, la cual solo ha evidenciado una tendencia negativa —la ingobernabilidad— sino desde el punto de vista externo se orienta hacia un relacionamiento subordinado, de una "unidad de orden superior" con el primer mundo desarrollado, en particular con los Estados Unidos, en busca de las ventajas comparativas del proceso globalizador, que destruye sus identidades, socava la soberanía real y la existencia del estado nación en función de sus intereses, de las maneras más diversas y sutiles como efectivas.

En particular sobre el tema de la búsqueda de una "unidad de orden superior" se inscriben los esfuerzos de los países latinoamericanos en la

---

12 Jesús P. García Brigos, *Gobernabilidad y democracia: Los órganos del Poder Popular en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, Ciudad de La Habana, 1998. Ver particularmente el capítulo: "La gobernabilidad en el movimiento social: Gobernabilidad Política", pp. 22–30.

construcción del denominado régimen democrático interamericano que les permita contener y obtener ventajas de las asimetrías de las relaciones con su vecino del norte, mientras que para este último, el régimen asegure su hegemonía, legitime y establezca el orden que le permita la consecución de sus intereses en la región.

Desde esta perspectiva, reconstruiré los esfuerzos que en el marco de las relaciones interamericanas y particularmente desde la OEA se fueron realizando hacia la transición de un régimen democrático interamericano.

En la década de 1980 las relaciones multilaterales y en particular la OEA se encontraban aún sumergidas en una profunda crisis de credibilidad y de capacidad de acción, como resultado de la política exterior norteamericana hacia la región.

La crisis centroamericana, la crisis de la deuda externa y la Guerra de las Malvinas fueron tres momentos que desbordaron las posibilidades y las capacidades de coordinación regional del sistema interamericano, particularmente de la OEA. Así lo reconoce el secretario general Alejandro Orfila, ante el XIII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, el 14 de noviembre de 1983, al referirse a la crisis centroamericana.

En los dramáticos problemas que viven los pueblos de la América Central y del Caribe, cuya solución es de la más alta prioridad del continente, la OEA no ha estado siempre presente. Se ha recurrido en cambio a otras instituciones o se han buscado soluciones, instrumentos y medidas de ocasión, con evidente deterioro de su imagen pública.<sup>13</sup>

La respuesta de la OEA ante tales desafíos fue extremadamente lenta. En este contexto se iniciaron los estudios para reformar y revitalizar la institución, en 1973 y sus resultados fueron incorporados con la aprobación del protocolo de enmienda a la Carta de 1948, conocido como el Protocolo de Cartagena de Indias, durante la Asamblea General Especial celebrada en Colombia, 1985.

En esta ocasión, se agregó la siguiente frase al Preámbulo de la Carta: la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Aún más importante se añadió la siguiente frase en el Capítulo I relativo a los propósitos esenciales de la organización: promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.<sup>14</sup>

Con esta modificación los países latinoamericanos buscaban promover una actitud hemisférica mucho más activa y coordinada de apoyo a los procesos de democratización que venían ocurriendo en la región, a contrapelo con la visión estrecha de la posición norteamericana en relación con el conflicto

<sup>13</sup> Ana María Julia Faya, "Las relaciones interamericanas: crisis del sistema", en *Cuadernos de Nuestra América*, no 8, vol.4, Ciudad de La Habana, julio-diciembre de 1987, p. 7.

<sup>14</sup> Heraldo Muñoz, Ob. cit., p. 69.

centroamericano caracterizada por su enfoque tradicional de seguridad y su estrategia unilateral ingerencista.

Los principales esfuerzos de concertación política en la búsqueda de una nueva agenda latinoamericana tienen lugar fuera de la OEA, como resultado de políticas exteriores más autónomas de algunos países latinoamericanos, que condujo a la creación de diferentes instancias de concertación como el Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá), el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay) y el Grupo de los Ocho, que devino en Grupo de Río).

En 1987 el Grupo de Río aprobó el Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia<sup>15</sup> que constituyó una nueva agenda donde la idea rectora fue: "La negociación internacional requiere la conformación de un poder conjunto de influencia y de decisión" y apuntaron como principales desafíos: la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos, recuperación de la capacidad para generar un desarrollo sostenido, solución del problema de la deuda externa, establecimiento de un sistema internacional justo, abierto y libre de proteccionismo, impulso al proceso de integración latinoamericana y caribeña, desarrollo científico y tecnológico, reafirmación de la identidad cultural de la región e intercambio de ideas educativas.<sup>16</sup>

Esta concepción de concertación fue configurando una nueva agenda de interrelación que se proyecta hacia el hemisferio desde una perspectiva latinoamericana orientada a estimular la confianza recíproca, la búsqueda de soluciones propias a los conflictos de la región, defender y fortalecer las instituciones democráticas, impulsar el dialogo político entre estados o grupos de ellos, dentro o fuera de la región, fortalecer el multilateralismo y la democratización en la decisiones internacionales, promover zonas de paz y cooperación, fomentar la integración y la cooperación que fortalezcan la autonomía, emprender la lucha contra la pobreza, el narcotráfico y el terrorismo en la región.<sup>17</sup> Sin embargo en las postrimerías de la última década del siglo XX se produce una progresiva erosión de estos organismos tanto de concertación política como de cooperación.

El tema de la promoción de la democracia reaparece como tema fundamental en la agenda hemisférica, en la XX Asamblea General<sup>18</sup> celebrada en Asunción, Paraguay, en 1990, la cual le encomienda al Secretario General en consulta con el consejo permanente el establecimiento de la Unidad para la

---

<sup>15</sup> Este compromiso fue aprobado por los presidentes de los países miembros del Grupo en esos momentos: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>16</sup> Elsa Cardoso de Da Silva: "La OEA, el principio de no intervención y los cambios en la agenda Hemisférica. Una mirada desde Venezuela", en *La Organización de Estados Americanos y sus retos*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos "Pedro Gual", Caracas, 2000, p. 45.

<sup>17</sup> Véase Simón Alberto Consarvi, *Un momento histórico de América Latina: Acapulco, 1987*, Pomaire, Caracas, 1997.

<sup>18</sup> Véase la Resolución 1063 (XX-0/90) en [http://www.upd.oas.org/documents/basic/1063\\_esp.htm](http://www.upd.oas.org/documents/basic/1063_esp.htm)

Promoción de la Democracia<sup>19</sup> (UPD) orientada a proveer un programa de apoyo, defensa y consolidación de los valores, instituciones y procedimientos democráticos. La UPD constituye un instrumento ejecutivo de la OEA que le permite promover a mediano y largo plazo el fortalecimiento y consolidación de las instituciones y procesos democráticos, así como prevenir posibles rupturas o interrupciones de los mismos en la región.

En la XXI Asamblea General celebrada en Santiago de Chile en 1991, adopta el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano en el cual reafirman su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos en el hemisferio y aprueban la Resolución AG/RES 1080,<sup>20</sup> "Democracia Representativa" la cual le otorga a la OEA el mandato de actuar de forma inmediata y colectiva ante una "interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo..." Este mecanismo de defensa colectiva de la democracia ha sido invocado en cuatro ocasiones:<sup>21</sup> El caso de Haití (1991); Perú (1992); Guatemala (1993); Paraguay (1996). En otros casos de crisis como la de Venezuela (1992), Ecuador (1997) y (2000) no fue invocada la resolución 1080, aunque si analizadas en el Consejo Permanente de la OEA. Los procedimientos para la defensa y seguridad colectiva instrumentados a través de la Resolución 1080 fueron reafirmados y fortalecidos con la adopción del Protocolo de Washington en la XXVI Sesión Especial de la Asamblea General de la OEA (1992), el cual propugnaba la suspensión o

---

<sup>19</sup> Estos programas los realiza a través de proyectos de asistencia técnica, capacitación y asesoramiento o a través de estudios, seminarios y publicaciones orientados a crear conocimientos y difundir información sobre los procesos y las instituciones. También supervisar las misiones de observación electoral, diseñar e instrumentar programas de reconciliación nacional por mandato o solicitud de los estados miembros. Véase <http://www.upd.oas.org/Español/indexspa.htm>.

<sup>20</sup> Esta resolución prevé de manera operativa y de carácter obligatorio en caso de producirse una interrupción del proceso democrático en un estado miembro la convocatoria inmediata de una reunión del Consejo Permanente y decidir acerca de la convocatoria de una reunión *ad hoc* de los ministros de relaciones exteriores o una sesión especial de la Asamblea General en un plazo de 10 días para determinar las medidas necesarias al respecto. Véase la Resolución AG/RES1080 en [http://www.upd.oas.org/documents/basic/1080\\_esp.htm](http://www.upd.oas.org/documents/basic/1080_esp.htm).

<sup>21</sup> El caso de Haití (1991) luego del derrocamiento del presidente Aristide el 29 de septiembre de 1991; Perú (1992) luego que el gobierno de Alberto Fujimori decidió cerrar y disolver el poder legislativo, intervenir el poder judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal de garantías constitucionales el 5 de abril de 1992; Guatemala (1993) el presidente de la República José Luis Serrano decreta suspender la constitución, disolver el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad, remover al Procurador General de la nación y al de los Derechos Humanos y suspender la ley electoral y de partidos políticos; Paraguay (1996) la amenaza de ruptura institucional que representó la insubordinación y desconocimiento de la autoridad presidencial por parte del Jefe del Ejército General Lino Oviedo al rehusar la orden presidencial que solicitaba su renuncia, la cual se tradujo en un intento velado de golpe de estado, que incluyó demanda de renuncia al jefe de estado, así como amenazas y presiones militares y políticas contra el mandatario. Véase Rubén M. Parinas, Ob. cit.

exclusión de la organización de un estado miembro que surja al margen de los cánones de un proceso democrático o que se haya constituido a través del uso de la fuerza. Esta reforma fue ratificada por la mayoría de los miembros y entró en vigencia en 1997 en su articulado 9<sup>22</sup>. De esta forma la OEA se transformó en la primera organización política de carácter regional que establece la suspensión de un estado miembro por dicha causa.

De manera general las declaraciones y protocolos aprobados en la OEA como el Protocolo de Washington (1992) y Managua (1993) así como la Declaración de Montrouis (1995) y el Consenso de Panamá (1996) recogen los principales cambios institucionales y de orientación en correspondencia con las principales transformaciones globales y hemisféricas.

De manera holística la actividad de la OEA y del sistema interamericano en las últimas décadas del siglo XX, ha estado inmersa en una profunda crisis organizacional, sumida en la inercia, superada por los acontecimientos e ignorada por ambos polos hemisféricos. Un ejemplo de ello es la Convocatoria y celebración en 1994 de la Primera Cumbre de las Américas, lanzada por el presidente William Clinton sin concertación previa con la OEA y como respuesta a las Cumbres Iberoamericanas, lo que constituye una prueba del desdén norteamericano y su interés de involucrarla puntual y selectivamente en la ejecución de su política exterior. La convocatoria a esta cumbre provocó una enorme decepción en los ámbitos panamericanistas y ni siquiera se logró mitigar con la decisión de los mandatarios de designarla como implementadora de sus acuerdos.

La primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994) y su plan de acción establecieron la nueva agenda hemisférica, en la cual el tema de la democracia, los derechos humanos y el libre comercio ratifican su carácter central, además encomienda a la OEA el seguimiento de los planes y los acuerdos entre cumbres. La segunda Cumbre (Santiago de Chile, 1998) evalúa y da seguimiento a la agenda hemisférica. Los Estados Unidos ratifican su decisión de impulsar asuntos de su real interés, que exigen las más importantes decisiones políticas, particularmente el tema ALCA, que en esencia significa la creación de un gran mercado hemisférico bajo su control antes de 2005, y que constituye el ideal y sueño de integración del panamericanismo.

El escenario de la democracia latinoamericana en la última década del siglo XX como tendencia, ha evidenciado claros síntomas de crisis de credibilidad y de gobernabilidad que se reflejan en el creciente y sostenido deterioro de la imagen pública de sus instituciones ejecutivas, legislativas así como la presidencial, una agudización de la crisis de los partidos políticos,

---

<sup>22</sup> Artículo 9: 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. Ver en la Carta de la OEA, <http://www.oas.org>



particularmente los tradicionales, que configuran la emergencia de otros, o las simpatías hacia candidatos independientes, desconfianza popular en los procesos y sistemas electorales, aumento del abstencionismo electoral, incrementos de los escándalos de corrupción de líderes políticos y el agravamiento de la inseguridad ciudadana como consecuencia de la violencia criminal entre otros.<sup>23</sup>

La Tercera Cumbre (Québec 2001) preocupada por estos desarrollos, los califica como amenazas contra la democracia y para mejorar su capacidad de respuesta, instruyó a los Ministros de Relaciones Exteriores que en el marco de la próxima asamblea de la OEA preparen y presenten una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos aprobados por la OEA para la defensa de la democracia representativa.<sup>24</sup>

La XXXI Asamblea General de la OEA realizada en San José, Costa Rica, después de agudos debates y preocupaciones, aprueba la resolución AG/RES. 1838 (XXXI-O/01)<sup>25</sup> la que acepta el proyecto de Carta Democrática Interamericana que sirvió como documento de base para la consideración final por los estados miembros. Encomienda al Consejo Permanente fortalecerla y ampliarla a partir de las opiniones de los estados y de la sociedad civil de conformidad con las directrices para la participación de esta en las actividades de la OEA y que convoque un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para su aprobación definitiva.

La Carta Democrática Interamericana<sup>26</sup> aprobada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General celebrado en Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001 después de un prolongado debate interamericano, logra integrar en un solo instrumento jurídico, el resto de los instrumentos aprobados en la década de los noventa y codificar la actuación y el comportamiento de los estados miembros en temas como la democracia, los derechos humanos, los mecanismos de preservación de la institucionalidad y la observación electoral.

La aprobación de la Carta Democrática Interamericana fortalece la tendencia a acentuar y ampliar los instrumentos de la OEA orientados a exigir el cumplimiento de la democracia en los países de la región y representa el sostén de la institucionalización de la democracia en el hemisferio.

La aprobación de la Carta Democrática Interamericana fortalece la tendencia a acentuar y ampliar los instrumentos de la OEA y representa el sostén de la institucionalización de las bases de un renovado sistema de dominación hemisférica de los Estados Unidos.

---

<sup>23</sup> Para una visión más completa del fenómeno puede consultar: Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 2002, <http://www.latinobarometro.org> y el *Informe Linowitz II, Las Américas en el milenio: Tiempos de Prueba*, Dialogo Interamericano.

<sup>24</sup> Véase: Declaración de la Ciudad de Québec, Tercera Cumbre de las Américas, 22 de Abril de 2001, <http://usinfo.state.gov/espanol/>

<sup>25</sup> Véase la Resolución de San José de Costa Rica aprobada en la XXXI Asamblea General de la OEA, [http://www.oas.org/Assembly2001/documentosS/Reso-Arti aprobados/Ag-res1838.htm](http://www.oas.org/Assembly2001/documentosS/Reso-Arti%20aprobados/Ag-res1838.htm).

<sup>26</sup> Véase el texto de la Carta Democrática Interamericana aprobada por OEA, en Lima, [www.oas.org](http://www.oas.org).

La democracia como principio, impulsada por los países latinoamericanos ha representado una aspiración válida frente a la presencia de regímenes represivos en la región, sin embargo, esta se ha ido transformando en espurios intereses de preservación de poder de sus elites políticas, ante complejas situaciones de ingobernabilidad y pobreza que amenazan a los países, que podrían desenterrar viejos "fantasmas" de golpes de estados y evitar el acceso al poder de movimientos populares con proyectos alternativos al neoliberalismo, que pudieran amenazar la institucionalidad de la democracia representativa.

La utilización del denominado "principio de promoción y defensa de la democracia" ha devenido en eje de convergencia entre los Estados Unidos y las elites latinoamericanas, los cuales estarán dispuestos a utilizarlo en la misma medida que sea funcional al logro de sus objetivos particulares.

Las transformaciones y reacomodos que se han venido introduciendo en las relaciones interamericanas a partir de la década de 1970 del siglo pasado, apuntan a la construcción de una comunidad de naciones en el hemisferio, sobre fundamentos políticos y económicos neoliberales e institucionalmente preparados para mantener sistemas de gobiernos basados en la democracia representativa, para defenderse de manera colectiva y orientados a la construcción de un régimen democrático interamericano, que tiene su expresión de institucionalización en la Carta Democrática Interamericana. Durante este proceso de construcción de consenso han pugnado un conjunto de dificultades, resistencias, contradicciones y dilemas que han estado y continuarán presentes, atendiendo a las características y particularidades de OEA, a la cual se le ha encomendado su administración.

### **Dilemas de la institucionalización del denominado "régimen democrático interamericano"**

El primero de estos dilemas lo constituye *el principio de no intervención en oposición a la intervención en defensa de la democracia*.

El principio ha sido generalmente aceptado como complemento fundamental de soberanía.<sup>27</sup> Este se fue conformando en cambiantes circunstancias y a través de un largo proceso de negociaciones, cargadas de asimetrías, antes y después de su consagración.

Desde el siglo XIX y hasta la tercera década del siglo XX las razones expuestas oficialmente por los Estados Unidos para intervenir, fueron las de proteger al continente de la intervención europea y proteger sus intereses públicos y privados en Latinoamérica. Su objetivo fundamental frenar cualquier tipo de intervención que se originara a partir de reclamaciones internacionales, cobro de deudas o en protección de bienes o vidas de ciudadanos extranjeros, transitando por justificaciones de protección y

---

<sup>27</sup> El propio artículo 19 de la Carta de la OEA, constituye un intento de definición colectiva de este principio.

promoción de la estabilidad política hasta la práctica del no reconocimiento a los estados. En este período la intervención en sus más diversas formas y versiones fue fuertemente rechazada.

A partir de 1936, la aceptación del principio de no intervención en términos muy cercanos a las propuestas latinoamericanas que quedaron establecidas en la Carta en 1948, son resultado del cambio de la agenda hemisférica y de políticas que van definiendo cada una de las Américas durante la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial, que limitaron la posibilidad de mantener por la vía de la imposición las posiciones unilaterales norteamericanas favorecedoras de la intervención.

Desde mediados de la década de 1930 hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, las visiones latinoamericanas de no intervención y de cooperación quedan instituidas como: un principio general y absoluto, asociado al principio de soberanía y de igualdad de los estados. Precisamente en este período se establecieron gobiernos con políticas más o menos independientes o populistas.

En el marco de la polarización ideológica y política con un fuerte contenido anticomunista de la guerra fría, los Estados Unidos le imprimen un contenido particular al principio de no intervención: la defensa frente a la expansión del comunismo, donde se fortalece la agenda de seguridad por encima de la democratización y desarrollo social y económico. Importantes cambios del escenario regional ponen a prueba el anterior balance con la aparición de la nueva oleada de regímenes militares en la región.<sup>28</sup> Caso particular de la política norteamericana de intervención, lo constituyó Guatemala (1954)<sup>29</sup> con el derrocamiento del gobierno constitucionalmente electo de Jacobo Arbenz y la máxima polarización, de la visión parcializada del principio así como las tensiones acerca de su interpretación por parte de los gobiernos de la región, a partir de 1959.

El triunfo de la revolución cubana, la proclamación del carácter socialista de la revolución, la orientación marxista-leninista de su ideología, así como acusaciones de promoción de actividades revolucionarias en el continente condujeron a sanciones diplomáticas, consulares, económicas hasta la expulsión del gobierno del sistema interamericano.

El caso cubano demostraba que los procedimientos de consulta y colaboración para intervenir o no, estaban condicionados por las asimetrías de poder de los Estados Unidos y sus intereses estratégicos, pero también por las motivaciones y circunstancias que facilitaban la movilización conjunta para intervenir, cuando se trataba de amenazas percibidas por los países latinoamericanos.

---

<sup>28</sup> Ejemplos de estos regímenes militares: Venezuela, Perú 1948; Haití 1950; Cuba 1952 y Guatemala 1954.

<sup>29</sup> En el caso Guatemala 1954 la OEA se limitó a dejar hacer a su antojo al imperialismo yanqui e ignoró los intereses y los reclamos del gobierno legítimo del país agredido. Esta actitud representó una clara expresión de auge del panamericanismo.

En resumen en la década de 1960 coexistieron y se desarrollaron dos visiones sobre la intervención: una impulsada desde los Estados Unidos restringida en asuntos y modalidades de significativa y casi generalizada aceptación, que rechazaba la intervención extracontinental y tenía su máxima expresión en la doctrina anticomunista de la guerra fría, con una visión restringida de los temas de seguridad, y relativamente fácil de movilizar a través de sistema interamericano en iniciativas colectivas. Otra desde Latinoamérica dirigida a impulsar una amplia agenda social, política y económica que, comenzó con la preservación de los derechos humanos, y se amplió y abrió nuevos espacios para la intervención multilateral.<sup>30</sup>

En la década de 1970, la tendencia fue de no actuación u omisión tanto de los Estados Unidos como de Latinoamérica, aún en un asunto como el de los derechos humanos. Aunque la ingerencia de los Estados Unidos no dejó de estar presente y el caso más significativo fue su participación en el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular encabezado por Salvador Allende en Chile, su omisión estuvo vinculada a la permanencia de regímenes autoritarios que sostenían una doctrina de seguridad nacional que calificaba como enemigo externo e interno al comunismo, lo que era funcional a sus intereses geopolíticos.

La década de 1980, con las tres crisis hemisféricas —la centroamericana, de la deuda externa y la guerra de las Malvinas— condujeron a la redefinición de la agenda y con ella la revisión de la concepción del principio de no intervención. Desde Latinoamérica apareció una concepción cooperativa para el tratamiento de un número creciente de temas que desbordan los marcos nacionales asociados al bienestar y la estabilidad social, política y económica de cada país. Esta concepción se fue fortaleciendo en la misma medida que se extendía la democracia en la región, sin embargo chocó con la visión restringida estadounidense, particularmente ante la crisis centroamericana, lo cual redujo el espacio para las viejas prácticas y justificaciones intervencionistas como las no intervencionistas.

Con el fin de la guerra fría, los impactos de la globalización neoliberal, establecidas las democracias y avanzadas sus políticas de mercado, los Estados Unidos regresan al proyecto de dominación hemisférico con un renovado contenido que tiene como temas centrales en lo político la democracia entendida como forma de vida, en lo económico la concertación de un área de libre comercio hemisférico y en cuanto a seguridad el fortalecimiento del sistema y actualización del TIAR.

Las Cumbres de las Américas impulsaron una nueva agenda hemisférica con un acelerado crecimiento de su temario y que desbordaron las competencias y capacidades nacionales, la necesidad de revisión del principio de no intervención. Desde los enfoques norteamericanos se presentan nuevas

---

<sup>30</sup> Una visión más amplia desde esta perspectiva se encuentra en Elsa Cardoso de Da Silva, Ob. cit., pp. 38–42.

formas de intervención en correspondencia con las condiciones de interdependencia, pero estas formas han privilegiado decisiones, medidas y políticas unilaterales como las puestas en práctica en temas como los derechos humanos, control de drogas ilícitas y actividades vinculadas a ellas, migraciones incontroladas e incluso comercio. Desde la perspectiva latinoamericana se insiste en la necesidad de discutir y ejecutar multilateralmente con acciones cooperativas, las medidas necesarias para asumir dicho temario.

El principio de no intervención ha constituido el mecanismo a través del cual el sistema interamericano ha tratado de frenar la intromisión de otros estados, en los asuntos que consideran solo de su absoluta responsabilidad; y también ha representado el elemento de mayor polémica en la búsqueda de consenso en su subordinación al tema de la democracia.

Esta concepción ha dado origen a dos posiciones fundamentales respecto al tema:

*La primera posición* trata de lograr un contacto más directo con los problemas internos de la democracia en la región y en esencia introduce cambios en la percepción del principio de no intervención. Esta posición es defendida por la mayoría de los países miembros como resultado del proceso de negociaciones dentro y entre las dos Américas, lo que ha delineado las características generales sobre el tipo de ingerencia considerada aceptable.

Entre ellas se encuentra la intervención asumida de manera *cooperativa y multilateral*. Esta percepción de alguna manera ha estado presente en las tesis latinoamericanas, aunque ha generado pocos y débiles compromisos con el multilateralismo.

Otra de estas visiones la constituye la *forma no violenta de intervención* que privilegia fórmulas de coordinación de esfuerzos y de soluciones en contraposición con medidas de presión de tipo coercitivo.

En cuanto a las justificaciones de la intervención, solo las razones humanitarias tienden a ser de aceptación casi generalizada, sin embargo en la evaluación de acusaciones acerca de situaciones de amenazas o violación de los derechos humanos estas se convierten en eventos para el debate político donde aparecen de manera reiterada las asimetrías de poder entre las dos Américas.

*La otra tendencia* ha sido sostenida por algunos estados que han mantenido una postura tradicional de respeto al principio de no intervención, y que *consideran que el concepto de soberanía debe mantenerse dentro de los parámetros que han prevalecido desde sus inicios*.

Esta tendencia privilegia y asume el concepto de soberanía como absoluto, indivisible e indiscutible, tanto como orientación y aspiración de autoridad hacia el interior, como de igualdad en la independencia respecto a otros estados naciones.

*El segundo de los dilemas* lo constituyen los *costos* que representan para los estados naciones el *tránsito hacia un régimen internacional a favor de la promoción de la democracia* en el continente.

Las transformaciones que representan asumir el tránsito hacia un nuevo régimen internacional a favor de la democracia imponen elevadas cuotas de recursos y sacrificios que no siempre se consideran de manera seria ni por la opinión pública ni por los órganos de toma de decisiones por la importancia que asume la relación costo beneficio como factor condicionante en dicho proceso.

Los Estados Unidos, una potencia con clara vocación de hegemonía global, tienen dificultades para tomar decisiones que impliquen la promoción de reformas políticas en el extranjero que requieran una considerable inversión de recursos y que no constituyan un elemento preocupante para los intereses de la nación. En ello el síndrome de Vietnam continúa influyendo en la ideología, en la sicología de la nación y en toda la sociedad y de esta forma asegurar que el país no se empantane en aventuras internacionales, y en esta lógica se encuentra la interpretación de Joseph Tulchin cuando plantea:

...la política de Estados Unidos hacia América Latina intentará 'involucrarse' excepto cuando la política doméstica haya que sea imposible evitarlo. Será una política que se centre en temas comerciales y económicos porque América Latina puede insertarse dentro del marco global de las relaciones económicas de los Estados Unidos. Aparte de estos temas el gobierno de los Estados Unidos actuará con extrema precaución al manejar otros asuntos en la agenda interamericana, tales como la protección de la democracia, la eliminación de la pobreza, el control del tráfico de drogas, la protección medioambiental, el trato de los refugiados y la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva y la corrupción. Ya que los Estados Unidos no quieren 'involucrarse' y que ni el gobierno ni el público centran su atención en América Latina, parece haber una tendencia incipiente por parte de los Estados Unidos de avanzar en solitario, actuando unilateralmente en los asuntos hemisféricos mientras se relacionan con las naciones del hemisferio de manera bilateral...<sup>31</sup>

Como se expresa la política latinoamericana de los Estados Unidos para el siglo XXI, no jerarquiza, ni tiene como prioridad asumir los costos de la transición hacia un régimen vinculado con la promoción de la democracia en el continente, aunque ello no descarta que en su interés acerca de temas económicos no se entrecrucen temas sociopolíticos muy interdependientes como los de estabilidad y confianza, democracia y gobernabilidad, que se puedan considerar como indispensables, pero con ellos pondrán su acento en las dimensiones de entendimiento y cooperación.

---

<sup>31</sup> Joseph Tulchin, "Reflexiones sobre las relaciones hemisféricas en el siglo XXI", en *Síntesis*, no. 25, Madrid, enero-junio de 1996.

*El tercero de los dilemas lo constituye la eficacia de los instrumentos y la efectividad de las sanciones codificadas en la Carta Democrática interamericana.*

Las asimetrías de poder y de intereses presentes en las relaciones entre los miembros de la OEA, históricamente han demostrado que no es posible aplicar de forma automática e idéntica, ni los instrumentos ni las sanciones en todos los casos por igual, ni se pueden esperar que surtan los mismos resultados, lo que hace dudar de la capacidad de aplicar sanciones a todos por igual, lo que revive temores y recelos que están presentes en el contexto de la cultura política latinoamericana. Esto es una expresión de que el sistema constituye una dimensión de la refuncionalización del sistema de dominación hemisférica de los Estados Unidos.

Está demostrado que aplicar sanciones a países con un desarrollo relativo como Brasil, México, o Canadá, para no hablar de los Estados Unidos siempre tendrá más un carácter declarativo y sugestivo, que determinante, lo que conduce a la impúdica conclusión que será más factible y cómodo aplicar sanciones a los países pequeños y débiles de la región.

De manera general considero que la esencia del problema de los cambios, no es que generen posiciones extremas, sino que su funcionalidad siempre va a reflejar un esquema de relacionamiento de los países latinoamericanos en función de los intereses estratégicos del gran vecino del Norte, por lo que nunca será posible su aplicación a todos los países por igual, lo que hace casi imposible lograr una real operatividad en el sistema.

### **A modo de reflexiones finales**

En la actualidad, la transición hacia el denominado régimen democrático interamericano, a pesar de su institucionalización a través de Carta Democrática Interamericana, sus cambios transcurren en un ambiente de gradual polémica. Si en el pasado la OEA y el sistema interamericano estuvo dominado por el principio de no intervención, ahora se subordina a la causa democrática, que se asienta en una decisión política al más alto nivel. Esta constituye una de las dimensiones del sistema de dominación global que impulsa la política latinoamericana de los Estados Unidos en la región, de marcado carácter neomonroista para renovar su hegemonía en el continente. Este régimen se propone afianzar el modelo de democracia representativa orientado a controlar los efectos desestabilizadores de más de una década de ajustes estructurales de carácter neoliberal, así como continuar profundizando y diversificando las presiones y agresiones contra la Revolución Cubana y el desencadenamiento de movimientos revolucionarios en América Latina.

Sin embargo, la eficacia del denominado régimen democrático, estará en correspondencia con las expectativas generadas, en ocasiones exageradas y desproporcionadas en el sentido de urgencia que parecen sugerir los temas

de que se ocupa. Esta percepción está reforzada por la certidumbre de que los lineamientos que forman parte de su esencia no son activados contra los miembros más poderosos y las normas y sanciones son aplicadas a los más débiles. Sin embargo, las limitaciones de la no obligatoriedad de las sanciones por parte de los estados miembros de este tipo de organizaciones internacionales hace presumir que las sanciones no sean efectivas. Las consecuencias de este tipo de comportamiento irrespetuoso e incumplidor de las normas, formales e informales dependerán en última instancia del interés, voluntad, y capacidad persuasiva y coercitiva del resto de los miembros, tanto las de índole colectiva como unilateral.

En relación con el grado de efectividad de sus medidas, se le ha encomendado a la OEA la administración del régimen, la que ha asumido de manera incrementalista tales desafíos. Se ha limitado a añadir nuevos objetivos y tareas a los originales, sin revisar ni modificar los procesos a la luz de nuevas informaciones, estas tareas tienden a ser menos eficaces que aquellas donde el cambio de objetivos es el resultado de nuevas informaciones y procesos de aprendizaje. Esta consideración permite esclarecer una idea más o menos precisa del nivel de efectividad de la organización a través de una revisión de su proceso de adaptación histórica a sus tareas y objetivos.

Algunos académicos y políticos aprecian que varios procesos políticos democráticos en Latinoamérica son tan débiles, frágiles e imperfectos que podría afirmarse que aún la democracia es una ilusión. La permanencia en la práctica política de fenómenos como el autoritarismo y sus antivalores, debilidades en la negociación, búsqueda de consenso al interior de las sociedades, permanencia de fenómenos de exclusión social, pobreza y marginalidad, son expresión fehaciente de sus debilidades democráticas. Fenómenos como la corrupción política y administrativa, la falta de transparencia, la desigualdad y el desequilibrio de poderes en el estado hacen dudar a los ciudadanos de las supuestas ventajas de la democracia como sistema de gobierno en la región. Es por ello que la Carta Democrática aspira ser un referente de los propósitos deseables a alcanzar más allá de los dictámenes de la democracia formal, que sirva de premisa para la construcción y consolidación de las democracias liberales en el continente. Al respecto, el Secretario General de la OEA ante el XXVIII período extraordinario de sesiones de la Asamblea General el 10 de septiembre de 2001 en Lima, Perú señaló:

...como se ha ido ampliando el concepto de que la democracia no es solo la realización de elecciones libres, justas, transparentes sino que estas deben estar basadas en el sufragio universal y secreto. La democracia es también el respeto de los derechos humanos y las libertades públicas fundamentales; separación e independencia de los poderes públicos; transparencia de las actividades gubernamentales, probidad, responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública;



participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo; es tener un régimen plural de partidos políticos; el acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión; fortalecimiento del Sistema Interamericano de derechos humanos; la eliminación de todas las formas de discriminación; la subordinación constitucional de todas las instituciones del estado a la autoridad civil legalmente constituida; el respeto al estado de derecho por parte de todas las entidades y sectores de la sociedad.<sup>32</sup>

De manera general se espera que el régimen democrático interamericano contribuya a fortalecer las democracias liberales, que esta propicie un mayor interés de los gobiernos latinoamericanos hacia la creación de la zona de libre comercio de las Américas, como expresión de una integración económica dependiente de los Estados Unidos y de esta forma completar y consolidar en América Latina su proyecto hegemónico.

---

<sup>32</sup> Véase Palabras del Secretario General, Cesar Gaviria, En El XXVIII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Lima, Perú, 10 de septiembre de 2001 en [http:// www.oas.org/default.htm](http://www.oas.org/default.htm)