

PANORAMA DE ACTUALIDAD

¿PUEDE REFORMARSE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)?

Jaime Aparicio Otero

Diversos acuerdos interamericanos fortalecieron el papel de la OEA en la defensa colectiva de la democracia representativa y le permitieron intervenir en la solución de crisis políticas en la región. Actualmente, la OEA perdió esa capacidad debido, en gran parte, a la incidencia de corrientes populistas que llegan al poder mediante elecciones libres pero luego gobiernan autoritariamente. Solo una profunda reforma de la OEA puede repositionarla en su «*raison d'être*»: la protección de la democracia, el Estado de derecho y las libertades fundamentales en las Américas.

LA OEA, CENTRO POLÍTICO PARA LA DEFENSA COLECTIVA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Contrariamente a la «pasión democrática» que Tocqueville atribuía a los autores de la Constitución de los Estados Uni-

dos, el imaginario colectivo latinoamericano se ha nutrido históricamente de la fascinación por el concepto de «revolución» más que por el de «democracia». De ahí las fiebres revolucionarias y contrarrevolucionarias que han agitado la historia de gran parte de América Latina y han evitado el desarrollo de democracias estables. A partir de 1948, con la fundación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se pretendió regionalizar el concepto de democracia representativa como la forma de gobierno para todos los países. Luego, a pesar del oscurantismo que supuso para la región la guerra fría, en 1959 los países miembros de la OEA definieron con claridad los elementos esenciales de la democracia representativa:

«(1) El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado; (2) Los gobiernos de las Repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres; (3) La perpetuación en el poder, o el ejercicio de este sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia; (4) Los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana; (5) Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces; (6) El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano; (7) La libertad de prensa,

de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático...»

El año 1969 varios de esos principios fueron incluidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica. Posteriormente, el año 1991, los Estados aprobaron la Resolución 1080 mediante la cual crearon un procedimiento para preservar la estabilidad de gobiernos democráticos a través de la *acción colectiva regional en casos de golpes de Estado*.

En una región donde muchos países tienen una historia cíclica de periodos democráticos a los que suceden caudillos de toda especie —iletrados o educados, populistas de izquierda o de derecha—, no fue extraño que, a principios del siglo XXI, el consenso de los años noventa en la región se fragmente y surjan nuevos síntomas de deterioro del Estado de derecho: fraudes electorales a través del uso de recursos públicos para favorecer al candidato oficial; reelecciones ilegales; ruptura del equilibrio de poderes; utilización del poder judicial con fines políticos; amenazas a la libertad de expresión, etc.

Frente al surgimiento estas nuevas amenazas contra la democracia, los jefes de Estado comprometidos con la democracia representativa, que todavía eran mayoría durante la Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá, el año 2001, instruyeron a los ministros de relaciones exteriores preparar una carta democrática interamericana que «refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa...». El 11 de septiembre del año

2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana (CDI), en Lima, Perú. La importancia de la CDI radica en que crea un «vínculo entre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el Estado de derecho, el cual se expresa en que solo la concurrencia de todos los elementos esenciales de la democracia en el ejercicio del poder le da a un gobierno la calidad de democrático. Por tanto, el régimen democrático no se agota en elecciones sino que se manifiesta en el ejercicio legítimo del poder a través del pleno respeto a los elementos que caracterizan a un sistema democrático».

LA OEA DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

La iniciativa del presidente Clinton de invitar, a excepción de Cuba, a los jefes de Estado y de gobierno de las Américas, el año 1994, tenía como una prioridad reorganizar el sistema interamericano, adaptando a la OEA —que salía muy dañada de la guerra fría— a las nuevas condiciones políticas de la región. La existencia de nuevos actores regionales, Canadá y los países del Caribe, así como un consenso en principios políticos y económicos basados en la democracia representativa y la economía de mercado, hicieron posible una estrecha cooperación hemisférica. En este periodo, la defensa colectiva del sistema democrático fue activa y en algunos casos eficiente para evitar el regreso de gobiernos autoritarios.

La Resolución 1080 se aplicó en los casos de intentos de golpe de Estado, pero, en casos como el de Fujimori en Perú, dado que la ruptura del «orden democrático» tenía su origen en el propio gobierno electo, los países de la OEA intervinieron en la crisis peruana invocando la Carta de

la OEA. A partir de la aprobación de la CDI, el año 2001, esta fue invocada incluso en casos en los que las amenazas al Estado de derecho provenían del propio gobierno. Sin embargo, cuando la correlación de fuerzas y la división ideológica en la región se agudizó, las derivas del sistema democrático en Venezuela, Bolivia, Ecuador o Nicaragua en los últimos años, develaron uno de los problemas mayores de la CDI: esta solo es aplicable cuando existe la aceptación del gobierno del país donde la crisis se origina. Además, se requiere el apoyo de una mayoría de países miembros para la intervención de la OEA. En las actuales circunstancias, esa mayoría no existe y por tanto la CDI no se puede aplicar a gobiernos que manifiestamente violan las reglas de juego de la democracia.

A manera de ilustración, tanto la Resolución 1080 como la CDI se aplicaron en casos como los siguientes:

— *Haití, 1991*, un golpe de Estado militar derrocó al presidente democráticamente electo, Jean-Bertrand Aristide. El Consejo Permanente de la OEA, en aplicación de la Resolución 1080, convocó a una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores. La OEA desconoció al gobierno de facto. En una acción conjunta de la OEA y Naciones Unidas, se impuso el bloqueo comercial a la isla y finalmente el Consejo de Seguridad autorizó el uso de tropas internacionales. Antes del desembarco de las mismas, los jefes militares abandonaron el país y el presidente Aristide fue restituido en su cargo.

— *Perú, 1992*, el presidente Alberto Fujimori, aunque democráticamente electo, disolvió unilateral e inconsuetamente el Congreso del Perú y la Corte Suprema de

Justicia. No era un golpe de Estado militar clásico, como preveía la Resolución 1080. Una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores de la OEA exigió al gobierno peruano restablecer el orden institucional democrático. Finalmente, en la Asamblea General de Nassau, Bahamas, el presidente Fujimori se comprometió a convocar a elecciones, bajo supervisión de la OEA.

— *Guatemala*, 1993, el presidente disolvió inconstitucionalmente el Congreso de Guatemala y la Corte Suprema. La OEA exigió la anulación de dichas medidas y finalmente el presidente tuvo que renunciar. El Congreso eligió un nuevo presidente interino para que llamase a nuevas elecciones.

— *Paraguay*, 1996, el general Lino Oviedo exige la renuncia del presidente Juan Carlos Wasmosy. El secretario general de la OEA, César Gaviria, al igual que los cancilleres de MERCOSUR y el coordinador del Grupo de Río de Bolivia, país que ese año presidia el grupo, viajan a Asunción para apoyar presencialmente al presidente constitucional, con el objeto de evitar un inminente golpe de Estado. La sorpresa de los militares insubordinados frente al decisivo apoyo de la OEA, de MERCOSUR y del Grupo de Río, lleva a los golpistas a deponer las armas. El *putsch* fue abortado y el general Oviedo destituido.

— *Bolivia*, entre los años 2003 y 2005, manifestaciones violentas dirigidas por movimientos subversivos, con apoyo externo, intentaron derrocar al gobierno democrático del presidente Sánchez de Lozada, a través de movilizaciones sociales, bloqueos de carreteras y, en muchos casos, acciones violentas. El 12 y 13 de febrero, un enfrenta-

miento entre policías y militares produce varios muertos. El Consejo Permanente de la OEA, invoca la CDI y expresa su apoyo al presidente de Bolivia. Posteriormente, la crisis se agrava y los movimientos sociales dirigidos por Evo Morales y Felipe Quispe generaron un clima de violencia que concluyó con la renuncia de Sánchez de Lozada y su sustitución por el vicepresidente.

— *Nicaragua, 2004-2005*, el presidente Enrique Bolaños perdió el apoyo de gran parte de su propio partido en el Congreso, debido a la condena a prisión por parte de la justicia nicaragüense al expresidente Arnoldo Alemán, por cargos de corrupción. Debido a la oposición de los parlamentarios de Alemán, aliados con los de Daniel Ortega, la gobernabilidad democrática se debilitó peligrosamente. El presidente Bolaños invocó en dos ocasiones la aplicación de la CDI. En ambas oportunidades, la OEA facilitó acuerdos que permitieron que Bolaños concluyera su mandato.

— *Ecuador, a fines del año 2004*, el presidente Gutiérrez destituyó a los jueces de la Corte Suprema y el Congreso destituyó al presidente Gutiérrez. Sobre la base del art. 18 de la CDI, la OEA apoya al nuevo gobierno.

— *Honduras, 2009*, el presidente Zelaya convocó a un referéndum para reformar la Constitución con el objeto de levantar la prohibición de la reelección presidencial. Aunque la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la consulta, Zelaya mantuvo la convocatoria a la misma, por lo cual fue destituido y exiliado por miembros de las fuerzas armadas y reemplazado por el vicepresidente. La OEA condenó el golpe de Estado, desconoció al nuevo gobierno y posteriormente, en aplicación de la CDI, sus-

pendió a Honduras de la OEA. El 29 de noviembre de 2009 se realizaron nuevas elecciones y el año siguiente la Asamblea General decidió levantar las sanciones.

En los últimos años, graves violaciones a los elementos esenciales de la democracia en Nicaragua (elección anti-constitucional de Daniel Ortega Ortega en Nicaragua en 2011); abuso desproporcionado de bienes y recursos públicos del presidente Leonel Fernández en las elecciones de 2013 en República Dominicana; ilegal postulación a la tercera reelección de Evo Morales en Bolivia, y las recientes violaciones de derechos políticos, asesinatos de opositores políticos y tortura en Venezuela, no fueron objeto de consideración en la OEA.

HACIA UNA OEA MÁS EFECTIVA EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS MANDATOS

La degradación de la situación política en países como Venezuela nos recuerda la fragilidad de la institucionalidad democrática de una región donde se han roto los consensos y se ha profundizado la fractura ideológica y el deterioro del Estado de derecho. De ahí la urgencia de una OEA que cumpla su papel de garante de los compromisos internacionales que en materia de democracia y derechos humanos han asumido voluntariamente los Estados. Para esto, la OEA debe dejar de ser un club exclusivo de poderes ejecutivos y, en circunstancias extraordinarias, sus mecanismos de defensa de la democracia deben ser activados por otros actores legítimos de cada Estado cuando se den violaciones graves a cualquiera de las reglas esenciales del juego democrático. Con ese fin, planteo diez propuestas

destinadas al fortalecimiento político e institucional del sistema interamericano:

OEA, foro político para la defensa de la democracia representativa

1. La OEA tiene el mandato legal de proteger el sistema democrático en la región, conforme a los tratados y acuerdos que hemos mencionado anteriormente. De lo que carece actualmente es de mecanismos que hagan efectiva las sanciones a los Estados que violan las normas internacionales. Las elecciones libres son solo el principio de una democracia. Por tanto, deberían establecerse nuevos mecanismos de aplicabilidad de la carta que operen cuando los gobiernos alteren el Estado de derecho. Para esto, la Secretaría de la OEA debería poner en marcha un sistema de monitoreo de la democracia donde se evalúe permanentemente situaciones de riesgos al «proceso político institucional democrático», a la luz de la vigencia de todos los elementos esenciales de la democracia representativa.

2. La OEA debe asegurar la integridad de los procesos democráticos sin depender exclusivamente del gobierno. Con fines preventivos se debería abrir la posibilidad de invocación de la Carta frente a alteraciones del orden legal democrático, también a los otros poderes del Estado cuando estos son avasallados por el ejecutivo. Asimismo, se debería expandir la capacidad de la Secretaría General para prever y prevenir las crisis que amenacen con alterar gravemente o interrumpir el proceso democrático en los Estados miembros, incluyendo la posibilidad de que el secretario general pueda dialogar con distintos actores

institucionales y políticos en los países en crisis, así como verificar el respeto a todos los elementos esenciales del Estado de derecho.

3. La observación electoral de la OEA debe ser imparcial y no estar sometida a presiones ideológicas como ha sucedido en los últimos años en las recientes elecciones en Nicaragua, en República Dominicana o en Venezuela, y debe ser un garante efectivo de que los gobiernos cumplan con sus propias regulaciones y con todos los estándares internacionales de transparencia, incluyendo: imparcialidad de los tribunales electorales, padrones electorales transparentes, normas para el financiamiento de campañas y uso de bienes y recursos oficiales, leyes de partidos políticos, sistemas de recuento de votos, impugnaciones, derechos políticos, etc.

Fortalecimiento institucional del sistema interamericano

4. Una Secretaría General profesional e independiente requiere, para un efectivo cumplimiento de sus funciones, de mayor autonomía y capacidad de decisión en el marco de sus mandatos. El secretario general debería responder directamente a los ministros de relaciones exteriores en forma regular (como sucede con el Consejo y la Comisión de la Unión Europea). De esa manera se eliminaría la estructura actual del Consejo Permanente y se evitaría el micromanejo y la excesiva politización de la organización, ampliando la autonomía profesional de la Secretaría de la OEA. Esto, además, significaría un enorme ahorro financiero para los propios Estados miembros, quienes podrían reorientar esos recursos a mejorar la capacidad institucional de la OEA y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. La vocación de la OEA debe concentrarse en la protección y consolidación de la democracia, cooperación jurídica, observación electoral, transparencia y derechos humanos. Los temas de cooperación al desarrollo, ciencia y tecnología, educación, infraestructura, deben ser competencia de otros organismos del sistema, fundamentalmente el BID, quien tiene los recursos y la experiencia para tratar dichos temas. Por tanto, se deben definir con precisión los espacios de acción de cada organización dentro del sistema para evitar duplicaciones y fortalecer la cooperación entre ellas.

6. La OEA requiere personal profesional especializado, producto de un sistema competitivo y no clientelar de reclutamiento. Los Estados latinoamericanos deben incrementar sus cuotas a la OEA, de manera que no sean Estados Unidos y Canadá los que desproporcionadamente contribuyan al financiamiento de la organización. Una distribución más equilibrada de cuotas daría más equilibrio a la organización y permitiría una igualdad más efectiva en la estructura y actividades de la OEA.

La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos

7. Desde el punto de vista institucional, la Comisión y la Corte cumplen también la función de monitorear el cumplimiento de algunos de los elementos esenciales de la democracia, con la ventaja de que estas aceptan reclamos individuales. Las decisiones de la Corte son vinculantes y definitivas. Los Estados democráticos debieran considerar el fortalecimiento de la Comisión Interamericana y de la

Corte de Derechos Humanos, a través de un mayor apoyo financiero e institucional, para que pueda efectivamente atender las peticiones que se presentan a la CIDH y que actualmente tardan muchos años en resolverse por falta de presupuesto y personal.

8. Uno de los mayores logros de la OEA sería instalar una Comisión y una Corte permanentes, de manera que los comisionados y los jueces puedan efectiva y en tiempos razonables decidir respecto a las numerosas demandas que les son sometidas. Con ahorros producto de actividades que la OEA transfiera a otras organizaciones del sistema, como se plantea más arriba, se puede ampliar la planta profesional de la Comisión y la Corte, cuya protección pierde eficacia si no se realiza en plazos cortos.

9. La OEA debe garantizar la autonomía de la Comisión y la Corte. Pero estas también deben evitar la influencia de organizaciones no gubernamentales con agendas políticas. La Corte y la Comisión deben asegurar que el tratamiento de los casos no sea discriminatorio y que sus decisiones se den únicamente en base al mérito jurídico del caso y bajo los principios de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

10. La OEA debe aceptar que el reclutamiento de los miembros de la Comisión y los jueces de la Corte se realice por un panel independiente que evalúe los antecedentes profesionales, la experiencia, independencia y credibilidad de los candidatos para evitar la politización de esos órganos.

A manera de conclusión, creo que la OEA puede reformarse si los gobiernos democráticos de Latinoamérica

comprenden que el mayor desafío para la organización debiera ser impedir el totalitarismo en la región, más aún cuando hoy existen tensiones similares a las que sacudieron a Europa en la primera mitad del siglo XX, donde «los movimientos totalitarios que dependían de la pura fuerza del número, supusieron el final de los gobiernos democráticos, del sistema de partidos y de las Naciones-Estados europeas, y tuvieron un gran éxito entre las masas», como nos recuerda Hannah Arendt. Pero, no hay duda de que la OEA solo podrá reformarse si los países de las Américas genuinamente comprometidos en preservar la integridad de la democracia representativa, más allá de intereses políticos o comerciales de corto plazo, son capaces de devolverle a la OEA el mandato de promover la defensa colectiva del Estado de derecho en la región. ■