
Aportes del Perú a la democracia continental

Diego García-Sayán

Profesor del área de Derecho Internacional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es sabido que la aprobación de la Carta Democrática Interamericana el 11 de setiembre del 2001 fue el resultado de una iniciativa peruana basada en la experiencia de un ejemplar proceso de recuperación democrática. En la fase de reconstrucción democrática y de lucha frontal contra la corrupción, al gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua le cupo especial responsabilidad en la reinserción del Perú en el sistema democrático internacional.

La experiencia del Perú en su exitoso proceso de recuperación democrática es un interesante caso de laboratorio sobre la extraordinaria interacción entre la acción política interna y externa y el accionar de la comunidad internacional. Este fue un antecedente fundamental de cómo y por qué fue el Perú quien generó y promovió activamente la iniciativa de la Carta Democrática Interamericana, novedoso instrumento jurídico hemisférico para prevenir ataques a la democracia y responder adecuadamente a los mismos.

Ese paso fue parte importante de un proceso muy dinámico de ruptura de una inercia aislacionista y antidemocrática que generó el régimen autoritario. Esa ruptura se tradujo en un liderazgo regional y global que asumió el Perú en materia democrática y de derechos humanos.

I. La OEA y la democracia

La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) proclamó, en 1948, los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo, y estipula que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de "...promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención".

Estas estipulaciones se ubican en un contexto de universalización conceptual e institucional lo cual conlleva a que el sentido de la protección internacional de los derechos humanos haya sido muy bien resumido por Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas: «Las violaciones a los derechos humanos no

se pueden considerar como asuntos internos. El derecho internacional de los derechos humanos es enfático al señalar que, cuando los derechos humanos son violados, la comunidad internacional tiene el derecho y el deber de reaccionar y dar asistencia a las víctimas».

Algunos tienden a oponer el respeto a los derechos humanos y a los compromisos democráticos, con el principio de no intervención. Sin embargo, conceptual y jurídicamente, no existe oposición entre el principio de no intervención, la defensa de la democracia y los derechos humanos; porque los compromisos en materia de defensa de la democracia son contraídos por los países en el libre ejercicio de su propia soberanía.

Esta dimensión del derecho internacional de los derechos humanos se empezó a construir desde 1948; en una evolución que no ha sido fácil ni unidireccional. El catálogo de los derechos humanos nunca ha sido estático; se ha ido definiendo y consagrando según el desarrollo histórico de la sociedad, de la organización del Estado y la evolución de los regímenes políticos. Ello explica el contenido evolutivo de los contenidos de los derechos humanos. Explica, también, que actualmente asistamos a la identificación de un nuevo derecho: el derecho humano a la democracia.

Como ha expresado Augusto Cançado Trindade: «*El proceso de internacionalización de la protección, que en las últimas décadas viene expandiéndose y perfeccionándose en relación con los derechos humanos, pasa a dirigirse igualmente al ejercicio de la democracia. Este fenómeno no es de sorprender, dadas las vinculaciones entre la democracia y los derechos humanos*».

En el ámbito interamericano, desde los inicios de la OEA, la democracia y el respeto a los derechos esenciales del hombre fueron concebidos de manera interdependiente. Esta vinculación está presente en el Preámbulo de la Carta, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración de Santiago de 1959 perfiló más aun esta unidad

conceptual entre derechos humanos y democracia, al definir los estándares democráticos interamericanos. Más recientemente, la Resolución 991, «Derechos y democracia», establece que los miembros de la OEA deben afianzar sus sistemas democráticos a través del pleno respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, es hecho sabido que la historia del continente americano está caracterizada por una disociación entre el plano de los valores, y las normas y la práctica política en materia de defensa de la democracia; lo cual nos muestra que, junto a la adscripción formal a la democracia, la vida política de la región está plagada de golpes de Estado, dictaduras, atropellos y violaciones a los derechos humanos. Esta realidad alimentó la percepción de que los principios y las normas de la OEA eran básicamente retóricos y que no se traducían en herramientas reales para prevenir las alteraciones al orden democrático o para poder reaccionar oportuna y apropiadamente frente a ellos.

1.1 Reafirmación de los valores democráticos.

El fin de la guerra fría a fines de la década del 80' y principios de la década del 90' trajo, entre otras cosas, la reafirmación a nivel global de los valores democráticos. En el caso del continente americano, las posiciones de muchos países en relación a las interrupciones del sistema democrático, se fueron modificando de manera más o menos acelerada. Ello ha permitido una nueva ola de desarrollos normativos positivos. Entre ellos, las disposiciones aprobadas en las Cumbres hemisféricas, la Resolución 1080 de 1991, el Protocolo de Washington de 1992 y la Resolución 1753, aprobada el año 2000, en relación al caso del Perú.

Algunos de estos desarrollos introdujeron acciones preventivas y de promoción a la democracia, como las misiones de observación electoral. Sin embargo los resultados de estas misiones hasta el momento son, sin embargo, ambivalentes. En el caso del Perú, por ejemplo, la misión de observación electoral para las elecciones generales de 1995 no actuó de acuerdo a los estándares internacionales ni a las disposiciones normativas de la Organización. Un faltante de 600 mil votos nunca fue explicado ni por los órganos del Sistema Electoral ni por la misión electoral de la OEA de ese entonces, cuyo informe final fue conocido recién varios meses después de las elecciones cuando era muy tarde para poder corregir problemas que a lo largo del proceso electoral podrían haber sido detectados y advertidos a tiempo.

La resolución 1080 de 1991, por su lado, tiene especial relevancia. Esa resolución -conocida como «Democracia Representativa»- establece un procedimiento para defender la democracia cuando sea

quebrantada. Ese procedimiento incluye una reunión urgente de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. La verdad de los hechos es que si bien el procedimiento ha sido invocado en tres oportunidades para responder a serios quebrantamientos institucionales en Haití (1991), Perú (1992) y Guatemala (1993); lo cierto es que, con excepción de Guatemala en 1993, los resultados fueron más bien desalentadores.

De otro lado, el Protocolo de Washington, aprobado en 1992 y que llevó a la modificación de la Carta, estableció que *“un Estado miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza, puede ser suspendido del derecho de participar en los consejos de la Organización”* (subrayado mío). El texto se circunscribe al “derrocamiento” de un gobierno, con lo que quedaban fuera de la regulación situaciones como las que, de manera emblemática, expresó Fujimori con la destrucción del régimen democrático desde dentro. El multilateralismo y sus reglas quedaban, así, desfasados frente a un proyecto autoritario como el que encarnaba y del cual era cabecilla Fujimori.

1.2 La crisis democrática en el Perú.

La crisis que afectó a Perú hasta noviembre de 2000, se produjo por el resquebrajamiento del Estado de Derecho; la vida democrática se debilitó y un proyecto autoritario encontró sustento para ponerse en ejecución. En ese proceso, la demolición de la democracia generó una organización criminal al interior del Estado que acabó apropiándose del mismo y confrontando a la comunidad democrática internacional.

La reconstrucción democrática, iniciada en noviembre del año 2000, fue la consecuencia de una gran lucha popular, articulada a acciones impulsadas por la oposición democrática peruana en el plano internacional. Si bien se actuó en distintos ámbitos geográficos e institucionales, no cabe duda que concentrar la estrategia de trabajo en el continente americano y en la OEA fue un gran acierto. Para quienes estábamos en esa brega desde la sociedad civil y las ONG era una experiencia novedosa ya que iba más allá de la mera denuncia y gradualmente, fue involucrándose en el diseño de opciones políticas que concretaran la difícil combinación de tener “dientes” y, a la vez, de ser políticamente viables dentro del sistema interamericano que, a fin de cuentas, está integrado por representantes de Estados.

Un importante punto de partida era constatar que, si hay un valor compartido por los países del continente americano, éste es la democracia. Eso explica porqué cuando se constituyó la OEA hace 50 años, la defensa de los derechos humanos y del Estado



de Derecho aparece entre sus objetivos, y la democracia como una condición para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

La experiencia peruana no ha sido ajena a cierta frustración frente a la falta de “dientes” del sistema interamericano para enfrentar, oportuna y firmemente, a una amenaza o ataque a la democracia. En el Perú, en 1992, luego del “autogolpe” de Fujimori, los principios democráticos se sometieron a los resultados de sondeos de opinión transitorios, y en los hechos se convalidó el atropello antidemocrático con el que se inició el proyecto autoritario.

Ésta y otras experiencias en las que la inacción o la débil reacción del sistema interamericano acabó por consolidar proyectos autoritarios, hacía que para muchos, la percepción sobre las posibilidades del sistema para apoyar la democratización en el Perú fuese más bien escéptica.

Varios fueron las causas fundamentales en el proceso de la recuperación democrática peruana. En todos ellos ha sido crucial la viva dinámica de interacción entre el sistema interamericano y la sociedad civil, desde la oposición democrática a la dictadura con una activa “política exterior”. Se puso en marcha lo que podría llamarse una “diplomacia no tradicional”, actuando sobre los Estados y una organización multilateral como la OEA, pero generada desde fuera de los Estados y, además, en contra de un régimen dictatorial.

Ello, por cierto, dentro de un contexto concreto, en el que la política de algunos países de la región comprometidos con la democracia y los derechos humanos como Argentina, Canadá, Costa Rica y Estados Unidos, estaban dispuestos a dotar al sistema de una vitalidad especial para hacer frente al ataque a la democracia que sufría el Perú.

II. Hitos en el proceso democratizador.

Fueron varios los hitos fundamentales en el proceso de recuperación democrática peruana. Destaca en primer lugar, la Misión de Observación Electoral. Luego, la Asamblea General de la OEA, que se llevó a cabo en Windsor, Canadá, en junio del 2000. Finalmente, la denominada “Mesa de Diálogo de la OEA” derivada de las decisiones adoptadas en Windsor.

La Misión de Observación Electoral, que se puso en marcha en Perú desde inicios de 2000, se ha distinguido de anteriores misiones de observación electoral, por la manera como asumió su mandato — especialmente la facultad de informar sistemática y periódicamente a la opinión pública de las

irregularidades que se iban detectando—, y también la forma en que acompañó la observación de todo el proceso electoral.

En el diseño de su mandato (del cual cabe destacar también su rigurosa ejecución bajo la conducción de Eduardo Stein) la oposición democrática peruana tuvo presencia directa haciendo las gestiones apropiadas para ese efecto. Parte medular de ese proceso de ejecución fue la acción permanente de consulta y diálogo con los partidos democráticos del país.

En segundo lugar, se llegó a una situación singular y nueva en el manejo institucional y jurídico de la situación en la Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo en Windsor, Canadá, en junio de 2000. Sin lugar a dudas, esto no se habría conseguido sin una presencia perseverante, reiterada y consistente de la oposición democrática ante los Estados miembros del sistema y su secretariado.

Lo que ocurrió en esa Asamblea, para el caso del Perú, constituyó, en los hechos, la creación de un nuevo mecanismo más sustantivo y de proyección que la Resolución 1080, sobre la que se había discutido en el Consejo Permanente y en el debate político peruano. Ello no sólo fue resultado de los debates abiertos, sino también, del intenso trabajo de cabildeo en el que, quienes representábamos a la oposición democrática y a la sociedad civil peruana, actuábamos de hecho como protagonistas de las relaciones internacionales; y, más específicamente, como interlocutores válidos de los representantes del Estado aunque ni siquiera teníamos el derecho a voz en la Asamblea.

En la Asamblea de Windsor el resultado de la negociación fue la aprobación de la Resolución 1753 que abrió un curso real de acción multilateral positivo y constructivo para la defensa de la democracia en el Perú. Esta resolución, a pesar de no contener sanciones, sentó un precedente sumamente importante en defensa de la democracia en el hemisferio por varias razones:

- Por haber reflejado la estrecha relación que existe entre democracia, el respeto a sus instituciones, la separación de poderes, los derechos humanos en su total dimensión, la existencia de estándares relativos al proceso electoral y la libertad de expresión;
- Por haber puesto en evidencia la existencia de formas más sutiles de amenazar a la democracia no contempladas en la Resolución 1080 ni en el Protocolo de Washington de 1992;
- Por haber demostrado, una vez más, que no existe oposición entre los principios y

mecanismos de defensa de la democracia de los derechos humanos y el principio de no intervención;

- Por haber incorporado en el proceso de solución de la crisis no sólo al gobierno sino a la oposición democrática y a la sociedad civil, a través de un mecanismo imaginativo y eficaz como fue la Mesa de Diálogo;

Por contener un mecanismo de seguimiento de alto nivel, los ministros de Relaciones Exteriores.

Cuando, luego, se constituyó la Misión de Alto Nivel, prevista en esa Resolución, integrada por el entonces canciller canadiense Lloyd Axworthy y por el Secretario General César Gaviria y visitaron por segunda vez al Perú; se dió un paso adicional y trascendente al llevar una propuesta de trabajo, tanto sustantiva como procesal, derivada de consultas previas a “las partes” y que fue aceptada por el gobierno y por la oposición democrática. Una propuesta que contenía una agenda sustantiva de 29 puntos a tratar y resolver por consenso -por acuerdos entre los partidos de la oposición democrática y el gobierno- en un lapso que se estimaba debía extenderse por dos años. En esos 29 puntos estaban recogidos los temas más cruciales de la agenda democrática peruana.

La denominada “Mesa de Diálogo” de la OEA, en la que participaban los representantes del gobierno y de la oposición democrática así como, en calidad de observadores, los representantes de la sociedad civil que incluían las Iglesias, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y representantes de los gremios empresariales y laborales, se convirtió para muchos efectos en una suerte de “gobierno paralelo” con la legitimidad de la que carecía el régimen surgido de una elección fraudulenta. Allí se dieron pasos fundamentales para avanzar en la democratización del país y para acabar con la dictadura de Fujimori —lo que en efecto ocurrió cuando el mismo cabecilla se fugó a Japón en la tercera semana de noviembre del 2000—, dando paso, primero, al gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua y, luego a un ejemplar proceso electoral en 2001 en el que fue electo Alejandro Toledo quien asumió la Presidencia de la República el 28 de julio de ese año.

III. Hacia la Carta Democrática Interamericana.

La experiencia peruana podría ser – y de hecho fue - el punto de inflexión del sistema interamericano

para que tanto las misiones de observación electoral como las acciones de defensa colectiva de la democracia se hagan más en función de los estándares democráticos y de derechos humanos que forman parte de la estructura normativa de la Organización; y, menos, amparados en negociaciones políticas por debajo de esos estándares y obligaciones.

En ese contexto, se tomó la decisión en el Perú de preparar un instrumento que sistematizara los principios democráticos fundamentales y que estableciese mecanismos adecuados de prevención y respuesta frente a amenazas a la democracia. Así surgió la idea de una Carta Democrática Interamericana, que permitiese contar con referentes más precisos de nuestras propias reglas del juego en defensa de la democracia.

En la Conferencia sobre la función de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y protección de la democracia, que se llevó a cabo en la sede de la OEA en Washington en febrero de 2001, me tocó anunciar como ministro de Justicia del Perú que mi país había “...asumido la iniciativa... de

suscribir en el ámbito de la OEA una Carta Democrática Interamericana, que permita contar con referentes más precisos de nuestras propias reglas del juego en defensa de la democracia. Y que, por esa vía, dote al sistema en el plano normativo y práctico de una mayor coherencia y consistencia”.

Como Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Toledo, fue motivo de especial satisfacción impulsar esta idea hasta el final y poder presidir, en setiembre de 2001, la Asamblea General Extraordinaria llevada a

cabo en Lima y en la que se adoptó dicha Carta. En el proceso de elaboración y adopción de la Carta, la sociedad civil jugó un papel muy importante a través de un amplio proceso de consultas que contribuyó a enriquecer y mejorar notablemente el proyecto original.

En el mismo contexto de la Asamblea General Extraordinaria de Lima se llevó a cabo, por convocatoria del gobierno peruano, una rica sesión de organizaciones no gubernamentales que abría una dinámica distinta para reuniones como ésta en las que las ONG han tenido, por lo general, escaso o nulo protagonismo. Como lo señalé el 10 de setiembre, fecha de esa reunión, ella tenía el hondo significado de “...promover un mayor acercamiento entre los Gobiernos y la sociedad civil en el seno de la OEA sentando así las bases de un diálogo directo con el propósito de institucionalizar estos vínculos en el

“(...) se tomó la decisión en el Perú de preparar un instrumento que sistematizara los principios democráticos fundamentales y que estableciese mecanismos adecuados de prevención y respuesta frente a amenazas a la democracia(...)”



nuevo marco que se creara a partir de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana”. Recordé allí que en la Asamblea de la OEA en Windsor “...los representantes de la sociedad civil del Perú compartimos una misión: conseguir de la Asamblea de Windsor la decisión de impulsar la acción de la OEA para devolverle al Perú sus derechos democráticos y sus libertades fundamentales”.

Sobre la base de esa experiencia era y es necesario enfatizar una participación más activa y directa de la sociedad civil en todos los ámbitos. Corresponde a la sociedad civil fiscalizar a sus representantes y sus líneas de acción política a nivel nacional y en los foros internacionales a fin de que éstas últimas reflejen la voluntad y el interés del pueblo soberano. Esto es lo que ha motivado la irrupción de la sociedad civil como un importante actor de la política internacional. Así es como surge históricamente el concepto de la sociedad civil que reclama el legítimo derecho de los pueblos para exigir a sus gobernantes el cumplimiento del mandato que se les confirió y restringe cada vez más el uso discrecional hasta llegar a ser irrestricto del poder y de la fuerza.

Un día dramático, el 11 de setiembre del 2001, se adoptó por aclamación en Lima, la Carta Democrática Interamericana. Acaso la aprobación de la Carta esa mañana fue la primera y más contundente respuesta a uno de los ataques del terrorismo internacional más graves de la historia. Por primera vez en los más de cien años que tiene el sistema interamericano, se cuenta con un cuerpo de principios, normas y mecanismos de acción, estructurados y articulados en un documento único, que constituye una garantía multilateral y colectiva de preservación y defensa de la democracia.

La Carta Democrática Interamericana se elaboró en la perspectiva de la unidad conceptual y normativa entre la democracia y los derechos humanos. Por ello, afirma el derecho a la democracia de los pueblos de las Américas. El artículo primero estipula certeramente que «Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla».

Al mismo tiempo, la Carta Democrática Interamericana tiene como núcleo central una redefinición y ampliación de los mecanismos de acción para preservar y defender la institucionalidad democrática:

- En primer lugar, aquellos que se activan para obtener la cooperación de la OEA, en los casos

en que los propios gobiernos democráticamente electos puedan recurrir a la Organización para obtener la solidaridad frente a situaciones que amenacen con afectar la vigencia del Estado de Derecho y la vida democrática.

- En segundo lugar, los casos en los que se afecten el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder. Estas son las hipótesis análogas a las de la Resolución 1080. Hipótesis en las que se prevén iniciativas del Secretario General y acciones del Consejo Permanente para preservar la institucionalidad democrática afectada.
- En tercer lugar, los casos de acción colectiva en las hipótesis de ruptura del orden democrático o de alteración del orden constitucional. Casos estos en los que, en conformidad con la cláusula democrática aprobada por los Jefes de Estado en Québec, la acción colectiva de defensa de la democracia puede llegar al establecimiento de sanciones diplomáticas a los gobiernos que hayan usurpado el poder legítimo o que, habiendo accedido al poder por elecciones libres y justas, afecten la institucionalidad democrática en el ejercicio arbitrario de ese poder.

Más allá de las sanciones diplomáticas que se puede imponer, la Carta maneja una lógica contundente de retorno a la institucionalidad democrática afectada. Y por ello, con reiterada insistencia, marca el camino para ejercer todas las acciones diplomáticas necesarias en la búsqueda de la restauración democrática en el país que haya sido objeto de una ruptura o de una grave alteración, aun así el gobierno de este país haya sido suspendido en el ejercicio de sus derechos en la Organización. Este es el sentido teleológico de la Carta: actuar hasta que la democracia sea restaurada.

La Carta contempla otros aspectos fundamentales de la vida democrática, como aquellos referidos al mantenimiento de la legitimidad de las instituciones de la democracia y el Estado de Derecho. Destacan las relaciones entre la democracia y la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza. Asimismo, las cruciales cuestiones relativas a la rendición de cuentas de los gobernantes, la probidad en el ejercicio del poder, la lucha contra la corrupción como elemento esencial en la institucionalidad democrática, y, finalmente, las tareas pendientes de la promoción de una cultura democrática en todos los sectores de la sociedad.