

# La defensa hemisférica de la democracia latinoamericana

CHRISTIAN L. FRERES<sup>1</sup>

*Schiller International University — Madrid*

*Existe un movimiento, todavía incipiente pero claro y creciente, hacia la formación de una comunidad de democracias del hemisferio occidental... Las naciones del hemisferio se han comprometido colectivamente a promover la democracia y a actuar en forma conjunta a fin de defenderla en los casos en que se vea amenazada o violada. La democracia en cada país de las Américas se ha convertido en motivo de preocupación de todos los países. (Instituto Aspen, 1992: x).*

Para un observador externo, la recuperación de la democracia<sup>2</sup> en gran parte de América Latina durante la pasada década podría parecer “una antigua canción”, ya que no es la primera vez en la historia de la región que vemos esta tendencia (Rosenberg, 1991: 73). Esta última “ola” de democratización regional — al igual que las anteriores de los años 40, y a partir de 1955 — ha recibido bastante atención en la literatura especializada, así como en las revistas de interés general. En todo el material publicado sobre el tema se citan dos tipos de factores que la han impulsado. Uno, el más determinante, han sido las variables internas (por ej., el fracaso militar en Argentina, o el alto nivel de organización de la oposición chilena). Como bien señaló el Diálogo Interamericano, es evidente que en última instancia, “los gobiernos y los ciudadanos de cada nación son responsables del fortalecimiento y la salvaguardia de la democracia” (Instituto Aspen, 1992: 25).

Pero también está claro que la comunidad internacional, y en particular el sistema interamericano, juega un papel fundamental en la labor de defender la democracia en el hemisferio. En efecto, el segundo tipo de factor — cuya importancia relativa varía según el país — es la influencia, indirecta y directa, intencionada y “accidental”, proveniente de algún gobierno, organismo multilateral u otro actor, o simplemente de algún evento en el sistema internacional. Dentro de esta categoría de influencia, un área de especial interés son las acciones que intencionadamente promueven el proceso de recuperación y/o consolidación democrática en los países latinoamericanos. Ese apoyo llega

principalmente de otros países, destacándose Estados Unidos y, en menor medida, los países de Europa occidental y Canadá, así como de los propios países latinoamericanos, organizaciones regionales e internacionales, y de una serie de organismos transnacionales (los “Internacionales”, organizaciones no gubernamentales, grupos eclesiásticos y de solidaridad, sindicatos, etc.). Este tipo de factor parece cobrar cada vez más fuerza en la política interna de países en vías de desarrollo (Sorenson, 1993).

A pesar de que se pueden encontrar muchos estudios sobre los factores domésticos y se ha establecido un consenso en las esferas académicas en cuanto a unos marcos de análisis, el papel de los actores internacionales no queda nada claro. El problema con los estudios publicados sobre este tema no es la cantidad, sino la calidad de los análisis — menos profundos en muchos casos—, además de la falta de consenso con respecto a la importancia relativa de este factor.<sup>3</sup>

Para entrar de lleno en el tema, sería conveniente analizar brevemente las razones por las cuales hay una relativa escasez de estudios sobre el apoyo externo a la democracia latinoamericana. El principal factor es la misma falta de información acerca del proceso de toma de decisiones y de las acciones tomadas por los actores internacionales. Por otro lado, siempre ha persistido la idea de que aunque la democracia puede haber sido el fin declarado de intervenciones internacionales, no es el objetivo real, o lo que a veces viene a ser lo mismo, es sólo uno de varios objetivos, incluyendo algunos relacionados con intereses económicos o de seguridad nacional, que tienden a imponerse en la lista de prioridades de los responsables políticos.

Este aparente “hueco” en nuestros conocimientos será, entonces, un motivo importante para seleccionar el tema central de este breve artículo: la defensa de la democracia latinoamericana por parte de los distintos actores hemisféricos, centrándose en el caso de los Estados Unidos y la OEA (Organización de Estados Americanos). Es nuestra intención adelantar la noción de que, si bien se supone que los Estados Unidos — tanto en su política oficial como a través de múltiples actores de su sociedad civil— es el impulsor principal, el esfuerzo del hemisferio en su conjunto es más fundamental a largo plazo para garantizar la consolidación y preservación de las democracias latinoamericanas. Por otro lado, examinaremos las acciones directas en pro de la democracia, ya sea de apoyo material, declaraciones, formación, o de otro tipo. En todo caso, no pretendemos desarrollar un marco completo de análisis del tema, sino sólo resumir las cuestiones centrales e intentar llegar a unas conclusiones preliminares.

## **Los Estados Unidos en el apoyo a la democracia en Latinoamérica**

En esta sección, trataremos los principales aspectos de la política estadounidense de apoyo a la democracia latinoamericana, así como las distintas perspectivas frente al mismo. Es, sin duda, uno de los actores claves en

cualquier discusión sobre el tema, aunque es necesario situarlo en un contexto más amplio.

Hay una tendencia, tanto de autores estadounidenses<sup>4</sup> como latinoamericanos, de exagerar el papel (potencial o actual) de los EE.UU. como influencia positiva o negativa para el proceso de democratización latinoamericana.<sup>5</sup> Esto se debe a una extrapolación que les lleva a aducir una relación de causa-efecto entre los objetivos y acciones de la política exterior estadounidense por un lado, y las mejoras democráticas en América Latina por el otro. La suposición en muchos estudios de que los EE.UU. constituye una de las fuerzas más importantes es problemática, incluso desde el punto de vista académico, dada la notable falta de pruebas para corroborar tales conclusiones y los muchos datos que apoyan argumentos contrarios.<sup>6</sup>

El apoyo estadounidense a la democracia latinoamericana empezó a fines de los años 60 con el Título IX del *Foreign Assistance Act*, que mandó aumentar la participación de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) en los proyectos de desarrollo. Esta se resistía a entrar en el campo de la ayuda política, citando falta de experiencia y la remota relación con su preocupación central — el desarrollo económico —, de modo que la dejaron de lado poco tiempo después. Con la Administración del Presidente Carter, se resucitó el interés en el tema, centrándose en los derechos humanos. Más adelante y a pesar de su desinterés inicial, la Administración de Reagan autorizó un dramático aumento de los programas de desarrollo político durante los años 80, dirigidos principalmente a la administración de la justicia, seguida por los derechos humanos y la asistencia electoral (Carothers, 1993).

Es posible distinguir cuatro marcadas líneas de acción en la promoción de la democracia por parte de los Estados Unidos: (1) el apoyo a la democracia para evitar la propagación del comunismo, como se vio en Centroamérica; (2) la imposición de la democracia (invasión de Grenada); (3) la promoción “por medio de aplausos” en Argentina, Brasil, y otros; y (4) la “democracia por medio de presión”, como se evidenció en el caso de Chile, Panamá y Haití (Carothers, 1991: 5-6; Perina, 1992).

Con una perspectiva algo más crítica, Whitehead (1991) divide la promoción estadounidense de la democracia en tres categorías: la incorporación (Puerto Rico); la invasión (Panamá); y/o la intimidación (Nicaragua). Aunque reconoce que éstos no son casos típicos, Whitehead dice que reflejan la inclinación norteamericana por imponer unilateralmente sus criterios y sugiere como alternativa para este modelo la “acomodación mutua”, tal cual ha sucedido en los países de Europa meridional (Whitehead, 1991: 240-241).

Evidentemente, el “nuevo intervencionismo” que inicia EE.UU. a partir de los años 80 en apoyo de la democracia (Stedman 1992) suscita preocupación en aquellos latinoamericanos — y otros — que miran con recelo cualquier intervención extranjera — aun siendo por “buenos motivos” —, ya que el mensaje implícito es: ‘si ha funcionado antes, no hay razón para no repetirlo en el futuro’.

Frente a estas posiciones algo deterministas y pesimistas, hay otras que mantienen que los factores externos, y en especial las políticas estadounidenses de apoyo a la democracia, tienen un impacto muy limitado en los procesos democratizadores en la región (Carothers, 1991). Esto se debe a que el gobierno estadounidense piensa únicamente a corto plazo, por lo que sus políticas sufren de un alto nivel de improvisación y de una falta de coordinación y de recursos limitados para los programas de capacitación, seminarios y asistencia técnica. Además, por la ausencia de una política global, muchas veces los programas tienen objetivos y efectos contradictorios. Estos problemas, bastante bien explicados por Carothers (1991, 1993) y otros, nos llevan a dos tipos de conclusiones.

En primer lugar, los Estados Unidos “no debería intervenir en la política doméstica de otros países para ‘promover la democracia’... [ya que el sistema americano] no es apropiado para tal papel, y casi siempre fracasa en sus intentos” (Blasier 1988: 232). Esto no significa que Blasier abogue por una política de inacción, sino simplemente de denuncias de violaciones de derechos humanos y el condicionamiento de la ayuda económica y militar. Junto a estos argumentos, basados en un análisis muy práctico de la política norteamericana, existen también muchas críticas que se fundamentan más en diferencias ideológicas. En ambos casos, el objetivo principal es el mismo (aunque las ‘recetas’ son distintas): que los EE.UU. deje de entrometerse para “promover la democracia” en otros países.

En segundo lugar, hay quienes aducen que estos problemas son superables y que por sí mismos no justifican la eliminación de políticas de defensa o de apoyo a la democracia. Como dice R. Perina en su reseña del libro de Carothers:

“...si bien esta metodología de apoyo a la democracia tiene sus limitaciones, también tiene sus méritos, [porque contribuye] ... en forma lenta pero segura, silenciosamente y a largo plazo, a la propagación e internalización de prácticas y valores de la cultura política democrática en la ciudadanía” (Perina 1992: 7).

También se debe señalar que los fondos para programas oficiales de apoyo a la democracia crecieron notablemente durante los años 80 (Carothers, 1993), siendo una clara prioridad del gobierno estadounidense, a pesar de las dudas que se han expresado sobre el impacto de los mismos en los países objeto.

Otros autores sugieren que la mejor política sería una política indirecta, salvaguardando la democracia estadounidense, no como “modelo”, sino como “inspiración” para los países del Sur:

“...los americanos han buscado la mejor manera de traducir a la política el interés estadounidense en la democracia, y en general, la política ha tenido una influencia positiva, aunque marginal [...] A

largo plazo, sin embargo, ninguna política específica ha tenido tanta influencia como la estabilidad y el éxito de la democracia estadounidense [que de alguna forma] ha ejercido una fuerza de gravitación para los demócratas latinoamericanos” (Pastor, 1992: 198-200).

En cualquier caso, es importante subrayar que la política latinoamericana de los Estados Unidos obedece más a factores internos (por ejemplo, la reacción de la Administración de Carter a políticas antidemocráticas anteriores) y a reacciones a acontecimientos ya en curso en la región [claramente manifiesto en el cambio en la política de la Administración de Reagan frente a la caída del régimen militar de Argentina] (Pastor, 1992: 200).

Es evidente, a lo largo de la historia del apoyo norteamericano a la democracia, que el conflicto central para los líderes políticos del país ha sido cómo mantener un equilibrio entre el principio de no intervención y el derecho a la democracia. Se trata, en efecto, de un aspecto del antiguo y recurrente debate entre aislacionismo e internacionalismo. Algunos presidentes — Truman y Carter, por ejemplo — intentaron conciliar estos dos conceptos, aunque sin mucho éxito, y tampoco con mucha consistencia.

### **La OEA y la mediación colectiva para defender la democracia en el sistema interamericano**

Una posible forma de conciliar el principio de no intervención, que ha formado la base de la soberanía nacional en el hemisferio, con la defensa interamericana de la democracia es a través de la “mediación colectiva” de la Organización de Estados Americanos (OEA). De este modo, según algunos, “la mediación de un conflicto interno no sería una intervención ya que la OEA la ha aprobado como una respuesta legítima a una amenaza a la paz internacional” (Pastor, 1992: 201).

Si bien la defensa de la democracia ha sido un principio rector del sistema interamericano (Villagrán y Rubin, 1992: 10-12), es evidente que para los gobiernos latinoamericanos el principio de la no intervención ha predominado desde la fundación de la OEA en 1948. Sin embargo, en 1985, con el Protocolo de Cartagena de Indias, se inicia un proceso de reforma de la Carta de la OEA, con la introducción, en el preámbulo de la Carta, del concepto que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, y añadiéndose a los propósitos de la OEA, la exigencia de “promover y consolidar la democracia representativa, dentro del principio de no intervención” (Villagrán y Rubin, 1992: 14-15). Estas enmiendas entraron en vigor en 1988, y en junio de 1991 se consiguió darles una forma operacional a través del Compromiso de Santiago de Chile (Muñoz, 1993:

34-35). La principal novedad que se dio en la posterior Resolución 1080 de la Asamblea General fue facultar al Secretario General para que solicitara una reunión urgente del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos

“...que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del libre ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización para ...examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dentro del plazo de 10 días” (citado en Villagrán y Rubin, 1992: 17).

Esta reunión *ad hoc* analizará y tomará decisiones colectivamente, según lo permitido por la Carta y el derecho internacional.

A fin de fijar las pautas de esta acción, la Asamblea aprobó el Programa de Acción para el fortalecimiento de la OEA en materia de Derechos Humanos. Pocos meses después, en septiembre de 1991, la OEA tendría una oportunidad para poner a prueba el Compromiso de Santiago, con el derrocamiento del gobierno electo de Haití.

El 30 de septiembre, el Consejo Permanente condenó los hechos y a sus autores, y convocó una reunión *ad hoc* de cancilleres en la cual se solicitó al Secretario General trasladarse urgentemente a Haití para expresar dicho rechazo. Por otra parte, los ministros estipularon que los únicos representantes legítimos del país serían los designados por el gobierno del Presidente Aristide e intentaron provocar el aislamiento del nuevo régimen, recomendando la suspensión de vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como todo tipo de asistencia.

Aunque en este caso no se ha logrado el restablecimiento de Aristide al poder, es muy significativo que “el Sistema Interamericano puso en acción un mecanismo regional para asegurar el principio de la legitimidad y el respeto a los derechos humanos” (Villagrán y Rubin, 1992: 21). En esta forma, queda de manifiesto que, tratándose de la democracia representativa, el principio de no intervención no se opone al principio de la legitimidad. Esto no quiere decir que la OEA pueda actuar de la misma manera en todos los casos, ya que el organismo regional no ha sido establecido para controlar la legalidad interna de sus países miembros.

En el caso del “autogolpe” de Perú, la OEA tampoco ha conseguido el retorno al orden anterior, pero sí logró ciertas concesiones importantes del gobierno *de facto* del Presidente Fujimori, incluyendo la convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente con la presencia de observadores de la OEA. Pese a ello, el escritor peruano Mario Vargas Llosa (1993) acusó a la OEA de “complicidad” con los golpistas.

El Protocolo de Washington de fines de 1992 (que tardará 3 años en entrar en

vigor) incorporó a la Carta un régimen más claro de sanciones, y permite la suspensión de cualquier país que viole los principios del organismo. México se opone a esta decisión, arguyendo que “restringe la capacidad de la OEA para coadyuvar a la consolidación de la democracia” (Ezeta, 1992: 38), tal como sucediera en el caso de la expulsión de Cuba del organismo en 1962, cuando “la OEA quedó marginada de poder abrir espacios de diálogo y negociación entre las partes en conflicto” (Ezeta, 1992: 35).

La rápida determinación por parte de la OEA y sus países miembros en el caso de Guatemala, y su amenaza de aislar económica y políticamente al régimen de Jorge Serrano, contribuyó decisivamente al fracaso del mismo (Hakim, 1993c). En las palabras del nuevo Presidente guatemalteco, Ramiro de León Carpio, “el proceso vivido durante estos días debe servir de testimonio de la eficacia de los instrumentos de cooperación hemisférica y especialmente de la Resolución 1080 de la OEA” (Baena Soares, 1993).

Mas la OEA no ha sido únicamente una fuerza de reacción frente a la cuestión de la democracia y en diversas ocasiones se ha mostrado más proactiva. Tal es el caso de las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990, en las que la OEA, junto con las Naciones Unidas, desempeñó un papel fundamental en asegurar la credibilidad del proceso electoral, y lo mismo durante la transición. Desde entonces, la OEA ha liderado el seguimiento de otras elecciones en América Latina, especialmente a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, creada en 1990.

A pesar de que la experiencia de la OEA no ostenta muchos éxitos claros, parece haber surgido un consenso en la región sobre varios principios a seguir en futuros intentos de defender la democracia: 1) hay que responder rápidamente a las interrupciones de la democracia; 2) la respuesta tiene que ser ampliamente interamericana, incluyendo casi todos los países; y 3) los gobiernos deberán trabajar principalmente a través de la OEA, porque tiene responsabilidad y legitimidad en la acción colectiva para salvaguardar la democracia (Hakim, 1993: 42).

La idea de mediación colectiva ha suscitado un largo debate, a veces ardiente, en el seno de la OEA y en las capitales de sus países miembros. En general, los países se dividen entre aquéllos que abogan por un mayor nivel de supranacionalismo, y los que propugnan una posición “restrictiva o jurídicista”, fundamentándose en la defensa del principio de no intervención (Ezeta, 1992: 26-29). Entre estos últimos, algunos se resisten especialmente a los intentos de países como Argentina de “militarizar” la OEA con su propuesta de crear una fuerza interamericana de defensa de la democracia y la paz (Leonhard, 1993). En México, por ejemplo, hay quienes incluso han llegado a proponer la opción de salir de la OEA, puesto que hay que “pelear (por los) principios de no intervención y autodeterminación” (Fazio, 1992). Otros países critican la tendencia de la OEA de recomendar la negociación entre fuerzas democráticas y los líderes anti-democráticos, como en el caso de Haití: “forzar a un gobierno

democrático a negociar con criminales no resulta aceptable” (Embar, 1993).

Es evidente que la OEA es una organización débil institucionalmente. No tiene ninguna autoridad independiente para actuar porque, de hecho, los gobiernos mantienen el control sobre todas las decisiones importantes. Además, el organismo tiene pocos recursos y falta personal especializado. Por su parte, la unidad para la democracia tiene un presupuesto muy limitado (Hakim, 1992).

### Otros esfuerzos latinoamericanos en defensa de la democracia

No sería concebible un hemisferio donde los únicos defensores de la democracia fueran los Estados Unidos o la OEA. Dicho de otra forma, sin el esfuerzo activo y continuo de los líderes, las organizaciones y los países latinoamericanos, la democracia estaría ausente en la región. Estos esfuerzos han sido de gran importancia a lo largo de toda la historia de la región, desde la independencia. La OEA no tiene el monopolio en este campo de acción: incluso antes de su establecimiento, hubo intentos por parte de países latinoamericanos de apoyar o defender la democracia en algún país vecino, aunque, por cierto, este tipo de política no tuvo gran alcance hasta hace varias décadas.

Los esfuerzos en pro de la democracia se han llevado a cabo en forma unilateral (por ejemplo, acciones de Venezuela en Centroamérica), con varios países organizados *ad hoc*, consistiendo únicamente de latinoamericanos (Grupo de Contadora) o de latinoamericanos con otros países extrarregionales (el recientemente constituido grupo de amigos de Nicaragua: Canadá, Alemania, Suecia, Noruega, España y México (*El País*, Madrid, 17-XI-93, p. 16); o el Grupo de amigos del proceso de paz en Guatemala: Colombia, Venezuela, México y España (Barahona, 1993)).

El Grupo de Río (extensión posterior del Grupo de Contadora) es probablemente el ejemplo más claro de una asociación de países latinoamericanos que cita la defensa de la democracia como uno de sus objetivos principales. Aunque no se pretende institucionalizar más este mecanismo de concertación regional, ha servido para mantener un diálogo político de alto nivel entre los países más importantes de América Latina. También es significativo porque se trata de una asociación “puramente latinoamericana”, a diferencia de la OEA, la cual, desafortunadamente, se ve dominada muchas veces por los Estados Unidos y además no se estableció por iniciativa latinoamericana en respuesta a un tema regional relevante. Entre sus acciones destacan algunas declaraciones, tal como aquella, durante la Cumbre de Cartagena de Indias en diciembre de 1991, en la que los 11 presidentes del grupo expresan

“su profunda preocupación por la situación y el porvenir de Cuba, [ofreciéndose] a prestar plena cooperación [para que la isla alcance] no sólo libertad y democracia, sino también un desarrollo económico abierto y libre...” (*El País* (Madrid), 4-XI-91: 10)

No obstante, persisten en el grupo los mismos debates que existen en la OEA. Los países del Cono Sur suelen defender un mayor activismo por parte del Grupo, mientras que el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) prefieren una posición más cauta (Cardoso, 1992).

De cualquier manera, estos grupos latinoamericanos frecuentemente tienen más flexibilidad de acción y mayor acceso a actores en conflicto que la OEA, y pueden complementar el trabajo de este organismo interamericano, especialmente en labores de mediación (Hakim, 1993b: 44).

Si bien no voy a explayarme sobre este tema, tampoco hay que obviar el importante papel que pueden jugar, e indudablemente ya han desempeñado, las organizaciones no gubernamentales, la iglesia y los partidos internacionales. Los gobiernos no pueden resolver los problemas de la democracia sin el respaldo continuo de la sociedad civil en cada país, asistida a su vez por las organizaciones sociales de otros países.

### **Canadá: del desinterés tradicional al activismo interamericano**

Hasta hace unos pocos años, Canadá se había caracterizado por su general desinterés por los problemas latinoamericanos. Consiguió su independencia del Reino Unido recién en 1931, y no estableció relaciones diplomáticas con los países latinoamericanos hasta la década de los 40. Tampoco ingresó en la OEA cuando ésta se fundó en 1948, porque se pensó en aquel momento que quedaría en una posición incómoda entre los EE.UU. y los países latinoamericanos (Bruneau, 198: 94). Sólo en los 70 comenzó a implementar programas importantes de ayuda al desarrollo en algunos países de la región, y recién a finales de los 80 empezó a buscar un papel más activo en los foros interamericanos, ingresando en la OEA en 1990.

En un principio, se dio prioridad a los temas económicos en la relación canadiense con América Latina (Lecchini, 1993: 23), pero, con el tiempo, se ha ido perfilando una política más amplia. El ex Secretario de Estado para Asuntos Externos, Joe Clark, explicó que la estrategia canadiense se apoyaba en una proposición:

“...que las naciones de la región tienen una importante influencia en los temas de importancia global... por tanto, (nuestro) principal objetivo ... consiste en la prosecución de la prosperidad económica y el respaldo a la democracia” (Lecchini, 1993: 25).

Con esta estrategia, Canadá concentra su atención en Centroamérica y el Caribe. Al mismo tiempo, da prioridad al fortalecimiento de la OEA, incluyendo la ampliación de atribuciones del Secretario General, el refuerzo de la unidad para la democracia y la creación de un Comité de Seguridad

Cooperativa. Para el gobierno canadiense, “la democratización es esencial para el desarrollo, y en especial para el desarrollo sostenible”, y debe tomarse muy en cuenta en la programación de la ayuda (Payne, 1993: 6).

Canadá ha dejado de ser un actor poco relevante en el sistema interamericano, participando en la OEA y en otros foros regionales como una fuerza en defensa de la democracia. Podría jugar un papel importante de contrabalance al rol hegemónico de los Estados Unidos, pero no quiere limitarse a eso. Por otro lado, algunos países latinoamericanos ven con cierta preocupación el activismo canadiense, especialmente en cuanto al tema de la defensa colectiva de la democracia.

### **Conclusiones tentativas**

A pesar de su turbulenta historia y de las recientes interrupciones antidemocráticas, no cabe duda de que existen elementos para la mantención de una comunidad democrática en el hemisferio occidental. Sin embargo, el camino para crear unos mecanismos seguros para la defensa colectiva de la democracia es muy largo, en primer lugar, porque no se arriba a un consenso hemisférico en cuanto a los mismos. En este estudio he intentado delinear algunas perspectivas al respecto, sin llegar a una conclusión definitiva.

Sin duda, Estados Unidos tiene un papel importante que jugar en la tarea de salvaguardar la democracia en la región. Pero también está claro que no puede operar solo en este esfuerzo. Para conseguir el éxito a largo plazo, es necesario reforzar los mecanismos regionales como la OEA, el Grupo de Río, y otros. Allí, EE.UU. puede servir como catalizador, pero no tiene que liderar cada acción, y a veces incluso deberá adoptar una política de bajo perfil, especialmente en casos sensibles. En resumen, debe premiar una política de “acomodación mutua”, como la que recomienda Whitehead (1991), a fin de no perder influencia sobre la región. En este sentido, el Tratado de Libre Comercio firmado con México supone un primer paso en el reconocimiento por parte de los Estados Unidos de que comparte su destino con los vecinos del Sur.

A fin de que la OEA sea efectiva, debe evitar ser el “Ministerio de Colonias de los Estados Unidos” (Ezeta, 1992: 25), y no convertirse en el destino donde “los generalísimos [...] mandarán [...] a sus servidores más adictos, a cebarse la cirrosis” (Vargas Llosa, 1992). Es preciso aumentar la asignación de recursos por parte de los países miembros, mas hay que reforzar el control de su uso. En el pasado se pecó de una excesiva dispersión de actividades: la OEA debe centrar sus esfuerzos en la salvaguardia de la democracia y de los derechos humanos, dejando temas económicos o técnicos a otras organizaciones regionales y multilaterales mucho mejor capacitadas. También es evidente que, para que la OEA tenga un papel importante, necesita contar con una persona de mucho prestigio, de manifiesta experiencia en asuntos de administración y diplomacia, y con una clara visión del futuro papel de la OEA (Hakim, 1993a).

De cualquier manera, en el intento de reforzar la mediación colectiva en favor de la democracia, no se debe sacrificar el principio de la no intervención, tan fundamental para la OEA. Pero, por otro lado, el aferramiento obstinado al principio, como en el caso de México (no el único), constituye un obstáculo para la defensa colectiva de la democracia y supone una limitación a la credibilidad de su propio proceso de apertura política. Para este último fin, le convendría aprobar las peticiones, particularmente de algunos políticos y grupos en los EE.UU. (que vinculan esta exigencia en parte al Tratado de Libre Comercio), y permitir la presencia de observadores internacionales en las elecciones presidenciales de 1994.<sup>7</sup>

Finalmente, cabe destacar que las acciones directas para promover la democracia, siendo muy importantes, no bastan para asegurar la continuidad de la democracia, puesto que no contribuyen directamente a resolver los problemas socioeconómicos — en su mayoría, resultados del agudo proceso de ajuste de los años 80 — que ponen en peligro los mismos sistemas democráticos latinoamericanos. De este modo, cualquier estrategia hemisférica en defensa de la democracia ha de fundamentarse en políticas y programas dirigidos al desarrollo global de las sociedades y, en lo posible, deben basarse en el esfuerzo colectivo de todos los países del hemisferio.

## NOTAS

1. Investigador Asociado de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y Coordinador Editorial de la revista *Síntesis*, y Profesor de Relaciones Internacionales en Schiller International University, Madrid. La investigación para este artículo se hizo dentro del marco de un proyecto co-financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) de España.
2. Ciertamente, persiste un debate no resuelto sobre qué exactamente es la democracia. Sin entrar en él, quisiera — en forma muy básica- definir “democracia”: creo que debe existir un mínimo de los aspectos formales de una democracia política, lo que Robert Dahl ha llamado “poliarquía” (libertad de asociación, de prensa, para votar y ser elegido, elecciones libres, etc.), lo cual presupone una institucionalización de la competición política, participación y derechos civiles y políticos. Aunque pienso que la democracia también debería extenderse a aspectos socioeconómicos, en este artículo me limitaré únicamente a la democracia política (véase Sorenson, 1933: 11-16).
3. Freres y van Klaveren (1992) pasan revista a la literatura, señalando la abundancia de estudios sobre factores internos que contribuyen a la democratización y “la ausencia de estudios sistemáticos y profundos sobre el papel desempeñado por los actores externos” (p. 2). Probablemente uno de los estudios más completos sobre transiciones, destacando factores internos, es el de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). Otro más reciente es de Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (1992). Los estudios que se ocupan de los factores externos tienden a centrarse en el papel de los Estados Unidos, siendo un ejemplo los volúmenes editados por Abraham Lowenthal (1991b).
4. Tal propensión se nota sólo con ver los títulos de algunos libros escritos por norteamericanos, como, por ejemplo: Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies: an Essay on Democratic*

- Development* (Berkeley: Univ. Calif. Press, 1990); Gregory Fossedal, *The Democratic Imperative: Exporting the American Revolution* (New York: Basic Books, 1989); Abraham Lowenthal (1991b); y Joshua Muravchik, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1991).
5. Como escribió un autor: "...los norteamericanos piensan que su apoyo a la democracia fue la causa de los cambios latinos en esa dirección, y los latinoamericanos piensan que el apoyo estadounidense a los dictadores empujó al péndulo latino en esa dirección" (Pastor, 1992: 199).
  6. En el sentido de que, históricamente, Estados Unidos ha sido una fuerza negativa para la democracia, tal como se puede ver en casos como Guatemala en los años 50, Chile en 1973, Nicaragua en los 80, etc.
  7. Según un representante del partido gobernante (en una conversación con el autor), ya se ha abierto esta posibilidad, aunque sólo se va a permitir observadores que operen a través de organizaciones nacionales, como es el caso del *National Democratic Institute for International Affairs*, que va a trabajar con una organización independiente de México.

## BIBLIOGRAFIA

- BAENA SOARES, Joao (1993): "Las enseñanzas de lo ocurrido en Guatemala", *El País* (Madrid), 25 de junio, p. 12.
- BALOYRA, Enrique (1993): "A Democratic Community in the Western Hemisphere? A Neo-Realist View", *La Opinión* (Coral Gables, Florida), octubre, pp. 3-4.
- BARAHONA, Elías (1993): "Los negocios de la OEA", *Pensamiento Propio* (Managua), No. 104, p. 20.
- BLASIER, Cole (1988): "The United States and Democracy in Latin America", en J. Malloy y M. Seligson, Eds., *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America* (Pittsburgh, PA: U. Pittsburgh Press), pp. 219-233.
- BOEKER, Paul (1990): *Lost Illusions: Latin America's Struggle for Democracy, as recounted by its Leaders* (New York: Markus Wiener, and La Jolla: Institute of the Americas).
- BRUNEAU, Thomas: "Canadian Involvement in Latin America", en W. Perry y P. Wehner, Eds., *The Latin American Policies of U.S. Allies* (New York: Praeger), pp. 94-111.
- CARDOSO, Oscar R. (1992): "Dos grupos en escena: cancilleres no coinciden", *Clarín* (Buenos Aires), 1 de diciembre.
- CAROTHERS, Thomas (1991): *In the Name of Democracy. U.S. Policy towards Latin America in the Reagan Years* (University of California Press).
- (1993): "The Resurgence of U.S. Political Development Assistance to Latin America", trabajo preparado para proyecto de investigación de AIETI (será publicado en el No. 20 de *SINTEISIS*), mimeo.
- EMBAR, Pierre (1993): "Diálogo Interamericano, OEA y Haití", *Pensamiento Propio* (Managua), No. 104, pp. 26-27.
- EZETA, Héctor M. (1992): "La inevitable (pero difícil) transición de la OEA", *Revistas Mexicanas de Política Exterior* (México, D.F.), No. 35, pp. 25-39.
- FAZIO, Carlos (1992): "México: principios cuestionados", *El Financiero* (México, D.F.), 15 de diciembre.
- FRERES, Christian, y Alberto VAN KLAVEREN (1992): "El apoyo a la democracia en América Latina: España y los Estados Unidos en el Cono Sur" (documento de discusión y repaso bibliográfico preparado para proyecto de investigación de AIETI, Madrid), mimeo.
- HAKIM, Peter (1992): "The OAS feels its oats", *Hemisfile* (La Jolla, CA), Vol.3, No. 6, pp. 1-2.
- (1993a): "For a Strong OAS, Choose Leader Wisely", *The Christian Science Monitor*, Vol. 85, No. 107 (29 April).
- (1993b): "The OAS: Putting Principles into Practice", *Journal of Democracy* (Washington, DC), Vol. 4, No. 3, pp. 39-54.

- (1993c): "Behind Guatemala's 'Miracle'," *The Christian Science Monitor*, Vol. 85, No. 145 (23 June).
- LECHINI, Gladys (1993): "La política exterior canadiense hacia América Latina", *Cono Sur* (Santiago de Chile), Vol. XII, No. 3, pp. 21-28.
- LEONARD, Ralf (1993): "¿Para qué sirve la OEA?", *Pensamiento Propio* (Managua), No 103, pp. 8-11.
- LOWENTHAL, Abraham (1991a): *The United States and Latin American Democracy: Lessons from History* (Boston: World Peace Foundation).
- (1991b): *Exporting Democracy. The United States and Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- MAINWARING, Scott, G. O'DONNELL y J. Samuel VALENZUELA, Eds. (1992): *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Univ. Notre Dame Press).
- MUÑOZ, Heraldó (1993): "The OAS and Democratic Governance", *Journal of Democracy* (Washington, DC), Vol. 4, No. 3, pp. 29-38.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER y Lawrence WHITEHEAD, Comps. (1988): *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: Perspectivas Comparadas* (Buenos Aires, Paidós).
- PASTOR, Robert (1988): "Securing a Democratic Hemisphere", *Foreign Policy*, No. 73 (Winter 1988-89), pp. 41-59.
- (1992): *Whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean* (Princeton, NJ: Princeton U. Press).
- PAYNE, Julián (1993): "Ayuda económica para apoyar la democratización en los países en desarrollo: una perspectiva canadiense", *Desarrollo*, No. 22, pp. 3-7.
- PERINA, Rubén (1992): reseña del libro *In the Name of Democracy. U.S. Policy Towards Latin America in the Reagan Years*, de Thomas Carothers (U. California Press, 1991), mimeo.
- RAMÍREZ, José Luis (1993): "La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el hemisferio", trabajo preparado para proyecto de investigación de AIETI (será publicado en el No. 20, de *SINTEISIS*), mimeo.
- ROSENBERG, Tina (1991): "Beyond elections", *Foreign Policy*, No. 84, pp. 72-91.
- SORENSEN, Georg (1993): *Democracy and Democratization* (Boulder: Westview).
- STEDMAN, Stephen J. (1992): "The New Interventionists," *Foreign Affairs*, pp. 1-16.
- VARGAS LLOSA, Mario (1992): "La OEA y los golpistas," *El País* (Madrid), 13 de diciembre, pp. 13-14.
- VILLAGRAN K., Francisco, y S. RUBIN (1992). "La legitimidad en el sistema interamericano", *Revista de IRIPAZ* (Guatemala), Año 3, No. 6, pp. 5-22.
- WHITEHEAD, Lawrence (1991): "The Imposition of Democracy", en A. Lowenthal, Ed., *Exporting Democracy. The United States and Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press), pp. 216-242.