

**PALABRAS DEL EMBAJADOR MANUEL RODRÍGUEZ CUADROS,  
REPRESENTANTE PERMANENTE DEL PERÚ ANTE LA ORGANIZACIÓN  
DE LAS NACIONES UNIDAS, AUTOR Y NEGOCIADOR DE LA INICIATIVA  
DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA \***

Palacio de Torre Tagle, 16 de setiembre del 2021

Señor Ministro de Relaciones Exteriores, embajador Óscar Maúrtua,  
Señor Ministro de Justicia, señor Aníbal Torres,  
Señores excancilleres,  
Señores embajadores,  
Amigos y amigas.

La Carta Democrática Interamericana constituye uno de los hitos de la historia diplomática no solo de América Latina sino del conjunto de las Américas. Y es así por tres razones: en primer lugar, expresa la voluntad de los pueblos para organizar el ejercicio del poder en base a los valores de una sociedad democrática y del Estado de Derecho. En segundo lugar, es el único instrumento internacional a nivel mundial que establece una garantía colectiva para la preservación y para la defensa de la institucionalidad democrática. En tercer lugar, fue una iniciativa que ha marcado la propia historia de la diplomacia peruana, como el principal aporte a la defensa colectiva de la democracia y a sus interrelaciones con la preservación y goce de los derechos humanos.

Hace 20 años, en el mes de noviembre del 2000, en circunstancias que cumplía mis funciones como ministro, representante alterno de la Representación del Perú en Ginebra, recibí un cable firmado por el embajador Javier Pérez de Cuellar, que hacía pocos días había sido nombrado como ministro de relaciones exteriores y presidente del consejo de ministros del gobierno democrático de transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua. El mensaje era amable, comedido y a la vez austero en las palabras. Se me solicitaba viajar a Lima para asesorar al nuevo canciller y primer ministro en la elaboración de su exposición sobre la política general del nuevo gobierno, en el Congreso de la República.

Una vez que llegué a Lima, Javier Pérez de Cuéllar me dio las indicaciones y orientaciones generales para la elaboración del proyecto de discurso que debía pronunciar en el pleno del Congreso. Era el programa de la restauración democrática en el Perú. Me indicó que la coordinación intersectorial con los gabinetes de los ministros responsables de cada sector debía ser muy cuidadosa, para que la concepción general y las prioridades de las políticas sectoriales se puedan reflejar con mucha precisión en el texto.

Esos encargos, gratos, tienen casi siempre anécdotas que los hacen singulares. Una vez que culminé la redacción del texto, luego de sucesivas reuniones, consultas, lecturas, síntesis de documentos y, especialmente, el cotidiano e intenso diálogo interactivo con Pérez de Cuéllar -que me precisaba de manera conceptual y sistemática las líneas de acción que quería reflejar en el texto-, me indicó que nos reuniríamos en su casa para una revisión final. En el escritorio del último piso de su casa de San Isidro, exultante de una rica biblioteca en la que los libros de literatura eran dominantes, revisamos

---

\* Versión desgravada de la exposición oral efectuada por el embajador Manuel Rodríguez Cuadros.

exhaustivamente el texto. Me indicó con mucha inteligencia y sensibilidad correcciones esenciales. Una vez hechas, hubo un repaso final del texto y luego con esas frases cortas con las que se expresaba, me dijo: ¡Hemos terminado. En realidad, casi terminado. Pues te has olvidado de un pequeño detalle! Inquirí de inmediato con curiosidad ¿cuál, embajador? Con una sonrisa apenas expresada en su rostro me dijo: Hay una omisión pequeña. Cuál embajador? Dígame. ¡No están los párrafos sobre la política exterior! Y, efectivamente, durante la vorágine de la redacción de ese discurso de restauración de la vida democrática nacional, había olvidado incluir los párrafos de la política exterior. ¡Sobre los que habíamos conversado por supuesto reiteradas veces!

Faltaban tres o cuatro días para la presentación en el Congreso. Le dije que al día siguiente le dejaría por escrito los párrafos. Antes de nuestra nueva reunión. En el texto que redacté incluí, al final, un pequeño párrafo que sintetizaba una idea que me parecía podía marcar la diplomacia y la impronta del gobierno de restauración democrática. Proponer en la OEA un sistema de garantía multilateral de defensa de la democracia para los casos de alteración de la institucionalidad democrática -no de los golpes de Estado tradicionales ya regulados por la Resolución 1080-, en la línea de evitar se repita en el Perú o en la región casos como el golpe heterodoxo del 5 de abril de 1992. El párrafo, si la memoria no me falla, decía lo siguiente: “promover una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como los medios de acción más oportunos y eficaces”. Esta última frase relativa a nuevos medios de acción resumía la idea de la creación de un mecanismo de garantía contra los golpes de estados no tradicionales y los “autogolpes”.

Pérez de Cuéllar, después de conversar sobre la naturaleza del alcance de la propuesta, me preguntó cómo íbamos a presentar la iniciativa si no sabíamos si tendría acogida o no. Es incierto, acotó. Obviamente lo decía como presidente del consejo de ministros consciente del riesgo político de una iniciativa totalmente unilateral; pero luego agregó, ya como diplomático y exsecretario general de Naciones Unidas: la diplomacia siempre nace con la incertidumbre. ¡Vamos con la propuesta. Es importante. Refleja mi propia visión de las cosas. Es indispensable intentar esa garantía democrática multilateral! Luego de su visto bueno y, nuevamente, con la sonrisa que parecía no serlo, agregó: Eso sí, te vas de embajador a la OEA para negociarla! Tú serás el responsable!

Este es el origen anecdótico de la Carta, pero desde el punto de vista sustantivo tiene tres fuentes: la primera fue el proceso político peruano, la necesidad de evitar que se repitan situaciones como la interrupción de la vida democrática por el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992 y la grave situación política nacional que se produjo como consecuencia de la reelección del año 2000, que finalmente se resolvió por el triunfo de la lucha de las fuerzas democráticas, la asunción al poder del presidente Paniagua y el inicio del gobierno transitorio de restauración democrática. La vida política peruana en esa relación dialéctica entre sociedad y Estado, entre atentados contra la institucionalidad, la interrupción de la democracia y su restitución por acción colectiva de la población, fue la principal fuente y el origen de la Carta Democrática Interamericana.

La segunda fue un proceso que se dio en Ginebra. La Comisión de Derechos Humanos el año 2000 aprobó por primera vez dos resoluciones decisivas sobre la democracia y los derechos humanos. La Resolución 47-2000 que estableció por primera vez en el ámbito

de las Naciones Unidas compromisos sobre la democracia, en un texto cuyo título reviste una excepcional importancia: “El derecho a la Democracia”. Nunca antes en la historia de las Naciones Unidas se había concebido la democracia como un derecho. El Perú y Rumanía presentamos ese proyecto de resolución que fue aprobado y que en el título anunciaba la idea de un derecho humano a la democracia. La Resolución 46-2000 estableció, también por primera vez, en el sistema de Naciones Unidas un conjunto de elementos constitutivos de la democracia como régimen político. Una manera de definirla a partir de sus componentes esenciales, como las elecciones libres y periódicas, el Estado de Derecho, la separación de poderes, las libertades fundamentales, la pluralidad de elección, la libertad de expresión y asociación. La importancia práctica de este catálogo de elementos constitutivos de la democracia estriba en que, desde un punto de vista aplicado, permiten determinar en qué casos un régimen político puede tipificarse o no como democrático. Las redacciones de estos textos estuvieron vinculadas al encargo que recibí para elaborar un estudio sobre la democracia y los derechos humanos, como miembro de la subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La tercera fuente fue el proceso mundial derivado del fin de la guerra fría, como expresión de la globalización política y cultural que impulsó una serie de procesos de redemocratización en Europa oriental, en la propia América Latina, Asia y África; que puso en curso de las decisiones mundiales la promoción cuasi universal de la democracia, la vida y valores democráticos y su interrelación con el respeto de los derechos humanos.

De la concurrencia de estas tres vertientes surgió la idea que Pérez de Cuéllar anunció en el Congreso de la República para negociar en la OEA la Carta Democrática Interamericana. El libro de mi autoría “La Carta Democrática Interamericana: origen, negociación, normas y aplicaciones”, que anunciamos en esta ocasión, explica todo este proceso del origen de la Carta, analiza el proceso negociador en la OEA en sus diversas fases y componentes, y efectúa un análisis jurídico desde el punto de vista político, del derecho internacional y del derecho internacional de los derechos humanos, de la concepción general y los 28 artículos que integran el texto; y culmina con una evaluación del régimen internacional de preservación, protección y defensa de la democracia a nivel global. De sus desafíos, retos, fortalezas, vulnerabilidades y debilidades en el mundo de transición de nuestros días, caracterizado por un relativo estancamiento de la vitalidad de la democracia como proceso político real, y una revalorización de sus valores como arquetipo ideal de la organización política, local, regional, nacional y mundial.

El libro para los estudiantes de la Academia Diplomática y para los interesados en la política en las Américas creo que tiene una significación desde el punto de vista de la historia democrática en América Latina y del proceso de protección en el ámbito interamericano. De su vigencia y de los crecientes problemas que debe afrontar.

Pero también tiene un interés desde el punto de vista de la teoría de la negociación y de la situación que vive hoy la democracia en el mundo y en América Latina, que es menos auspiciosa que hace diez años y que plantea nuevos desafíos y nuevos retos.

Desde el punto de vista de la teoría de la negociación, una vez tomada la decisión de presentar la iniciativa para la aprobación de Carta Democrática Interamericana, lo normal hubiese sido introducir el proyecto en el Consejo Permanente de la OEA, pero eso hubiera sido quizá la manera más expeditiva para que no haya Carta. Los organismos

internacionales y la OEA -particularmente- tienen una cierta pesadez en el proceso de toma de decisiones, y si se introducía la iniciativa directamente en el Consejo Permanente, probablemente se hubiese ingresado a un proceso de consultas y negociaciones quizás interminable.

Jorge Basadre decía que el azar y la necesidad también intervienen en la historia, casi en consonancia con este aserto, el lanzamiento de la iniciativa coincidió con el hecho que para el 22 de abril del 2000 estaba prevista la organización de la III Cumbre de las Américas, en el Canadá, y que en su agenda se había instalado la iniciativa canadiense para incluir dentro del proceso de cumbres una cláusula democrática que, en esencia, señalaba que si se producía el quiebre de la democracia por un golpe de Estado la participación del país concernido sería suspendida. Esta iniciativa se presentaba básicamente coincidente con la iniciativa peruana que estaba dirigida, entre otras cuestiones, a que la suspensión se diese también en casos no solo de ruptura abrupta del orden democrático, sino también en los casos de alteración grave de la institucionalidad. La iniciativa peruana excedía incluso este aspecto vital pues constituía la opción de definir todo un régimen de protección y preservación de la democracia.

Quebec aparecía así como una especie de paraguas, en la misma línea de la Carta Democrática Interamericana, que podía cobijarla y estimularla. En ese contexto, decidimos no llevar la iniciativa a la OEA, un escenario más diplomático institucional, y encaminar la negociación hacia la Cumbre de las Américas de Quebec, para que los Jefes de Estado aprueben un párrafo de mandato a los ministros de relaciones exteriores para que negocien en la OEA la Carta Democrática Interamericana. El objetivo era que la decisión política no se deje al ámbito de los embajadores en el Consejo ni de los ministros en la Asamblea General, sino que directamente sea adoptada por el máximo nivel de los Estados miembros: los jefes de Estado. Adoptada la decisión política por estos, la negociación específica ya podía llevarse a cabo en el Consejo y la Asamblea General de la OEA bajo la decisión presidencial. Parecía la fórmula perfecta, en teoría. Pero enfrenta serias dificultades técnico- negociadoras a superar o circunvalar.

Se trataba, ciertamente, de una negociación un poco compleja porque la segunda heterodoxia -además de llevar el caso directamente a los jefes de Estado- consistía en la dificultad que los presidentes decidan adoptar un documento sin conocer su contenido. Parecía irrealizable. Pero era indispensable. No era recomendable poner a discusión de los presidentes un texto de la Carta, pues se les convertiría en negociadores de un texto político-técnico-jurídico, lo que no correspondía a su investidura.

Como me señalaron, poco después, el embajador norteamericano Luis Lauredo y los asesores jurídicos de la Casa Blanca, los jefes de Estado no podían aprobar un documento cuyo contenido desconocían. Y tenían razón. Solo había una manera de resolver esta cuadratura del círculo negociador. Hacer una labor de persuasión, no solo delegación por delegación, sino persona por persona, incluyendo juristas y técnicos, y en su momento jefe de Estado por jefe de Estado, de las delegaciones más concernidas, por cierto, con la finalidad de explicar y obtener su aceptación en torno a dos cuestiones esenciales:

- a. La democracia enfrentaba crecientemente dificultades, amenazas, que ya no provenían de los golpes de Estado tradicionales, sino de nuevas formas y modalidades, como el autogole de gobiernos originariamente elegidos por el voto

popular u otras formas de grave alteración de la democracia, la división de poderes y el Estado de Derecho. Un sistema de defensa multilateral de la institucionalidad democrática, basado solo en la consideración de las rupturas provocadas por los golpes de Estado tradicionales, era ya insuficiente para garantizar la viabilidad institucional de las democracias. Por ello, era indispensable contar con un nuevo instrumento de defensa colectiva de la democracia que se active frente a estas nuevas amenazas. El caso del Perú era un ejemplo. Lo esencial era un consenso conceptual sobre este problema y su solución. Ello se obtenía con el mandato general de negociar una Carta Democrática Interamericana.

- b. No era necesario tener un texto a la vista, pues sobre la base de un proyecto que presentaría el Perú, los propios países por mandato de sus jefes de Estado negociarían la naturaleza, características y elementos constitutivos de la Carta. La ausencia de un texto en vez de ser una incógnita o un riesgo, era un seguro de que el texto respondería, sin ninguna predeterminación, a los intereses y aspiraciones que todos los Estados acuerden en el proceso negociador. Había que hacer el consenso en torno a la idea, no en torno al contenido detallado de la idea. Esto sería precisamente el objeto de la negociación.

Con este planteamiento, plasmado en sus contornos fundamentales en un Aide Memore que distribuyó la delegación del Perú en Quebec, fechado el 20 de abril de 2001, se llevó a cabo el proceso de negociación de manera simultánea con las delegaciones en la OEA, las que asistieron a Quebec y también en la fase crucial de las consultas con los jefes de Estado o de gobierno.

Gracias, esencialmente, a la autoridad que representaba Pérez de Cuéllar y a su capacidad negociadora se pudo ratificar o determinar a nivel de los jefes de Estado los consensos obtenidos a nivel de los representantes permanentes de los miembros del Grupo Coordinador de Cumbres y de los cancilleres. Pérez de Cuéllar actuó en representación del presidente Paniagua. Pero su investidura personal, prestigio y capacidad negociadora fueron fundamentales.

Hubo dificultades muy serias en el nivel político-técnico, entre ellas la negociación específica con la asesoría jurídica de la Casa Blanca, ya que consideraba que la palabra “Carta” implicaba un instrumento vinculante similar a un Tratado y, consiguientemente, el presidente de los Estados Unidos no estaba en la capacidad de comprometerse con una iniciativa que implique una obligación a los Estados Unidos y que a su vez pueda tener responsabilidad internacional. La solución políticamente fue compleja, aunque desde la perspectiva técnico-jurídica menos difícil. Los tratados internacionales y los instrumentos de *soft law*, como las resoluciones de los organismos internacionales, no definen su carácter o su naturaleza jurídica por la denominación que poseen. Textos vinculantes pueden titularse Carta, Declaración, o Protocolo; de la misma manera instrumentos no vinculantes pueden tener las mismas denominaciones. La naturaleza jurídica de un instrumento internacional se define por las obligaciones que contiene o no contiene, no por sus denominaciones o títulos. Hablar de una Carta Democrática sin contenidos preestablecidos no conllevaba obligaciones de ninguna naturaleza. Los Estados Unidos bajo este criterio pasaron a respaldar fuertemente el texto.

La Cumbre de Quebec aprobó la propuesta peruana en los siguientes términos:

“ Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”.

La negociación pasó al marco institucional de la OEA. Al Consejo Permanente. Allí durante el proceso negociador surgieron tres nudos gordianos:

El primero, la dicotomía democracia representativa - democracia participativa. Para Venezuela era esencial que el criterio de participación en la definición de la democracia se incorpore. Entre paréntesis, no hay que olvidar que la negociación de la Carta Democrática Interamericana se hizo con el presidente Bush, en los Estados Unidos y el presidente Chávez, en Venezuela. Eso demuestra que en la realidad de este mundo global posguerra fría no existen bloques ideológicos ni posiciones nacionales realmente irreductibles. No existen grupos de países de derecha o grupos de países de izquierda que sean irremediamente excluyentes. Siempre hay espacios para la negociación en el actual sistema internacional de transición no dividido en bloques ideológicos.

Para nosotros no era ninguna realidad irremontable que tengamos que negociar con el presidente Bush y con el presidente Chávez, porque la vida política de la región admitía los procesos políticos propios de los Estados Unidos y de Venezuela en sus propias concepciones y percepciones sobre la democracia y el Estado de Derecho.

Esta discusión fue sumamente fuerte porque la democracia representativa tiene que ver con el ejercicio de la soberanía popular desde el punto de vista de la política y del derecho público. La soberanía popular -que reside en el pueblo- es una realidad republicana. El pueblo ejerce su soberanía a través de sus representantes, a los que elige por un voto libre. Toda democracia de alguna manera es una república, incluidas las monarquías republicanas. La elección de representantes del pueblo de manera libre y soberana es el rasgo distintivo del sistema de democracia representativa. En ese sentido, toda democracia es representativa.

Venezuela no planteaba sustituir la democracia representativa por la participativa, pero sí sostenía que no podía asimilarse un concepto al otro. Porque consideraba indispensables formas de expresión directa de la soberanía popular, como el plebiscito o el referéndum. La negociación fue dura pero se resolvió el impase recurriendo a la teoría y, al mismo tiempo, al sentido práctico de la política.

La participación es un mecanismo de democracia directa. Suiza es el país donde la democracia directa es más importante, quizá para la vitalidad de la propia democracia representativa. En el país que cobijó a Rousseau los mecanismos de participación y de representación se funden en una experiencia democrática que funciona con legitimidad y eficacia. En otros países, la democracia representativa no excluye los mecanismos de participación directa: referéndum, plebiscito, consulta popular, etc. Es el caso del Perú. De la misma manera, en Venezuela los mecanismos de democracia directa existían

como formas complementarias de un régimen constitucional de democracia representativa.

Esta reflexión analítica y práctica al mismo tiempo, permitió prefigurar la solución. Propusimos diferenciar el componente republicano de la representación como elemento constitutivo del régimen político democrático, de su calidad o densidad que entre otros factores está determinado por el grado de su carácter participativo a través, entre otros, de los mecanismos específicos de democracia directa

La democracia representativa tiene que ver con el ejercicio de la soberanía popular del pueblo que elige a sus representantes, la calidad de la democracia tiene que ver con la participación de los electores y los ciudadanos en el gobierno y en las decisiones políticas más allá de los procesos electorales. Y en ese sentido no aparecían como contradictorios los conceptos de democracia representativa y democracia participativa. Se introdujo una relación adecuada en la Carta y este asunto fue superado. Esta dicotomía se recogió en el articulado de la Carta.

El segundo asunto esencial era que el proyecto peruano original era un proyecto pensado desde la experiencia política peruana, con un enfoque en derechos humanos. Es decir, resolver el problema de la democracia, de los golpes de Estado, los autogolpes y las alteraciones a la vida democrática, con un enfoque de derechos humanos, lo que implicaba integrar por primera vez en la historia interamericana la defensa de la democracia con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Y por eso, en el artículo tercero del proyecto peruano se señalaba que la democracia era un derecho de los habitantes de las Américas y de sus pueblos. Este enunciado era absolutamente nuevo, sigue siendo nuevo todavía después de veinte años, porque implicaba reconocer el derecho a la democracia sobre bases individuales con capacidad de exigibilidad de los individuos frente al Estado cuando se sitúen en torno a un régimen político que, por no ser democrático, conculque sus libertades o conculque el goce efectivo de sus derechos.

En el mismo proyecto peruano se facultaba y se dotaba de legitimidad de acción a los individuos para actuar en defensa de sus derechos políticos en la Corte y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta opción que asumimos era quizá demasiado anticipatoria del futuro, desde el punto de vista del derecho internacional y de la teoría política. Sin embargo, se logró introducir sus elementos esenciales en el texto final. Si bien es cierto no se califica la democracia como un derecho humano, sí se reconoce que la democracia es un derecho de los pueblos y que los gobiernos tienen la obligación de preservarla y defenderla. También la Carta reafirma el derecho de los individuos a exigir el goce de sus derechos políticos en las instancias jurisdiccionales interamericanas.

En la redacción que ha quedado entonces no se prejuzga si es un derecho humano o es un derecho legal. La interpretación más correcta sería que se está reconociendo la democracia como un derecho legal, pero aun así es el único instrumento a nivel mundial que reconoce que la democracia es un derecho y que los pueblos la pueden exigir.

¿Y en qué consiste ese derecho? ¿Qué es el derecho a la democracia? El derecho a la democracia es la facultad subjetiva que tienen los pueblos para exigir que el Estado y la sociedad, y por ende el gobierno, se organicen en un estado de derecho y en un régimen democrático que al reconocer la división de poderes, el acceso único y exclusivo al poder

a través de elecciones libres, justas y democráticas, la pluralidad de partidos políticos, y el respeto a los derechos civiles y a las libertades fundamentales y a los derechos económicos y sociales, genere un Estado que sea capaz de cumplir con el deber de garantía de proteger los derechos humanos de los ciudadanos y de la población, de no interferir en el ejercicio de las libertades fundamentales y de satisfacer progresivamente las demandas y las carencias vinculadas a la realización de los derechos económicos y sociales de la población.

Los pueblos de América tienen hoy el derecho de la democracia. Y ese es un logro específico de la diplomacia peruana y de la Carta Democrática Interamericana.

El tercer problema fue aun más más complejo, y lo puso en el tapete el canciller del Uruguay, Didier Operti. ¿Cuál debía ser su naturaleza jurídica? Si no iba a ser un tratado, ¿sería una resolución? ¿O una declaración, como algunas delegaciones planteaban? Ahí surgieron dos problemas muy delicados.

El primero era determinar que todos los Estados estén de acuerdo en que no iba a ser un tratado. Su negociación se hubiese tornado interminable y difícil de llegar a un objeto útil. El Perú postuló y sostuvo que debía ser una Carta, como la Carta de la OEA, pero aprobada por una resolución. Pero había que dar a esa Carta una entidad jurídica propia. El segundo problema era que el proyecto de Carta contenía artículos que no estaban regulados en la Carta de la OEA, que iban más allá de sus disposiciones que sí son un tratado. Entonces, la pregunta era si va a ser una resolución, ¿cómo va a modificar la Carta de la OEA? Era la cuadratura del círculo desde el punto de vista jurídico.

Como el canciller Operti del Uruguay había puesto el tema en su debida importancia y trascendencia y esbozado algunas vías de solución, decidí viajar a Montevideo para sostener una serie de consultas bilaterales con él. Que fueron en realidad amistosas reflexiones jurídicas y académicas con una impronta política. Didier Operti es un muy talentoso especialista del derecho internacional. Con una inteligencia jurídica excepcionalmente creativa. Al final de una jornada de trabajo, convenimos en una fórmula que recogió la Carta y respaldó el Comité Jurídico Interamericano: aprobar por unanimidad una resolución que a su vez apruebe la Carta, y que todo ello se haga en base a la aplicación del desarrollo progresivo del derecho internacional y de una interpretación auténtica de las propias disposiciones de la OEA.

La fórmula se plasmó en el texto final de la Carta con la siguiente redacción del último párrafo preambular:

“Teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativos a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida”

Por eso la Carta, a mi juicio, tiene un valor no solo jurídico sino que es exigible, pues constituye una interpretación auténtica de la Carta de la OEA y de la propia Convención Interamericana de Derechos Humanos. La propia Corte Interamericana de Derechos

Humanos ha confirmado esta interpretación al señalar en su Opinión Consultiva OC28/21 “La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de fecha 7 de junio de 2021, Que:

Sobre este instrumento [la Carta Democrática Interamericana], la Corte ha determinado que constituye un texto interpretativo tanto de la Carta de la OEA como de la Convención Americana”.

Esa fue la solución al tercer problema delicado. Por eso, la Carta Democrática Interamericana establece obligaciones; y cuando esas obligaciones los Estados no las cumplen, se generan determinadas responsabilidades. Y esto nos lleva al asunto de fondo de la Carta que se vincula con la experiencia peruana de pérdida de la institucionalidad democrática en la década de los 90, de lucha por la restauración de la vida democrática en el país y por la instauración de una institucionalidad que ya tiene veinte años de no interrupción, y que, más allá de los vaivenes de la vida política nacional, consolida una vocación y una estructura de gobierno democrático en el país.

La Carta ¿qué es lo que aporta desde el punto de vista de la defensa de la democracia? Antes de la Carta, la democracia en la Carta de la OEA, desde 1948 hasta el año 1991 regulaba la democracia, pero básicamente como un factor de identidad entre los países de la región para establecer un nivel de protección y de defensa colectiva, muy vinculada a la seguridad, en el contexto de la guerra fría y del enfrentamiento este-oeste.

Entonces, de alguna manera la democracia era el símbolo, el factor identitario de una alianza del oeste en función de contradicciones con el este. Recién en 1991, con la aplicación de la Resolución 1080 y el Compromiso de Santiago, se vuelve a pensar en la democracia como sistema político, como vida social. Y la Resolución 1080 establece una serie de mecanismos para defender la democracia cuando se produce un golpe de Estado. La Resolución 1080 se aplicó el 5 de abril en el Perú de manera ambigua y ambivalente. Pero el golpe del 5 de abril no era una ruptura tradicional; no fue un golpe de Estado, fue un autogolpe. Y surgieron en América Latina otros procesos, en los que se alteraba la democracia sin que hubiese el tradicional golpe de Estado o la ruptura abrupta de la democracia.

En la Carta, lo que ideamos fue un mecanismo que permita que cuando haya alteración sin que se llegue al golpe, se produzca la activación de una garantía colectiva que permita restablecer el orden democrático a la situación ex ante (artículos 19 y 20). Es decir, ahí donde se altera la institucionalidad democrática en un país, la OEA puede, con la capacidad sancionadora, decidir una suspensión de la membresía activa del país concernido y otras acciones, siempre dentro del derecho internacional, para forzar el restablecimiento de la democracia. Y esto no estaba previsto en la Carta de la OEA. Este es el primer aporte esencial de la Carta Democrática Interamericana a un moderno y multidimensional sistema de defensa colectiva de la democracia.

El segundo es el mecanismo preventivo (artículos 17 y 18). Cuando un gobierno es acosado por la oposición, fuerzas políticas, poderes fácticos, actores sociales, fuerzas armadas o institucionales, y esa situación va produciendo con cierta objetividad las condiciones para que se altere o se interrumpa la democracia, la Carta reconoce al

gobierno amenazado la facultad preventiva de solicitar a la OEA -Secretaría General o Consejo Permanente- una acción colectiva de buenos oficios, de mediación o de negociación que permita un diálogo con los actores internos e impedir que se altere la democracia o que se produzca una grave situación que, sin llegar al golpe de Estado, desnaturalice un régimen democrático, eliminando, por ejemplo, la división de poderes o sustrayendo al sistema electoral de toda legitimidad o independencia.

El tercer mecanismo es el ya tradicional de la acción colectiva en caso de golpes de Estado (artículo 21). Producido el golpe o la ruptura abrupta del orden democrático, la Carta manda una apreciación colectiva que debe significar la suspensión del Estado miembro.

La OEA no es un organismo supranacional, es un organismo intergubernamental. Y coincidentemente, las decisiones que toma son expresión de la voluntad de los gobiernos. Esto se refleja en el proceso de aplicación de la Carta, que ha tenido resultados ambivalentes, aunque globalmente positivos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, el año 2019 no se pudo aplicar la Carta porque cuando se votó su ejecución en la Asamblea General de la OEA no hubo mayoría para aplicarla. Ese resultado negativo refleja antes que limitaciones normativas de la Carta, la correlación de fuerzas objetivas que expresaba la situación política en la región.

Por el contrario, la primera vez que se aplicó la Carta Democrática Interamericana fue el año 2002. ¿Y en qué caso? Frente a Venezuela porque el presidente Chávez fue depuesto, asumió el poder un gobierno de facto, liderado por Pedro Carmona, se activó la Carta Democrática Interamericana, artículos 19 y 21, y se obtuvo regresar a la situación *ex ante*. Se restableció el régimen democrático. El presidente Chávez volvió a tomar el poder y se activaron los mecanismos de normalización de la OEA que permitieron la realización de elecciones, con posterioridad a estos acontecimientos.

La Carta Democrática y su aplicación han servido y sirven para que cuando se producen situaciones de amenaza, interrupción o ruptura de la democracia, se puedan generar los mecanismos de acción colectiva para restablecer el proceso institucional democrático, utilizando en los casos legitimados, inclusive, la sanción de suspensión como un factor de legítima coerción.

El Perú en el 2004 solicitó la aplicación del mecanismo preventivo. Lo hizo también Nicaragua el año 2008. Y ha tenido un funcionamiento bastante eficaz. La Carta se ha aplicado en más de diez oportunidades. El balance creo que es globalmente muy positivo. Aun cuando no se puede aplicar a plenitud por una cuestión de correlación de fuerzas políticas, el solo recurrir a ella ya es un factor que favorece la acción de las fuerzas democráticas y debilita y aísla a los gobiernos autocráticos o dictatoriales emergentes.

Evidentemente, un mecanismo de esta naturaleza no puede tener cien por ciento de efectividad porque no se trata de un mecanismo supranacional. Pero considerando que es un organismo intergubernamental de la OEA, y que en la mayoría de los casos, no se han consagrado los intentos de alteración o de ruptura que se han presentado en los últimos veinte años, ya eso es un avance sin precedentes.

Creo que el balance de la aplicación de la Carta confirma que cuando se pensó en presentarla y cuando los Estados de América Latina, Centroamérica y Norteamérica la

adoptaron el 11 de setiembre del 2000, acertaron en una visión histórica: interpretar adecuadamente la voluntad subjetiva, espiritual y colectiva de los pueblos que desean vivir en democracia. Que desen bienestar y libertad. Justicia y no exclusión Y funda su libertad política en los valores de las sociedades democráticas.

La democracia no puede quedarse solo en un régimen político en el que el Estado asegure el deber de garantía para que se respeten los derechos humanos. La democracia no solamente puede limitarse al ejercicio de la soberanía popular a través del voto en elecciones justas, libres y periódicas. La democracia no puede quedarse solamente en una separación de poderes, que permita que la justicia sea autónoma, independiente del poder político.

La democracia tiene que tener una base social de legitimidad. Y la base social de legitimidad en la democracia es una sociedad donde no haya exclusión; una sociedad donde la pobreza, la marginalidad, la extrema pobreza, el racismo, la exclusión de las minorías y las poblaciones vulnerables, incluidas las mujeres, dejen de ser realidades cotidianas. La democracia no es viable con una estructura del poder social, económico y cultural que rompa el pacto social.

La democracia y el estado de derecho suponen un pacto social equilibrado y sostenible. Y ahí donde ese pacto social se rompe o fractura, las políticas de cambio con estabilidad son la solución para restablecer la cohesión social y la vitalidad de la funcionalidad de la democracia como sistema político. Una política creativa, sostenible y realista que fundamente la democracia no solo en la libertad de pensamiento, la libertad de asociación, la libertad del mercado, y de prensa, sino en políticas de desarrollo social y de realización de los derechos humanos económicos, sociales y ambientales. Donde el Estado sea, pero sea de todos. Donde la gente sienta que su situación económica, su vida material y espiritual, de sus familias importa y es parte del bien común.

Hoy más que nunca la Carta Democrática Interamericana está vigente, porque sus normas tienen esa integralidad de la democracia para la libertad y la cohesión social. Que hay que perfeccionarla, por cierto, pero habrá que perfeccionarla no solo con relación a los elementos que tienen que ver con la sanción cuando existen golpes o cuando existen alteraciones, sino que la tendremos que perfeccionar para que constituya un impulso mucho más completo, mucho más integrado, para crear sociedades democráticas más sostenibles y justas, para crear valores democráticos que no pueden estar exentos de su vinculación de la otra cara de la moneda que es la justicia social, que es la igualdad.

Creo que en el Perú y América Latina, después de la pandemia, tenemos que buscar un nuevo pacto social, un nuevo pacto social que tiene que ser democrático, que tiene que afirmar la libertad. Pero que tiene que afirmar también la cohesión social, el diálogo, la concertación y, especialmente, la lucha contra la pobreza, la erradicación del racismo y la exclusión. Norberto Bobbio nos decía que demos preguntarnos ¿ qué cosa es la democracia como derecho? . Pienso que la respuesta es : la “democracia es el derecho a tener derechos”.

Muchas gracias.