

## **THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES AS THE ADVOCATE AND GUARDIAN OF DEMOCRACY**

**Ruben M. Perina, Nueva York, University Press of America, 2015, 257 páginas.**

La situación de inestabilidad política en Venezuela pone nuevamente en discusión el estado actual de la democracia en la región, el rol que deben asumir las instituciones regionales para protegerlas y mejorarlas, junto con las herramientas y mecanismos disponibles para que las mismas no devengan en sistemas políticos iliberales. El libro de Rubén Perina resulta central para una discusión informada, completa, interesante y distinta sobre el rol que ha tenido la Organización de Estados Americanos (OEA) en la promoción y defensa de la democracia desde su creación hasta la actualidad.

Nacida de la necesidad de tener un eje articulador de la política hemisférica, la OEA ha tenido como objetivo el ejercicio de la democracia representativa en el hemisferio occidental. La reflexión que se lleva a cabo en estas páginas se realiza no solo desde una perspectiva académica, sino desde quien ha sido un operador de la organización y al mismo tiempo alguien que ha tenido que implementar las iniciativas de recuperación y fortalecimiento de la democracia en la región. Para ello se propone analizar a la OEA como una institución multilateral a través de cuales son y han sido los puntos de tensión en esa tarea, las debilidades y falencias que hacen que su cometido no pueda ser logrado de la forma esperada, junto con las consecuentes críti-

cas que su accionar o la falta del mismo genera. A priori se suele cuestionar la efectividad de la OEA para alcanzar los objetivos propuestos, sin embargo estos suponen obviar algo fundamental en palabras del autor: las críticas que se le realizan a dicha institución reflejan el diseño y las atribuciones que los propios estados latinoamericanos han decidido otorgarle a la misma. La OEA es “lo que los estados hacen de ella”, parafraseando a Alexander Wendt.

El libro sigue un principio simple: para tener una opinión formada de un determinado tópico primero hay que entender y conocer acerca de aquello que se está hablando. Sin entender los acuerdos institucionales internos, los principios contradictorios y conflictivos que coexisten y las diferencias existentes entre sus miembros, los “especialistas” y académicos que realizan sus apreciaciones sobre la OEA, en el mejor de los casos, tienen una mirada superficial sobre la agenda política de la institución, los principios que la forman y el impacto que tienen sobre las políticas que promueven. Esta crítica “externa” suele ser nociva ya que tiene una influencia desmedida y afectando la labor que desde ese organismo se brinda al hemisferio occidental.

Perina ha preparado un libro que bien podría ser considerado “de lectura obligatoria” en su totalidad tanto en cursos de organismos internacionales como también sobre política latinoamericana, y al menos parte de sus capítulos en aquellos relacionados con la teoría de las relaciones internacionales, por trabajar ideas del institucionalismo liberal de manera aplicada. La teoría tiene un valor analítico en sus páginas guiando el análisis.

La OEA es un organismo intergubernamental, por lo tanto su secretario general no tiene la autonomía y la autoridad para llevar por sí solo la agenda que se desprende de los principios establecidos por su carta constitutiva. Si tenemos presente ese hecho, el autor explora gran parte de la agenda que se va institucionalizando en la región a partir de la capacidad del secretario general para armar consensos, conseguir el financiamiento adecuado y trasladarlo a política, y eso depende en gran medida de los intereses del Estado para lograrlo.

En este sentido se desarrolla con profundidad la tensión existente entre un mandato existente para promover la democracia, que colisiona con el de mayor arraigo en América Latina: la no intervención. Promover y defender la democracia demanda encontrar caminos y puntos de intersección que permita avanzar más allá de las limitantes que la no intervención provoca.

De manera acertada expone objetivamente la perspectiva de los países del ALBA (Bolivia, Ecuador y Venezuela) que activamente han criticado la agenda democrática de la OEA y han pedido reformas a los efectos de constreñirla dejando al hemisferio sin una institución clave a la hora de discutir con pluralidad un tema tan sensible para el conjunto de los latinoamericanos a la luz del efecto que las dictaduras han tenido en todo el hemisferio. Perina demuestra que las voces que llaman a la reforma y quienes se suman a ella, no tienen pleno conocimiento de aquello que están solicitando ni de los riesgos que ello implica de cara a la historia latinoamericana en este campo.

La promoción de la democracia, al igual que su defensa, es un tema signifi-

cante en materia de cooperación internacional por el valor intrínseco que este tipo de régimen tiene en la estabilidad del sistema internacional y por el correlato que implica con la prosperidad y la paz. En este sentido el libro está guiado por el peso que tiene la teoría de la paz democrática y el liberalismo institucionalista, ambas herramientas puestas en perspectiva de la situación latinoamericana.

Con una estructura capitular que obtiene sus recomendaciones a partir de la observación de la democracia en distintos períodos, comienza por explicar por qué la democracia, como valor e ideal, sigue sobreviviendo a los caudillismos, dictaduras, conflictos armados internos, la Guerra Fría e ideologías de todo tipo. La idea de resiliencia democrática como valor de los estados miembros está presente en sus páginas.

Luego se concentra en explicar a la OEA en función de la promoción democrática así como también los instrumentos legales a su disposición y las acciones que puede realizar en función de su protección, lo cual permite entender la función de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) al igual que la Secretaría de Asuntos Políticos. En este sentido al dividir la agenda democrática en “alta y baja política” permite analizar de forma diferenciada las acciones que se hacen a nivel gubernamental, y aquellas que se hacen a nivel técnico entre la organización y los países. Dos capítulos son dedicados a esta división, pero mientras que en uno trabaja con la racionalidad de promover la democracia, en el otro se enfoca en los instrumentos multilaterales que la organización ha desarrollado para cumplir con los objetivos establecidos.

Concentrándose en la Carta Interamericana Democrática en las Américas, ya que desde los trágicos eventos terroristas del 2001 resulta importante contar con un mecanismo de este tipo, pues de manera lenta pero persistente ha ido moviendo al mundo en una dirección más autoritaria e incompatible con los principios y libertades que caracterizan a las democracias liberales modernas. Zakaria hablaba a finales de los noventa del ascenso de las democracias no liberales, en especial en aquellas regiones del mundo donde no existen mecanismos similares a los nuestros.

En este sentido, la Carta brinda el marco desde donde la UPD puede actuar legitimando su accionar como resultado del consenso latinoamericano al respecto.

En su análisis técnico del funcionamiento de los programas el autor señala que la experiencia de la OEA en la implementación de los programas puede servir como modelo teórico para analizar las políticas y prácticas de promoción de la democracia. Institucionalmente, el seguimiento de la UPD y su efectividad para “responder rápidamente y efectivamente a los requerimiento de los estados miembros que requieran asistencia, asesoramiento en temas relacionados a la preservación de sus instituciones políticas y los procedimientos democráticos”. Sus métricas involucran la formación de seminarios, talleres para intercambiar experiencias, conocimiento y buenas prácticas así como también asesoramiento técnico, diseño de proyectos considerados estratégicos, recaudación de fondos por los mismos, la ejecución y diseños de dichos proyectos, así como diversos niveles de cooperación, tanto ho-

rizontal como vertical. Este entramado además se complementa con las observaciones electorales, donde el énfasis se pone en la naturaleza de sus objetivos y en las experiencias encontradas en las diversas acciones de monitoreo electoral que ha llevado a cabo.

El detallado análisis de las misiones relevantes resulta de lectura obligatoria sobre todo en los casos de Paraguay (1993), República Dominicana (1994), Perú y Venezuela (2000) en las elecciones presidenciales y Haití (2010) por el impacto que tuvo en garantizar elecciones transparentes y blindar de legitimidad a los resultados obtenidos. No obstante esos éxitos el autor recalca el peligro de que este mecanismo caiga en la irrelevancia en casos más recientes, principalmente en relación a Venezuela y la consolidación autocrática del régimen chavista y del régimen de Ortega en Nicaragua, ambos casos palpables de los límites de la organización cuando un gobierno está decidido a no respetar las reglas de juego democrático, como consecuencia de escaso “poder de fuego” institucional que los estados le han dado a la institución para enfrentar estos casos.

Finalmente existe un detallado análisis de los desafíos existentes para la democracia en la región, en especial la consolidación de autoritarismos electorales, que como consecuencia de ello han sido a la vez los países que más afectaron su forma de desarrollo y de inserción internacional. A este problema se le suma una declinación con el compromiso democrático y una creciente fragmentación hemisférica, la cual se expresa en un bloque unido en el UNASUR pero dividido en materia de políticas, dejando al arco

de la llamada “Alianza del Pacífico” con prácticas democráticas y un entendimiento más acabado de los riesgos que este tipo de régimen corre, frente a los países del Arco Atlántico, Brasil incluido, que se debaten entre modelos autoritarios, remociones institucionales de presidentes, sistemas prebendarios que empobrecen a sus sociedades y que amenazan con hacerlas retroceder a divisiones existentes en el período de la Guerra Fría. La “buena” noticia para toda la región es la existencia de un consenso tácito donde los otrora golpes militares ya no cuentan con ningún tipo de consenso llevando a este accionar a la irrelevancia, aunque ha dado lugar a nuevas formas de remoción de presidentes, más sofisticadas, como la sucedida en Honduras aunque igual de arbitrarias.

Finalmente, Estados Unidos, como consecuencia de su agenda internacional, también se encuentra poco comprometido con la situación de la región. La administración Trump ha puesto algún énfasis en la cuestión de Venezuela pero lamentablemente la retórica del uso de la fuerza en vez de asistir a los países de la región en su búsqueda de una salida negociada, azuza los temores de una intervención directa provocando un abroquelamiento de las izquierdas latinoamericanas a favor de este tipo de liderazgo y

limitando el margen de maniobra que poseen los gobiernos democráticos que buscan una salida negociada a la actual situación de ese país.

Al criterio del autor toda esta rica tradición en relación a la cuestión democrática merece ser revitalizada y para ello los cuatro pilares estratégicos que los estados miembros identifican para la organización: democracia, derechos humanos, desarrollo integral y seguridad multidimensional deben ser mejor definidos y priorizados a los efectos de establecer objetivos efectivos que permitan lidiar con los desafíos previamente listados. Haciendo uso de su prerrogativa como “insider” se permite señalar la necesidad de eliminar el pilar del desarrollo integral para concentrarse en el resto de los pilares, que a su entender son más importantes desde el punto de vista de la organización. Resulta clave remarcar la cuestión de tener una organización mejor financiada, situación que aparece además como un obstáculo evidente en la implementación de determinadas políticas.

En fin, un libro de lectura obligatoria para quienes quieren entender el sistema interamericano, la historia de la promoción de la democracia en la región y aspectos metodológicos y de trabajo de la teoría de las relaciones internacionales.

*Juan Battaleme*