

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Organizaciones Internacionales y democracia. El caso de la Organización de Estados Americanos a partir de los años noventa

María Eva Pignatta*

Introducción

La decisión de excluir a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962 no se basó en una regla explícita establecida, sino que fue producto de un fuerte debate donde la posición liderada por Estados Unidos resultó triunfadora.¹ Desde la perspectiva del actor hegemónico el alineamiento cubano con el bloque soviético significó un quiebre en sistema interamericano, por lo que se debía aislar a Cuba del resto del continente y evitar el surgimiento de “nuevas cubas”. Consideraciones estratégicas orientaron el accionar de Estados Unidos para promover medidas contra Cuba -como su suspensión de la OEA, entre otras- y para subordinar la defensa de la democracia a la contención de comunismo en el continente.² El propósito principal de los Estados Unidos fue lograr, en nombre del anticomunismo, seguridad y estabilidad en el patio trasero (Rabe, 2004). En este contexto, la lógica del enfrentamiento Este-Oeste permeó el funcionamiento de la OEA y a pesar que su carta constitutiva estipulaba que la solidaridad de los Estados americanos y los fines que con ella se persiguen (la paz, la seguridad y el desarrollo) requería la organización de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, convivían entre sus miembros regímenes dictatoriales, autoritarios, militares, semidemocráticos y democráticos (Perina, 2001).

A comienzos de los años noventa, finalizado el conflicto Este-Oeste, se comenzó a observar una política de defensa de la democracia en el continente más positiva por parte de Estados Unidos, aunque no exenta de ambigüedades. El fin de la guerra fría, el consecuente cambio de contexto internacional -y de las políticas estadounidenses hacia América Latina- junto con el creciente entusiasmo por los regímenes e

* Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y becaria de CONICET.

¹ En enero de 1962 se realiza la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RREE donde se trata la posición de la OEA frente a la citación de Cuba. Doctrinariamente se presentan dos tesis: la tesis restrictiva, que planteaba que cuando un instrumento constitutivo no contiene una mención expresa sobre la posibilidad de suspender a unos de sus miembros, no existe el derecho de la organización a realizarlo; y la tesis encabezada por Estados Unidos que sostenía que todas las medidas podían ser tomadas por la organización, posea o no disposiciones legales expresas. Esta última resulta vencedora y se aprueba la resolución VI titulada “Exclusión del actual gobierno de Cuba de participación en el Sistema Interamericano”. Los argumentos esgrimidos para esta suspensión se basaron en que un gobierno marxista leninista como el cubano resultaba “incompatible con los principios y objetivos del sistema interamericano”.

² La subordinación mencionada se expresó en la tolerancia a gobiernos autoritarios pro-occidentales, así como en intervenciones estadounidenses a países de la región con el objetivo de “evitar nuevas Cubas” (República Dominicana en 1965, Granada en 1983) y en acciones encubiertas (Nicaragua en los años ochenta) y apoyos a golpes de estado destinados a derrocar gobiernos “díscolos” (Chile en 1973).

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

instituciones internacionales posibilitaron que se abrieran nuevas perspectivas para la OEA, organización que durante la década de los ochenta se hallaba vacía, tanto de legitimidad como de operatividad, atravesando su crisis más profunda (Busso, 1998: 294). Dentro del conjunto de propuestas que surgen a partir de los noventa con el objetivo de revivir a la organización -atendiendo los nuevos temas de agenda y adecuando las necesidades- se destaca el tema de la defensa y promoción de la democracia representativa, el cual emerge como uno de los temas prioritarios en la agenda, constituyéndose para Heraldo Muñoz (1996: 230) en el eje central de las acciones de la OEA en la posguerra fría.

En este marco surge un conjunto de interrogantes vinculados con la incorporación del tema de la defensa y promoción de la democracia en la OEA, su trayectoria y observancia. Consecuentemente, nos planteamos como hilo conductor que guía esta ponencia el análisis del derrotero seguido por la Organización de Estados Americanos en relación al tema de la defensa y promoción de la democracia a partir de los años noventa considerando sus instrumentos y su accionar frente a casos de crisis de gobernabilidad. El abordaje de este tema supone considerar la incidencia de la política del actor hegemónico dentro de esta organización (EE.UU.) y de las relaciones interamericanas, considerando sus principales cambios. Asimismo, también reflexionamos sobre las concepciones de democracia que orientaron el accionar de la organización y las ideas sobre los peligros que enfrentaban las democracias latinoamericanas.

Antes de avanzar en estos temas, resulta adecuado hacer mención a ciertos cambios estructurales que van a posibilitar la incorporación de la defensa de la democracia en la OEA. En efecto, nos referimos por un lado al inicio de los procesos de transición de la democracia en América Latina, y por otro lado al “cambio de época” que el fin de la guerra fría supuso y los concomitantes cambios en la política de EE.UU. hacia la región.

Nuevas democracias, nuevos interrogantes y debates

La década de los ochenta fue testigo del fin de los regímenes autoritarios en América Latina. Las dictaduras que predominaron en el continente en los años setenta tenían un fuerte anclaje al contexto de Guerra Fría: la Doctrina de la Seguridad Nacional. La misma sirvió de fundamento a este nuevo modelo autoritario. Frente al dilema de “vivir como EEUU o como la URSS”, las fuerzas armadas se declararon defensoras de la “civilización occidental y cristiana” y sostuvieron que la lucha contra el comunismo era la mayor cruzada de la época, lo que conducía a llevar adelante una “guerra interna” a fin de aniquilar al “enemigo interno”, que incluía a fuerzas políticas de izquierda y organizaciones que las apoyaban, las que eran consideradas ligadas a la URSS. (Maira, 1994)

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Enmarcados en la “tercera ola” de democratización –en términos de Huntington (1994)- los países de América Latina iniciaron, con diferentes modalidades e intensidades, sus procesos de transición a la democracia.³ La antinomia dictadura versus democracia se tradujo en un clima de ideas en donde prevaleció “una visión defensiva (antiautoritaria) de la democracia”, en el que el fomento de los procesos de democratización y el respaldo de la gestión gubernamental en las democracias emergentes constituyeron la motivación básica. (Lechner, 1994) A comienzos de los ochenta se consideraba que los gobernantes autoritarios eran la primordial fuente de los problemas que conmovían a la región y que una vez desplazados del poder restauradas las libertades civiles y políticas y los DDHH, la democracia paulatinamente solucionaría los otros problemas de la región y las sociedades serían más justas y libres para todos. Sin embargo, el derrotero seguido distó de ser el imaginado: la aguda emergencia económica producto de la crisis de la deuda -en consonancia con otros factores- posibilitó un mayor impulso a la adopción de medidas neoliberales concordantes con el denominado “Consenso de Washington” que se tradujeron en un deterioro de los índices sociales. A partir de los noventa el debate en la región se planteó en clave binaria de Estado vs. Mercado en donde claramente el mercado avanzaba a expensas del Estado.

En el contexto de los años ochenta el vacío de legitimidad y operatividad de la OEA fue expresión de la magnitud de la crisis por la que atravesaba la misma. La política estadounidense hacia América Central, su posición ante la Guerra de Malvinas y la invasión en Granada causaron desilusión y una fuerte sensación de falta de rumbo dentro de la OEA. La percepción de que el organismo era un instrumento de Estados Unidos fue cada vez más generalizada y difícil de rebatir. El surgimiento de procesos de concertación latinoamericanos como el Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora fueron intentos de alcanzar salidas pacíficas a situaciones a las que la OEA no había dado respuestas y que trascendieron las causas que les dieron origen.

Los países latinoamericanos que formaron estos grupos impulsaron la modificación de la Carta de la OEA con la adopción del Protocolo de Cartagena de Indias en 1985 -vigente desde 1988- por medio del cual se estableció entre los propósitos de la organización “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (Carta de la OEA, artículo 2). Esta modificación del elemento constitutivo de la OEA puede considerarse la base para los posteriores desarrollos en materia de defensa de la democracia en la organización.

El fin de la guerra fría y la política de EEUU hacia América Latina

Finalizada la guerra fría el rol de la OEA fue reformulado en términos del nexo entre multilateralismo y democratización, configurándose en un agente de la acción

³ Interesa en este punto marcar el lugar que ocupó el debate parlamentarismo-presidencialismo. Hubo una significativa atención al debate sobre el régimen político que se centró en las reglas que regulan la competencia y el ejercicio de la autoridad política en democracia. En un “clima de época” marcado por la recuperación democrática, el destino del presidencialismo se convirtió en un objeto central del debate político e intelectual latinoamericano. (Godio, 2004: 127) Uno de los argumentos que se destacó en diversos estudios académicos sostenía que entre las razones del derrumbe de las democracias de la región durante las décadas del sesenta y setenta se encontraban las deficiencias propias al presidencialismo.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

colectiva en la defensa y promoción de la democracia que ha venido a contar en este sentido de una manera sin precedentes (Cooper y Legler, Thomas, 2006: 12).

Al interrogarnos sobre el porqué de este cambio un factor relevante lo constituye el actor más poderoso del continente: Estados Unidos. En efecto, las formas y contenidos de la política exterior de Estados Unidos históricamente han limitado o fortalecido las iniciativas que se llevan adelante en la OEA, donde hay una igualdad entre los estados desde el punto de vista jurídico, pero desigualdades en términos de poder. Las enormes asimetrías de poder existentes a favor de Estados Unidos han marcado el funcionamiento de la organización y caracterizan de forma más amplia a las relaciones interamericanas. El peso de política de EE.UU. en el desempeño del sistema interamericano expresa la impronta de estas asimetrías en un sistema caracterizado por sus críticos como una sociedad entre “el gato y los ratones” o “el lobo y los corderos” (Connell-Smith, 1971: 15).

Ahora bien, ya a comienzos de los noventa los logros políticos alcanzados por los países latinoamericanos eran reconocidos. Se sostenía que en el contexto internacional de posguerra fría las democracias latinoamericanas ya no tenían que temer un apoyo por parte de EE.UU. a las elites para llevar adelante un golpe frente al temor a un giro al área de influencia soviética.

La primera mitad de la década de los noventa estuvo caracterizada por un fuerte optimismo respecto del surgimiento de un nuevo tipo de vinculaciones, entre Estados Unidos y América Latina, basadas en una agenda de temas compartidos o, desde ciertas perspectivas, en una agenda de temas ofrecida por parte de Estados Unidos y aceptada por los países latinoamericanos dadas sus condiciones de debilidad. El contexto internacional de la posguerra fría presentó nuevos condicionamientos y posibilidades. Se señaló que “desaparecida la amenaza comunista, la intervención norteamericana en América Latina tenderá a ser menos obsesiva” (Russell, 1994). En este marco, la idea de revitalizar la OEA se vio fortificada por un consenso respecto a la necesidad de hacer frente a una nueva agenda en el hemisferio en el que la democracia ocupaba un lugar relevante.

George H. W. Bush planteaba que la lucha de Estados Unidos es en contra de los enemigos de la libertad en la extrema derecha y en la extrema izquierda (citado en Varas, 1991); visión marcadamente diferente a la polaridad totalitarismo - autoritarismo que había caracterizado la administración Reagan.⁴ Otra cuestión a destacar es el multilateralismo con agenda -enfoque que destaca áreas temáticas específicas donde la cooperación puede desarrollarse- planteado por la administración Bush, el cual también se diferencia de la administración anterior -específicamente del “globalismo estratégico” de Reagan- y de la idea de una América unida en materia de defensa colectiva (Varas, 1991).

Por su parte, la administración Clinton adoptó la promoción de las democracias y el libre mercado como uno de los ejes de su política exterior; situación que fue evaluada como positiva en función del peso político que tienen las opiniones de

⁴ Cabe señalar que el fortalecimiento de la democracia fue producto de un acuerdo bipartidista previo a la administración Bush (padre), pero profundizado por él. (Varas, 1991)

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Washington sobre la organización. El clima y las visiones optimistas sobre la evolución de las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica -predominante hasta mediados de los noventa- estuvo formateado en gran medida por una serie de iniciativas y políticas promovidas desde Washington que fueron bienvenidas por la mayoría de los países de la región.⁵ Estos cambios en la política de Washington posibilitaron que EE.UU. haya defendido y promovido la democracia de un modo más genuino y activo. Sin embargo, el compromiso de EE.UU. con la defensa de la democracia no ha escapado a los dobles estándares (Russell, 2003); en Latinoamérica esto se expresó en cierta ambigüedad por parte de Washington frente al compromiso con la defensa de la democracia en algunos casos específicos y, luego de los atentados del 11S, en acusaciones a EE.UU. de otorgar apoyo a los sectores que encabezaron el golpe de estado contra Hugo Chávez en abril de 2002.

Habiendo presentado brevemente el contexto en el que la OEA incorpora la defensa de la democracia, a continuación hacemos un recorrido por los principales instrumentos y medidas que la organización adopta en este sentido.

La defensa de la democracia en OEA: sus instrumentos

A nivel hemisférico las medidas e instrumentos adoptados por la OEA para la defensa de la democracia abrieron el camino para el establecimiento de lo que algunos analistas consideran un régimen interamericano de defensa de la democracia, no solamente formal (Russell, 2003: 95).

Diferentes autores son los que sostienen que los instrumentos y mecanismos adoptados por la OEA para la defensa de la democracia en los noventa han marcado la emergencia de un régimen internacional de defensa de la democracia (Bloomfield, 1994; Perina, 2001). Bloomfield lo denomina “régimen interamericano de defensa de la democracia”; por su parte, Perina se refiere a la emergencia “régimen democrático interamericano”.

Otros autores como Cooper y Therián (2004) sostienen la existencia de un régimen interamericano de ciudadanía cuya consolidación, advierten, permanece frágil e incompleta. Sin embargo, consideran que este concepto les permite reconocer los cambios hemisféricos en materia de democracia y derechos humanos como dos lados de una misma dinámica: “la construcción de una más integrada comunidad interamericana” (Cooper y Therián, 2004: 731, la traducción es propia). Muñoz (1998), por su parte, nos habla de un derecho a la democracia en las Américas, aunque señala que el mismo no debe ser interpretado como una aceptación creciente por parte de la comunidad internacional de un nuevo derecho. Muñoz (1998) destaca que la doctrina vigente sobre

⁵ Además de las políticas e iniciativas estadounidenses mencionadas anteriormente cabe agregar otras como la propuesta Brady para reducir el monto de la deuda, la convocatoria y realización de la I Cumbre de las Américas en 1994. Otras cuestiones que contribuyeron a generar este clima de optimismo fueron la llegada de la democracia a los países latinoamericanos y la pacificación de Centroamérica, entre otros.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

la defensa y promoción de la democracia en el sistema de interamericano evolucionó hacia una obligación normativa que es aplicada por la acción colectiva pacífica.

Más allá de las diferentes denominaciones, interesa señalar que es posible considerar el conjunto de instrumentos y mecanismos desarrollados como un régimen internacional, es decir como un “conjunto de principios explícitos e implícitos, normas, reglas, y procesos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983: 2).

En este apartado resulta necesario hacer referencia los instrumentos y mecanismos más relevantes creados en el marco de la OEA para de la defensa de la democracia. Entre ellos merecen ser incluidos la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia en 1990 –actualmente reemplazada por el Departamento de Asuntos Políticos-, la adopción del “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y la Resolución 1080 (1991), el Protocolo de Washington (1992, en vigencia desde 1997), y la Carta Democrática Interamericana (2001). Cabe señalar que la adopción de estos instrumentos implicó una fuerte puja con los tradicionales principios de soberanía y no intervención sostenidos históricamente por los países latinoamericanos frente al intervencionismo norteamericano y la defensa de la democracia. Esta puja se reflejó en posicionamientos diversos por parte de los países de la región⁶, al tiempo que los resultados del accionar de la OEA han tendido a expresar un delicado equilibrio entre ambos la soberanía y la defensa de la democracia.

La **Resolución 1080** que estableció un mecanismo automático para reaccionar “en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización”. La puesta en marcha de este mecanismo supone que Secretario General de la OEA debe convocar de manera inmediata al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos para examinar si se da una situación de crisis del proceso democrático; el Consejo dentro de un período de 10 días decide si llama a una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o a una sesión especial de la Asamblea General a fin de evaluar la necesidad de adoptar las medidas que los Estados consideren apropiadas según corresponda. La OEA acepta una serie limitada de acciones de carácter colectivo por parte de los Estados que en todo caso siempre excluyen la posibilidad del uso de la fuerza.

La resolución 1080 fue invocada por primera vez unos meses después de aprobada como consecuencia del golpe de estado llevado adelante en Haití en septiembre de 1991 y, posteriormente, fue aplicada en diferentes oportunidades: Venezuela (1992), Perú (1992), Guatemala (1993), Paraguay (1996), entre otros. Sin embargo, la aplicación de dicho mecanismo se realizó de diferentes maneras, con

⁶ Véase Bloomfield (1994) quien describe el posicionamiento de los Estados regionales agrupándolos en “no intervencionistas” y “activistas”

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

diversos resultados y posicionamientos por parte de Estados Unidos, por lo que en el próximo apartado serán analizados brevemente cada uno de estos casos.

A través del **Protocolo de Washington** –adoptado en 1992 y en vigencia desde 1997– se agrega un nuevo artículo al capítulo III de la Carta de la OEA. El mismo establece que “un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente elegido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las Sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas”. Se plantea que tal suspensión puede ser realizada por la Asamblea general con los dos tercios de los votos.

La adopción de la **Carta Democrática Interamericana** -en septiembre de 2001- intentó subsanar el déficit de los mecanismos establecidos hasta ese momento, precisando las normas ya existentes y ampliando su noción de lo que constituye una crisis democrática para incluir cualquier alteración inconstitucional del régimen constitucional. La suscripción de esta Carta fue incentivada por el gobierno peruano de transición que sucedió a Fujimori –entre noviembre de 2000 y julio de 2001- y posteriormente fue impulsada por el gobierno del entonces presidente de presidente de Perú, Alejandro Toledo.

En la III Cumbre de las Américas celebrada en Québec en abril de 2001 los Jefes de Estado y de Gobierno incluyeron en la Declaración final que “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.” También se subrayó la necesidad de fortalecer la capacidad del hemisferio para responder cuando la democracia sea amenazada y se abrió comienzo a la preparación de un documento que reforzara los instrumentos de la OEA para la defensa de la democracia. El proceso de elaboración de este instrumento culminó con su aprobación en 11 de septiembre de 2001 en la Asamblea General de la OEA celebrada en Lima.

El documento no constituye un tratado, sino un documento político que consta de 20 párrafos preambulares y 28 artículos operativos en el que se sistematizan nociones que se hallan presentes en otros instrumentos y se introducen nuevos conceptos. La parte operativa cuenta con seis capítulos: I. la democracia y el sistema interamericano, II. La democracia y los derechos humanos; III. Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza; IV. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, V. la democracia y las misiones de observación electoral, y, VI. Promoción de la cultura democrática. Los tres primeros capítulos refieren a los derechos, principios y valores que la carta enuncia, mientras que los tres últimos apuntan hacia la definición de mecanismos relativos a los procedimientos que la OEA ha de poner en práctica para asegurar el respeto, la vigencia y el fortalecimiento de los derechos principios y valores mencionados (Nikken, 2006).

En función de los contenidos Nikken (2006: 36) destaca los desarrollos contenidos en los capítulos I y IV en tanto “si bien en cierta medida reflejan procedimientos preexistentes, son también novedosos en cuanto son una tentativa para la precisión de los conceptos y la organización de los procedimientos para su aplicación gradual.”

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El capítulo I afirma al derecho a la democracia de los pueblos del continente y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla, considerándola un elemento esencial para el desarrollo social, político y económico. Se refiere también a los “elementos esenciales” de la democracia como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a los “componentes fundamentales del ejercicio” de la democracia como la transparencia, la probidad y a otros componentes del sistema político cuyo perfeccionamiento resulta necesario para el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas.

Resulta de relevancia hacer una mención más detallada de los contenidos del capítulo IV, ya que el mismo establece medios de acción colectiva para diversos supuestos en los que la democracia en cualquiera de los Estados miembros de la OEA se vea amenazada, gravemente afectada o quebrada.

En primer lugar, el capítulo IV considera el supuesto de que esté en riesgo el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro de la OEA, lo que posibilita a este estado miembro recurrir al Consejo Permanente o al Secretario General a fin de solicitar asistencia para la preservación democrática (artículo 17).

Otro supuesto es el de un estado en el que se den situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, en las que el Secretario General o el Consejo podrán, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación (artículo 18).

Otra caso es el de una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro. Ante esta situación cualquier Estado Miembro o el Secretario General pueden solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. Lo novedoso reside en que al hacer mención a las alteraciones del orden constitucional, se consideran situaciones como la de los autogolpes, a una disolución inconstitucional del congreso, a elecciones que no cumpla con los estándares internacionales, etc.

La situación de mayor gravedad contemplada en la Carta es la denominada “ruptura del orden democrático” contemplada en el artículo 21. Allí se retoma lo planeado por el Protocolo de Washington en relación a la posibilidad de suspender el derecho de participación en la OEA –pero no sus obligaciones– a un estado miembro por dos tercios de los votos.

Breve referencia a casos

En este apartado se hace un breve recorrido por algunos de los casos en los que se invocó la resolución 1080. No se pretende realizar una descripción exhaustiva de los mismos, sino realizar una introducción que contribuya a la comprensión del accionar de la OEA en materia de defensa de la democracia -sus logros y limitaciones- y de los debates actuales en torno a este tema.

Haití, 1991

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Tres meses después de aprobada por la Asamblea general de la OEA en Santiago de Chile, la Resolución 1080 va a ser aplicada en el caso haitiano. Haití, el país más pobre y con el más bajo índice de desarrollo humano del continente⁷, a menos de un año de haber celebrado elecciones presidenciales bajo supervisión de Naciones Unidas enfrentaba un golpe de estado y volvía a escribir con sangre su historia.

Jean Bernard Aristide, elegido con casi el 70% de los votos, fue depuesto siete meses después de haber sumido la presidencia por un golpe de estado encabezado por Raoul Cedrás el 30 de septiembre de 1991. Esa misma tarde el Consejo Permanente de la OEA se reunió y unánimemente repudió el golpe, exigiendo la restauración del orden constitucional (OEA, CP/Res/570 870/91) y, aplicando la Resolución 1080, se convocó a una reunión *ad hoc* de cancilleres. En esta reunión se decidió reconocer a Aristide como único gobierno legítimo de Haití, “exigiendo su inmediata restitución y la plena vigencia del estado de derecho” (Mayer y D’Alotto, 93). Esto implicó que el régimen de facto no pudiera acreditar representantes en los organismos del sistema americano, dándose el hecho inédito que los representantes del gobierno depuesto siguieran ejerciendo la legítima representación del estado haitiano y manejando los fondos del mismo que estaban depositados en el exterior. Los cancilleres también recomendaron a los estados miembros de la OEA que se adopten medidas específicas a fin de aislar económica y políticamente al gobierno de facto (OEA, Mre/Res I/91, OEA Ser/F/V.I)

Esta reunión envió una misión compuesta por un grupo de ministros de Relaciones Exteriores y el secretario general de la OEA a Puerto Príncipe para establecer conversaciones con el gobierno de facto a fin de llegar a un acuerdo sobre el reestablecimiento de Aristide en sus funciones. La misión no pudo concretar sus objetivos, lo que condujo a que los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieran nuevamente y recomendaran nuevas mediadas: congelamiento de todos los activos del estado haitiano y la suspensión de la ayuda técnica, el intercambio financiero y comercial, exceptuándose la ayuda humanitaria (Hirst, 1996).

En 1992, a más de un año de realizado el golpe, la OEA no había podido encontrar una salida favorable al restablecimiento democrático. La ONU se une a los esfuerzos de la OEA, en un principio apoyando su accionar y luego con medidas e iniciativas propias. Los intentos diplomáticos del ex-canciller argentino Dante Caputo como Enviado Especial en Haití del Secretario General de la ONU para negociar con las autoridades de facto alguna salida no fueron provechosos. Ante la reticencia de las autoridades a participar en las negociaciones, el Consejo de Seguridad aprobó en junio de 1993 la resolución 841, la cual impuso sanciones -un embargo petrolero y de armas contra la isla- y declaró al país una amenaza a la paz internacional.

Todas estas sanciones se suspendieron luego del acuerdo de Isla Gobernador de julio de 1993, donde las partes se comprometían a restaurar el gobierno constitucional dentro de un plazo de cuatro meses. Sin embargo, ante la negativa del gobierno de facto en cumplir con el acuerdo, el Consejo de Seguridad reimpuso las sanciones, adoptó nuevas, y en 1994 aprobó la resolución 940, la cual autorizaba la formación de una

⁷ El Informe sobre Desarrollo Humano 2007-realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- clasifica a Haití como un país de desarrollo bajo y la ubica en el lugar ... sobre un total de ... países según el índice de desarrollo humano.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

fuerza multinacional para intervenir en Haití con el objetivo de poner fin al régimen y garantizar el regreso de Aristide. La decisión de EE.UU. bajo el gobierno de Clinton de asumir el liderazgo explícito en la crisis haitiana condujo al desembarco en Haití de una fuerza multinacional compuesta por 20.000 soldados y dirigida por EE.UU. en septiembre de 1994. Consecuencia de estas acciones, Aristide volvió a asumir sus funciones.⁸

Venezuela, 1992 y Paraguay, 1996

El accionar de la OEA a través de la invocación de la resolución 1080 en los casos de Venezuela en 1992 y Paraguay en 1996 constituyó un factor positivo en la superación de las crisis (De Zela, 1991).

Desde fines de los ochenta el sistema político venezolano del Punto Fijo comenzó a mostrar señales de resquebrajamiento. En 1992 un levantamiento militar intentó derrocar al gobierno de Carlos Andrés Pérez. A pesar que el intento de golpe fracasó, el Consejo permanente de la OEA llevó adelante una reunión en la que se condenó el intento de golpe, expresó su apoyo al gobierno de Pérez e invocando la Resolución 1080 reiteró su derecho a tomar acciones conjuntas.

En 1996 el entonces presidente de Paraguay Juan Carlos Wasmosy decidió la renuncia del jefe del ejército, quien se negó a aceptarla desencadenando una crisis política que puso en jaque a la débil democracia paraguaya.

En ambos casos, la rápida acción de los países miembros de la OEA dejando en claro que tales conductas eran inaceptables, impidió derivaciones mayores y contribuyó a una rápida, pero no exenta de dificultades, solución de ambas crisis.

Perú, 1992

El denominado “autogolpe” llevado adelante en 1992 por el gobierno de Perú encabezado por Fujimori fue el hecho que suscitó la invocación –por segunda vez desde su creación- de la resolución 1080. Fujimori había resuelto el cierre y disolución del Congreso, la intervención del poder judicial, el ministerio público y otras instituciones fundamentales.

La puesta en marcha de la resolución 1080 implicó la tipificación de los hechos ocurridos en Perú como una interrupción del proceso democrático por parte del Consejo Permanente. En este marco se resolvió repudiar lo ocurrido, instan a las autoridades a reestablecer la vigencia de las instituciones democráticas y convocar a los ministros de relaciones exteriores.

La reunión de ministros de relaciones exteriores reiteró lo anunciado por el Consejo y solicitó poner en libertad a los dirigentes políticos, legisladores y gremialistas detenidos, al mismo tiempo que invitó a los estados miembros a reanudar sus relaciones con Perú. Además pidió que una delegación de cancilleres conjuntamente con el Secretario General viaje a Perú para promover el diálogo con las autoridades y la oposición.

Se requirieron de diversas gestiones y finalmente Fujimori se comprometió a convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente, las cuales serían observadas por una misión especial de la OEA. Entre 1992 y 1995 se realizaron elecciones del Congreso Constituyente, las municipales, parlamentarias y la re-elección presidencial.

⁸ Véase Hirst, 1996.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Estas elecciones fueron objeto de objeciones por parte de los observadores de la OEA y otras organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Si bien los informes de las misiones de observación fueron presentados a los órganos políticos de la OEA, no se adoptaron medidas adicionales.

Guatemala, 1993

Otro caso en el que la resolución 1080 fue invocada es el de Guatemala en 1993. El entonces presidente guatemalteco, José Luis Serrano, suspendió varias garantías individuales de la constitución, disolvió el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad.

Frente a estos hechos, el Secretario General de la OEA llamó a una reunión del Consejo Permanente, el que solicitó a los ministros de Relaciones Exteriores que se reunieran, al mismo tiempo que requirió al Secretario General que viajara a Guatemala para investigar los hechos sucedidos e informar a los ministros.

La rapidez con que se dieron los hechos que finalmente derivaron en la renuncia de Serrano y la asunción, de acuerdo a los procedimientos constitucionales, de un nuevo presidente se vio impulsada por el dinamismo de la acción de la sociedad civil y el generalizado rechazo generado a nivel interno, que fue apoyada por una reacción regional de oposición a las acciones de Serrano. En este caso el desarrollo de la crisis a nivel interno fue clave para su solución. El accionar de la OEA cumplió fundamentalmente un papel disuasivo, contribuyendo de esta forma al retorno a la vía constitucional (Mayer y D'Alotto, 1997).

Algunas reflexiones

Desde su creación, la Organización de Estados Americanos ha estado signada por el peso de las asimetrías de poder a favor de Estados Unidos; esto supuso que las políticas, comportamientos y posiciones de la potencia regional y mundial resultasen fundamentales en el desarrollo y desempeño de la organización.

Los vínculos entre Estados Unidos y Latinoamérica han atravesado diversos momentos, lo mismo ha sucedido con la OEA desde su creación. La organización ha atravesado momentos de revitalización –como a comienzos de los noventa- y momentos de parálisis profunda –como en los ochenta. Cada una de estas etapas ha tenido una estrecha vinculación con las políticas implementadas desde Washington; así, durante la administración Reagan –con su política de roll-back y la falta de interés en las instancias multilaterales- la OEA se encontró vacía de legitimidad y operatividad, mientras que a comienzos de los noventa en el marco del lanzamiento de la Iniciativa de las Américas y otras políticas abrazadas por Latinoamérica, la OEA atravesó por un momento de revitalización.

En nuestros días se subraya la baja prioridad que tiene América Latina en la agenda estadounidense frente a otras cuestiones consideradas de mayor relevancia, en este marco se presenta el interrogante sobre el rol que juega y puede jugar la OEA en el abordaje de los problemas hemisféricos. Para ensayar una respuesta a este interrogante debe tenerse en cuenta que “no es un misterio que la OEA ha perdido gravitación en la solución de problemas regionales y que tiene problemas

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

administrativos y financieros que limitan severamente su accionar. En definitiva, ya no es un foro al que los países más influyentes (Estados Unidos, Brasil, México) presten mucha atención al momento de abordar materias de interés hemisférico” (Yopo, 2006: 4).

A lo mencionado, se suma el hecho de que la idea de hemisferio occidental no es acorde con la realidad, no sólo por las diferencias frente a Washington sino también por la creciente diferenciación entre los países latinoamericanos, que desde ciertas visiones ha puesto en cuestión la noción misma de América Latina.⁹

La incorporación de la defensa de la democracia a la agenda interamericana en los años noventa fue evaluada como positiva. Sin embargo, en este período es particularmente problemático el surgimiento de un patrón de inestabilidad que afectó a diversos gobiernos a altos niveles (Valenzuela, 2004) para los que los instrumentos de la OEA no estaban diseñados. Se han presentado diversos casos en los que los presidentes no han podido completar sus mandatos, ya sea por renuncia –como en el caso de De la Rúa en Argentina-, como por destitución por parte del congreso: Ecuador en 1997 y Venezuela en 1993. En estos casos los presidentes dejaron sus cargos en el marco de una confusión política, económica y social en la que la partida del presidente era considerada como fundamental para su resolución (Valenzuela, 2004). También se dieron casos de golpes de estado llevados adelante por las FFAA (Haití en 1991) y de gobiernos que elegidos democráticamente devienen en autoritarios declarando, entre otras medidas, la supresión del congreso –como en el caso del autogolpe de Fujimori en 1992 y de Serrano en Guatemala en 1992.

Estos hechos se enmarcaron un contexto de avances y retrocesos en el proceso de democratizador. Entre los retrocesos Tokatlián (2004: 38) destaca la aparición de “un nuevo tipo de golpe que toma distintas configuraciones y alcances según el país afectado. A diferencia del golpe de Estado tradicional, el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las fuerzas armadas, pretende violar la constitución del Estado de una manera ostensiblemente menos violenta, intenta preservar una semblanza democrática mínima y aspira más a resolver un impasse social o político que a fundar un orden novedoso”.

Los casos de Haití y Perú demostraron que los compromisos adoptados en la OEA habían sido insuficientes para prevenir el surgimiento de amenazas a los regímenes democráticos. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, surge la pregunta acerca de por qué tanto la Resolución 1080 como el Protocolo de Washington resultaron ser insuficientes.

Una de las respuestas tentativas es que ambos mecanismos fueron diseñados sobre la percepción de que los peligros para la democracia mantenían la forma de los tradicionales golpes de estado (De Zela, 2001), mientras que en nuestra región estaban surgiendo nuevas modalidades de inestabilidad y crisis político institucionales, con otras características. Consecuentemente se observa que los

⁹ Véase Muñoz (2006) y Lowenthal (2006)

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

mecanismos existentes en el ámbito de la OEA -a partir de los noventa y hasta 2001- han tenido una eficacia limitada. Y si bien con la adopción de la Carta Democrática Interamericana se ha ampliado la noción de democracia, al mismo tiempo que se han incorporado mecanismos más flexibles; su eficacia también ha sido limitada debido a los cambios de la política exterior de los Estados Unidos y a las dificultades de alcanzar consensos para su aplicación entre los estados miembros; todo esto en un contexto de creciente diferenciación.

La adopción de la Carta Democrática Interamericana -en septiembre de 2001- intentó subsanar el déficit de los mecanismos establecidos hasta ese momento, precisando las normas ya existentes e introduciendo mecanismos más amplios para reaccionar frente a las nuevas amenazas a la democracia.

Por otro lado, también se debe tener presente que el rol que Estados Unidos jugó en los casos mencionados no fue lineal. Mientras que frente ciertos casos de irrupciones del proceso político institucional democrático –como en Venezuela en 1992, Guatemala en 1993, Paraguay en 1996 y 1999 y Ecuador en 2000- Estados Unidos tuvo un rol decisivo; en otros casos como Perú en 1992 y en Haití (1991-1994) el compromiso de Washington fue ambiguo. De esto se deriva la necesidad tener en cuenta el accionar estadounidense como una variable fundamental en el análisis de la insuficiencia de los mecanismos.

Se observa que los mecanismos existentes en el ámbito de la OEA la defensa y promoción de la democracia -a partir de los noventa y hasta 2001- han tenido una eficacia limitada. Sin embargo, luego de los atentados del 11 de septiembre los cambios en la política de la potencia hegemónica van a impactar en el sistema interamericano, colocando el tema de la seguridad al tope de la agenda. La eficacia de la defensa de la democracia por parte de la OEA también ha sido limitada debido a los cambios de la política exterior de los Estados Unidos por una parte, y, también, por las dificultades de alcanzar consensos para su aplicación entre los estados miembros; todo esto en un contexto de creciente diferenciación.

En este contexto, a las fuertes dificultades domésticas de consolidar la democracia se añade un factor nuevo, inexistente hasta el golpe de estado cometido contra el gobierno de Chávez en Venezuela en 2002: la política de Estados Unidos (Tokatlian, 2004). En este caso, fueron evidentes las ambivalencias de Washington respecto a la defensa de la democracia, la Casa Blanca no condenó el golpe y en un principio pareció dispuesta a justificarlo. El dramático caso de Haití que estalla nuevamente en 2004 pone bajo un manto de dudas la adecuación de estos instrumentos y las condiciones de su aplicación.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Referencias bibliográficas

- BLOOMFIELD, Richard J. (1994), "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *Washington Quarterly* 17, 2: 157-9.
- BUSSO, Anabella (1998) "La Organización de los Estados Americanos en las puertas del siglo XXI: un momento decisivo en la evolución del multilateralismo regional", *Relaciones Internacionales*, año 8, N° 15, IRI, La Plata, junio – noviembre, pp. 293 - 298.
- BUSSO, Anabella (2004) "Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los Estados fracasados", *Desarrollo y Región Anuario/2002*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina, pp. 145 - 167.
- CONNELL-SMITH, Gordon (1971) [1966] *El Sistema Interamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- COOPER, Andrew y THÉRIEN, Jean-Philippe "The Inter-American regime of citizenship: bridging the institutional gap between democracy and human rights", *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 731–746.
- COOPER, Andrew, and Legler, Thomas (2001), "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership", *Latin American Politics and Society* 43, 1, pp. 103-26.
- COOPER, Andrew, and Legler, Thomas (2006), *Intervention without intervening? The OAS and the promotion of democracy in the Americas*, Palgrave MacMillan, NY.
- DE ZELA, Hugo, "La carta democrática interamericana", *Archivos del Presente*, año 7, N° 25, Buenos Aires, 2001.
- HIRST, Mónica (1996), *Democracia, seguridad e integración*, FLACSO - Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, noviembre.
- LOWENTHAL, Abraham (2006) "Más allá de la idea del Hemisferio Occidental", revista *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, Número 1, Enero-Marzo.
- MAIRA, Luis (1986) "La evolución de la política norteamericana hacia América Latina", en Varios Autores, *Temas de política exterior norteamericana*, GEL, Buenos Aires.
- MAIRA, Luis (1994), "América Latina frente a los desafíos del nuevo sistema internacional", *Diálogo y Seguridad*, N° 1, Caracas.
- MUÑOZ, Heraldo (2006) "¿El fin de América Latina?", revista *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, Número 1, Enero-Marzo.
- MUÑOZ, Heraldo, (1996) "Una nueva OEA para los nuevos tiempos", en LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory (Comps.), *América latina en un nuevo mundo*, Traducción Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México.
- NIKKEN BELLSHAW-HÓGG, Pedro (2006), "Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana", en Nikken Bellshaw-Hógg, Pedro y Ayala Corao, Carlos, *Defensa colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*, Comisión Andina de Juristas, Lima.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- PASTOR, Robert (2004) "Collectively Defending Democracy: The Inter – American Model", *Brown Journal of World Affairs*, Volume XI, Issue 1, Brown University, Summer/Fall, pág. 90 a 97.
- PATIÑO MAYER, Hernán y D'ALOTTO, Hernán, "La Defensa Colectiva de la Democracia en América", *Archivos del Presente*, año 2, N1 8, Buenos Aires, abril-mayo- junio, 1997.
- PERINA, Rubén (2001), "El Régimen Democrático Interamericano el papel de la OEA" en *Sistema Interamericano y Democracia*, Bogotá, Colombia: Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes
- RABE, Stephen G. (2004) "¿Es importante para Latinoamérica la contienda George W. Bush-John E. Kerry?" en SAVINO Luis M. (comp.) (2004) *Las elecciones de los Estados Unidos y el impacto global*, Ed. Fundación Centro de Estudios Americanos, Buenos Aires.
 - RABE, Stephen G. (2004), "¿Es importante para Latinoamérica la contienda George W. Bush-John E. Kerry?" en SAVINO Luis M. (comp.) (2004) *Las elecciones de los Estados Unidos y el impacto global*, Ed. Fundación Centro de Estudios Americanos, Buenos Aires.
- RUSSELL, Roberto (1994) "La política exterior de Bill Clinton y América Latina: de la contención a la extensión de la democracia y los mercados", *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO - Programa Buenos Aires.
- RUSSELL, Roberto (2003) "La política de los Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el sur", en PAZ, Guadalupe y ROETT, Riordan (Comps.) (2003) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- VARAS, Augusto (1991) "La Cooperación Asociativa y las Relaciones Hemisféricas", *Cono Sur*, vol. IX, N° 5, Chile, 5-10.