

V Encuentro del CERPI y III Jornadas del CENSUD
“Democracia y Relaciones Internacionales en América Latina”

Instituto de Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de La Plata

Título de la ponencia:

Multilateralismo y compromiso con la democracia en América Latina: casos, actores y debates. Explorando su devenir en el siglo XXI

Autora: María Eva Pignatta
Universidad Nacional de Rosario
evapignatta@hotmail.com

Resumen

En esta ponencia exploramos dos tendencias a la luz del devenir latinoamericano reciente: la multiplicación de cláusulas democráticas en diversas instancias regionales y la configuración de nuevas modalidades de inestabilidad democrática. En tal marco nos proponemos, por una parte, indagar en diversas “cláusulas democráticas” e instrumentos regionales desarrollados que plantearon como objetivo el compromiso con la democracia. Considerando esto último, por otra parte, exploramos el accionar de estos organismos frente a casos suscitados a partir del siglo XXI a fin de comenzar a realizar un primer ejercicio comparativo que nos permita inferir coincidencias, pugnas, diferencias y debates a nivel regional.

Palabras claves: democracia - multilateralismo - América Latina – cláusulas democráticas

En los años transcurridos del siglo XXI en América Latina han tenido lugar diversos casos que involucraron intentos y/o efectivos golpes de estado así como situaciones que, aunque su denominación y tipificación es objeto de desacuerdos y debates, han sido incluidas en la categoría de *neogolpismo* y se configuraron desafíos para las políticas exteriores latinoamericanas. Sin hacer una enumeración taxativa, cabe recordar lo sucedido en Venezuela en 2002, Honduras en 2009, Ecuador en 2010 y Paraguay en 2012. Estos acontecimientos revelan la emergencia de nuevas modalidades de quiebre que se desarrollan simultáneamente junto a otra tendencia propia de la dinámica regional: la presencia y multiplicación de instancias multilaterales regionales y subregionales que incluyen entre sus objetivos el compromiso con la democracia. Desde los años noventa hasta el presente se han venido multiplicando las denominadas “cláusulas democráticas” en el marco de distintos organismos de integración y procesos de concertación. En los años noventa la OEA (Organización de Estados Americano) y el Mercosur (Mercado Común del Sur) desarrollaron como parte de su normativa instrumentos para abordar el compromiso y/o la defensa de la democracia en la región. Más recientemente otras instancias como la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) y la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) han debatido y desarrollado cláusulas en este sentido, aunque con un matiz propio.

En función de lo mencionado, nos planteamos en esta ponencia iniciar un recorrido que nos permita analizar estas dos tendencias a la luz del devenir regional reciente. En tal marco, nos proponemos, por una parte, indagar en los contenidos y diferencias de las diversas “cláusulas democráticas” y, en general, de los instrumentos desarrollados a nivel regional que plantearon como objetivo el compromiso y/o la defensa con la democracia. Teniendo en cuenta esto último,

exploramos el accionar de estos organismos frente a casos suscitados a partir del siglo XXI a fin de realizar un primer ejercicio comparativo que nos permita inferir las coincidencias, pugnas, diferencias y debates a nivel regional en torno al compromiso y defensa de la democracia. Consecuentemente, la ponencia se ordena en tres secciones. En la primera sección revisamos las principales cláusulas democráticas e instrumentos regionales en este sentido. Posteriormente, exploramos el accionar multilateral frente a cuatro casos: Venezuela, Honduras, Ecuador y Paraguay. Por último, avanzamos en algunas reflexiones preliminares a modo de cierre.

1. Cláusulas democráticas e instrumentos multilaterales de compromiso con la democracia

Desde la década de los noventa se ha venido profundizando –tanto internacional como regionalmente– la tendencia a hacer de la democracia un tema de agenda que compete a organismos multilaterales gubernamentales. A nivel regional, en el marco de diversas instancias multilaterales, se han multiplicado las denominadas cláusulas democráticas y los instrumentos adoptados para actuar en caso de ruptura del orden democrático. A continuación describimos brevemente los contenidos de este tipo de medidas desarrolladas en la OEA (Organización de Estados Americanos), el Mercosur (Mercado Común del Sur) y la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas).¹

Para la *OEA* los años ochenta se configuraron en el prólogo de la defensa de la democracia en los noventa (Pignatta, 2012). La modificación de la Carta de la OEA a través del Protocolo de Cartagena de Indias (1985) animó la idea de la democracia representativa como sostén de las relaciones interamericanas y, al mismo tiempo, se constituyó en la base para la posterior incorporación de los instrumentos y mecanismos de defensa de la democracia desarrollados a partir de los noventa.² Entre estos mecanismos e instrumentos destacamos el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y la Resolución 1080 (1991), el Protocolo de Washington (1992), y la Carta Democrática Interamericana (2001).

El “*Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*” junto a la *Resolución sobre democracia* representativa –conocida como *Resolución 1080*– fueron el resultado de la Asamblea General de Santiago de Chile de junio de 1991. Mientras que la Resolución 1080 fue el primer mecanismo de reacción de la OEA para

¹ Si bien nos limitamos a explorar las características de estas tres instancias, no desconocemos la existencia de otras instancias de concertación e integración que han trabajado el tema de la democracia como el Grupo de Río o la CELAC.

² Con la adopción del Protocolo de Cartagena de Indias se agregó un tercer párrafo al preámbulo de la Carta que afirma que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Además se reconoció como propósito de la organización promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.

proceder en caso de un quiebre del orden institucional democrático, el “*Compromiso de Santiago*” es “un documento político al margen, pero que le da marco, a la Resolución 1080” (Vio Grossi, 1998: 28). Con el reconocimiento explícito de la democracia como la forma de gobierno de la región, se estableció la adopción de “un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa” (OEA, 1991a), los cuales fueron contenidos en la *Resolución 1080*. Esta *Resolución* 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” (OEA, 1991b). La puesta en marcha de este mecanismo establece que el 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; y dentro de un período de 10 días el Consejo 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.³

Por su parte, la adopción en 1992 del *Protocolo de Washington* (en vigencia desde 1997) significó agregar un nuevo artículo al capítulo III de la Carta de la OEA: el artículo 9. Allí se estableció 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”. La suspensión aludida puede ser realizada por la Asamblea General contando con los dos tercios de los votos.⁴

El desarrollo de la *Carta Democrática Interamericana* y su adopción en septiembre de 2001 buscaba mejorar lo establecido en los mecanismos vigentes de defensa de la democracia. En tal sentido se apuntó a precisar las normas existentes, a ampliar la noción de lo que constituye una crisis democrática para incluir cualquier alteración inconstitucional del régimen democrático y a asociar la democracia con el desarrollo, los derechos humanos y la lucha contra la pobreza. Esto fue desplegado en la CDI, documento político que contiene 20 párrafos preambulares y 28 artículos

³ La Resolución 1080 fue aplicada por primera vez unos meses después de adoptada como consecuencia del golpe de estado llevado adelante en Haití en septiembre de 1991 contra Jean Bertrand Aristide. Otros casos de aplicación de la resolución fue en 1992 en Perú, 1993 en Guatemala y 1996 en Paraguay.

⁴ Tanto la Resolución 1080 como este nuevo artículo son instrumentos de índole reactiva; es decir que se aplican una vez que la situación de ruptura o interrupción del proceso político institucional democrático ya se encuentra consumada o avanzada (Pignatta, 2012).

operativos en el que se sistematizan nociones presentes en otros instrumentos y se incorporan nuevos conceptos.⁵

A los fines de esta sección es necesario referir a los contenidos del capítulo que establece medios de acción colectiva contemplando distintas situaciones en las que la democracia de los Estados miembros de la OEA se vea amenazada, gravemente afectada o quebrada. Por una parte, el artículo 17 del 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. Este artículo operaría como una cláusula de autoayuda.

El artículo 18 considera la situación de un estado en el que se “pudieran afectar” el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, estableciendo que el Secretario General o el Consejo –con el consentimiento previo del gobierno afectado– podrán disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación.

El artículo 20 considera el caso 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. Ante el fracaso de las gestiones o frente a la urgencia del caso, el CP convocará a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Lo novedoso reside en que al hacer mención a las alteraciones del orden constitucional se consideran situaciones diferentes como: autogolpes, disoluciones inconstitucionales del congreso, elecciones que no cumplan con los estándares internacionales, entre otros. La CDI tiene la particularidad de contemplar situaciones que suponen modalidades diferenciadas de amenaza a la democracia; es decir incluye cierta gradualidad que brindaría mayores posibilidades de acción para el organismo (Pignatta, 2012).

El artículo 21 refiere a la situación de mayor gravedad: la ruptura del orden democrático. Cuando la Asamblea General constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, se tomará la decisión de suspender del derecho de participación en la OEA –pero no sus obligaciones– a tal estado miembro por dos tercios de los votos, tal como se estableció en el Protocolo de Washington.

⁵ 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.

Ahora bien, en lo referido al *Mercosur* hay que señalar que ni el Tratado de Asunción, ni el Protocolo de Ouro Preto hacen referencia a la dimensión de la defensa de la democracia. Sin embargo, en su ámbito puede rastrearse el reconocimiento de la importancia de la plena vigencia de las instituciones democráticas desde el comunicado realizado en 1992 en Las Leñas. En referencia a esto advertimos que si bien había declaraciones presidenciales que acoplaban el proceso de integración a la democracia –como las declaraciones realizadas en Las Leñas en junio de 1992, en Colonia del Sacramento en enero de 1994 y en Buenos Aires en agosto de 1994⁶– ninguna de esas expresiones tenía la fuerza de un principio democrático como el que la Unión Europea había adoptado formalmente incluyendo una “cláusula democrática”. En tal sentido, un precedente importante fue el *acuerdo firmado en Madrid*, en diciembre de 1995, por el Mercosur y la Unión Europea en cuyo artículo primero se proclama a la democracia como fundamento de toda cooperación.

Es a partir de la *crisis política que vivió Paraguay* en 1996 que la dimensión del compromiso con la democracia comienza a adquirir mayor visibilidad. En respuesta a la crisis institucional producida en Paraguay en abril de 1996 cuando se pretendió derrocar al Presidente Carlos Wasmosy, los cancilleres de Argentina, Brasil y Uruguay, reunidos en Asunción, se pronunciaron de manera enfática en nombre del Mercosur advirtiendo a quienes alentaban al golpe de Estado que si triunfaban en su intentona el país quedaría fuera del proceso de integración. Jurídicamente, la amenaza de expulsar del Mercosur a un socio antidemocrático era discutible en aquel momento pues el bloque carecía de la llamada “cláusula democrática”.

En la reunión cumbre del Mercosur realizada en Potreros de Los Funes en junio de ese mismo año se realizaron varios avances respecto al tema. Por una parte, se adoptó la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político de los países del Mercosur. Allí se expresó la necesidad de establecer un mecanismo de consulta y concertación política que fomente el diálogo político entre los Estados miembros, reconociéndose la necesidad de que el desarrollo del proceso de integración se vea asimismo reflejado en el progreso social y político de los pueblos del Mercosur. El MCCP fue instalado al margen de las reuniones del Mercosur, a nivel de Cancilleres o de Altos Funcionarios de los Estados partes y “cuando la naturaleza y el alcance de los temas sugieran dichas consultas podrán ser hechas a nivel de presidentes”.

Por otra parte, se adoptó la *Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático* en el Mercosur que sostiene la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial

⁶ Estas declaraciones sostenían que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del Mercosur.

para la cooperación. Lo relevante es que esta declaración pone en un documento aquello anunciado para Paraguay con el intento de Golpe de Estado: que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado. En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro se establecen consultas y se establece la posibilidad de aplicar las medidas que considere pertinente, las que podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del Mercosur hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del Mercosur y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático.

En esta reunión cumbre se contó con la participación de los presidentes de Bolivia y Chile, que si bien no participaron en la Declaración de Diálogo Político, sí adhirieron al Protocolo de adhesión a la “*Declaración sobre compromiso democrático en el Mercosur*”⁷ y a la “*Declaración sobre Malvinas*”.⁸

Hacia 1998 el compromiso con la democracia en el Mercosur adquirió mayor fortaleza al ser incorporada al tratado que dio origen al proceso de integración. Durante la XIV Reunión del Consejo del Mercado común, realizada en julio de 1998 en la localidad de Ushuaia, presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile firmaron el “*Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*”, incorporando este compromiso al Tratado de Asunción y a los Acuerdos de Complementación Económica del Mercosur con Bolivia y con Chile, definiendo de esta manera sus alcances jurídicos.⁹ Con la firma de dicho instrumento reiteraron que la plena vigencia de las instituciones es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los seis países y que toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de una serie de medidas que abarcarán desde la suspensión del derecho del Estado afectado a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos. A diferencia de los dos tercios de los votos requeridos en el marco de la OEA para proceder a la suspensión; en el caso del Mercosur las decisiones se adoptan por consenso.

⁷ Se establece una “cláusula democrática” que condiciona la participación en el pacto a la existencia de instituciones totalmente democráticas en todo país miembro. Esta cláusula estipula que “toda alteración al orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto del estado miembro afectado.” Se contemplan consultas y medidas, incluida la suspensión, para el país cuyo proceso democrático haya sido interrumpido.

⁸ En esta declaración se expresa el apoyo a los derechos legítimos de la República Argentina respecto de la disputa de soberanía por las Islas Malvinas y se afirma el interés en que esta disputa encuentre solución de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas y la OEA

⁹ También en esta ocasión suscribieron la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz.

Hacia 2011 el Mercosur trabajó a fin de fortalecer la cláusula democrática buscando calibrarla en sintonía con la establecida en 2010 por parte de Unasur. Como consecuencia, los países miembros y asociados del Mercosur suscribieron en diciembre de 2011 el “*Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur*”, conocido como Ushuaia II. Allí se reiteran las consideraciones acerca de la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como condiciones esenciales para el desarrollo del proceso de integración y se establecen los procedimientos a aplicar en caso de ruptura del orden democrático. Resulta un componente novedoso lo señalado en el artículo 6 en relación a las medidas que se podrán adoptar en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático. Allí –retomando lo contenido en el artículo 4 del Protocolo de Unasur sobre compromiso con la democracia– se enumeran una serie de medidas como la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de la estructura institucional del Mercosur, el cierre total o parcial de las fronteras terrestres –habilitando la suspensión o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministro–, la suspensión del goce de los derechos y beneficios emergentes del Tratado de Asunción y sus Protocolos, la promoción de la suspensión de la Parte afectada en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales, el apoyo de los esfuerzos regionales e internacionales orientados a resolver lo sucedido y la adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Considerando la amplitud de acción que se contempla, en el protocolo mercosureño se advierte que la aplicación de las medidas mencionadas deberán guardar la debida proporcionalidad con la gravedad de la situación y “no deberán poner en riesgo el bienestar de la población y el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Parte afectada; respetarán la soberanía e integridad territorial de la Parte afectada, la situación de los países sin litoral marítimo y los tratados vigentes”. En esto último aparecen reflejadas ciertas preocupaciones por parte de sectores paraguayos.

En torno a la *Unasur* debemos señalar que el avance de su cláusula democrática vino de la mano de lo acontecido en Ecuador el 30 de septiembre de 2010. De cara a estos hechos Unasur decidió condenar el intento de golpe y el secuestro del presidente ecuatoriano Rafael Correa. Al mismo tiempo expresó la vocación de desarrollar una herramienta para hacer frente a situaciones de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático.¹⁰ Unos meses después en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur celebrada en Guyana se adoptó un protocolo específico sobre compromiso con la democracia. Si bien en el caso de la

¹⁰ Véase: Unasur, Declaración de Buenos Aires sobre la situación de Ecuador, 1 de octubre de 2010.

Unasur ya en su tratado constitutivo se señala que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos son condiciones esenciales para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros, va a ser luego de la adopción de este protocolo que se va a poder contar con una herramienta concreta.

El “*Protocolo adicional al tratado constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia*” contempla casos de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. Frente a estos casos prevé el accionar del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Y frente al fracaso del diálogo y la mediación considera diferentes medidas que se adoptarán de forma consensuada, incluyendo:

- a.- Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios (...)
- b.- Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.
- c.- Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.
- d.- Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios (...)
- e.- Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.”

2. Recorrido de casos para un primer ejercicio comparativo

Venezuela (2002)

El 11 de abril de 2002 en un escenario de manifestaciones de protesta tanto contra el gobierno y como a favor del gobierno en las que se registraron muertos y heridos, se llevó adelante el golpe de estado que desplazó a Chávez del poder, aunque sólo temporalmente.

En tal contexto se implementó por primera vez la Carta Democrática Interamericana (CDI). Una cuestión a recordar es que el gobierno de Chávez había tenido una posición crítica durante las negociaciones por la CDI, proponiendo una perspectiva que se enfocaba en la democracia participativa y subrayaba como clave el principio de no intervención. Esto explica en parte que el gobierno no evaluara recurrir antes del golpe al artículo 17 de la CDI, la denominada disposición de “autoayuda”, que habilita a un Estado miembro a recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente para solicitar asistencia para la preservación democrática. Por otra parte, la renuencia a recurrir a la CDI no es una cuestión que se limite al caso de Venezuela. También ha sucedido en otras ocasiones como en Haití en 2001 y 2004 así como en Bolivia en 2003 y 2005. Esta preferencia

parece responder a la percepción de que tal acción contribuiría a transmitir debilidad del gobierno al considerar que su democracia está siendo amenazada y, por lo tanto, opta por evitar solicitar asistencia a la OEA (Cooper y Legler, 2006). Por otra parte, también hay que señalar que varios de los gobiernos de la región han expresado su preferencia a trabajar con instancias subregionales en las que EEUU no participe, tal como ocurrió en Bolivia en 2008.¹¹

En lo relativo a la reacción regional frente al golpe en Venezuela, el *Grupo de Río* fue el espacio que –comparando con la OEA– más rápidamente se expresó sobre la cuestión. Debe recordarse que cuando ocurrió el golpe, los miembros del Grupo de Río se encontraban reunidos en San José de Costa Rica celebrando la XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y esto facilitó que prontamente emitieran una declaración sobre Venezuela.¹² En la misma se condenó la interrupción del orden constitucional, se instó a la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y se informó que el Grupo había solicitado al Secretario General de la OEA que llame a una sesión especial del Consejo permanente bajo el artículo 20 de la CDI a fin de adoptar una respuesta colectiva a la situación (Grupo de Río, 2002).¹³

En el marco de los sucesos en Venezuela los diferentes líderes de América Latina rápidamente expresaron que no iban a reconocer a un gobierno ilegítimo y condenaron la alteración del orden constitucional. En tales declaraciones hubo matices, hubo quienes calificaron lo sucedido como un golpe de estado, quienes optaron por el silencio y quienes condenaron lo acontecido sin calificar la situación de golpe, a la espera de mayores precisiones para expresarse sobre el tema. En este sentido el presidente de Chile Ricardo Lagos expresaba: “lógicamente, si ni los venezolanos tienen clara la situación, mal podemos nosotros hacer desde aquí una evaluación compleja”.¹⁴ Por su parte, el presidente argentino Eduardo Duhalde, en su programa de radio “Conversando con el Presidente” emitido por Radio Nacional afirmó: “Realmente disolver el Congreso al mejor estilo de Fujimori en otras épocas y llamar a elecciones, no como dice la Constitución venezolana, que habla de 30 días, sino al año, evidentemente la intención no luce muy democrática; por el contrario, es

¹¹ En una rueda de prensa tras hablar ante la Asamblea General de la ONU en Nueva York, Evo Morales explicó: “Estados Unidos perjudica a la OEA”. Y que si el organismo “está de perfil bajo es por culpa del gobierno de Estados Unidos”. Véase: “Unasur busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo en Bolivia”, *Diario Hoy*, 26 de Septiembre de 2008, disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/unasur-busca-consolidarse-y-desplaza-a-oea-en-busqueda-de-acuerdo-en-bolivia-308073.html> (consultada el 13 de agosto de 2013)

¹² Días después en la reunión del Consejo Permanente de la OEA, Jorge Valero, Representante de Venezuela ante la organización, sostenía sobre la pronta reacción del Grupo de Río: “El Grupo de Río –¡bienvenido el Grupo de Río!– condenó sin equívocos ‘la interrupción del orden constitucional en Venezuela’” (OEA, CP/ACTA 1315/02: 6).

¹³ Cooper y Legler (2006) señalan que en tanto el artículo 20 refiere a la posibilidad de una “alteración” del orden democrático” y el 21 a una “interrupción” del mismo, hubiera correspondido invocar el artículo 21.

¹⁴ Declaraciones citadas en: “Condenó el Grupo Río la ruptura democrática”, *La Nación*, Buenos Aires, 13 de abril de 2002.

típica de una dictadura” y añadió que no era “una buena noticia para América que nuevamente los golpes militares comiencen a desplazar a los gobiernos elegidos por la gente”.¹⁵

Mientras que los gobiernos latinoamericanos en términos mayoritarios expresaron su condena por la alteración del orden constitucional y le negaron legitimidad al derrocamiento – transitorio finalmente– de Chávez, Estados Unidos nuevamente exhibió su ambigüedad sobre la defensa de la democracia. Washington rechazó caracterizar el derrocamiento de Chávez como un golpe, argumentando que él mismo había producido su propia caída. En este sentido se pronunciaron distintos funcionarios de la administración Bush, formulando declaraciones que se orientaban a justificar la ruptura democrática.¹⁶ Luego, con el retorno de Chávez al poder, Estados Unidos matizó su discurso sin bajar el nivel de críticas. En este marco, Condoleezza Rice expresaba que esperaba que Hugo Chávez “reciba el mensaje que le envió su pueblo, que sus propias políticas no están funcionando para el pueblo venezolano, que los está tratando de manera despótica”.¹⁷

A lo mencionado como ejemplos de la posición, al menos ambivalente, de Estados Unidos se añadían, por un lado, los contactos fluidos mantenidos entre funcionarios de primera línea de la administración norteamericana con sectores de la oposición que sostuvieron o protagonizaron el golpe.¹⁸ Y, por otro lado, el accionar que venían desarrollando organismos como la NED (National Endowment for Democracy) y la USAID (US Agency for International Development) en Venezuela a través del financiamiento de sectores opositores al gobierno de Chávez. Parte de los fondos de la NED se canalizaron vía el NDI (National Democratic Institute) y el IRI (International Republican Institute), instituciones que establecieron lazos estrechos con agrupaciones y figuras de la oposición a Chávez (Clement, 2005; Cole, 2007).¹⁹

La actitud de Estados Unidos sobre el golpe –así como sus vinculaciones al mismo– no estaban en sintonía con el sentimiento de condena expresado de forma bastante generalizada por la región, y estas diferencias se hicieron presentes en el seno de la OEA.

Frente a las noticias que se referían a los enfrentamientos que tenían lugar en Venezuela en el marco de las manifestaciones del 11 de abril, el Secretario General de la OEA César Gaviria emitió un comunicado de prensa en el que expresó su solidaridad con las víctimas y sus familias, y llamó al gobierno y los manifestantes a conducirse de forma pacífica y con respeto a la democracia

¹⁵ Declaraciones citadas en “El Grupo de Río condena la interrupción del orden constitucional”, Diario *El País*, Madrid, 14 de abril de 2002.

¹⁶ Ari Fleisher, vocero de la Casa Blanca, sostuvo “el gobierno [venezolano] reprimió lo que fue una manifestación pacífica del pueblo”, lo cual “condujo rápidamente a una situación explosiva en la cual Chávez renunció”. Véase: “Fear of Loss of Democracy Led Neighbors to Aid Return”, *The New York Times*, 15 de abril de 2002

¹⁷ *Ibíd*em

¹⁸ En este sentido, se señala la reunión “subrepticia” que tuvo lugar el 25 de marzo entre el alcalde de Caracas Alfredo Peña, opositor acérrimo de Chávez, con autoridades estadounidenses, entre las que se encontraba el cuestionado Otto Reich, subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos (Lemoine, 2002).

¹⁹ Pedro Carmona solía tener encuentros en las oficinas del International Republican Institute (Lemoine, 2002)

y el estado de derecho.²⁰ Lo transmitido por Gaviria en ese momento parece revelar la falta de precisiones sobre lo que estaba sucediendo en Venezuela; a su vez, esta falta de precisiones fue esgrimida como argumento para explicar los motivos por los que la respuesta del Consejo Permanente procedió con cierta demora frente a lo vertiginoso de los sucesos en Venezuela. La existencia, en plena crisis, de información cruzada sobre si Chávez había renunciado o había sido removido por la fuerza es señalada como uno de los factores que demoró la reunión de la OEA.

En este orden de cosas, Cooper y Legler (2006) señalan, además, que el 12 de abril Gaviria atrasó la reunión del Consejo Permanente mientras se aguardaba el resultado de la Cumbre de San José.²¹ Este hecho debe ser complementado con otros datos dados a conocer por el ex canciller de México Jorge Castañeda y por el Canciller español Miguel Ángel Moratinos.²² Castañeda reveló en una entrevista brindada en el 2004 que hubo una iniciativa por parte de Estados Unidos, España, Colombia y El Salvador de legitimar el golpe de estado de 2002. Castañeda explicó, en este sentido, que el entonces presidente de El Salvador Francisco Flores junto a otros gobiernos conservadores de América Latina y en cierta medida Colombia, propiciaron un reconocimiento del nuevo gobierno, mientras que México y otras delegaciones rechazaron ese enfoque.²³

Por su parte, Moratinos en su comparecencia a la cámara de Diputados, además de reseñar los movimientos por parte del gobierno del PP tendientes a desconocer al gobierno de Chávez y de legitimar al gobierno de facto, se refirió a una comunicación telefónica entre Josep Piqué (entonces canciller español) y César Gaviria en la que se planteó la necesidad de postergar la reunión del Consejo Permanente y de evitar que Jorge Valero –Representante Permanente de Venezuela en la Organización– participe de la misma.

Además cabe agregar otro dato incluido en la comparecencia de Moratino: la importancia asignada a la Declaración Conjunta formulada por los gobiernos de Estados Unidos y España del 12

²⁰ Cf. “Declaración del Secretario General de la OEA en relación con los acontecimientos ocurridos en Venezuela”, 11 de abril de 2002

²¹ En relación a la aplicación de la CDI en el caso de Venezuela, Insulza sostuvo: “Más que una falla de la Carta fue más bien la demora del Consejo en tomar una decisión lo que impidió que el hecho pasara a la historia como la primera aplicación efectiva de la CDI” (Insulza, 2007: 15).

²² Miguel Ángel Moratinos realizó una comparecencia ante el Congreso de España por las afirmaciones que había realizado en un programa televisivo sobre el apoyo que el gobierno de Aznar había brindado al golpe de estado en Venezuela. En tal contexto, Moratinos aclaró que por “apoyar” no había querido significar que el gobierno de Aznar había instigado o participado del golpe abril de 2002, sino que “no condenó el golpe de estado, que lo endosó y que le ofreció legitimidad internacional” en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2004, 1 de diciembre, “Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos) para informar sobre los sucesos que tuvieron lugar del 11 al 14 de abril de 2002 en Venezuela”, en, http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_153.PDF, (consultada el 15 de agosto d 2013)

²³ Además, remarcó que “eso también lo pudimos parar e incluso voltear sacando una declaración de apoyo a la institucionalidad venezolana [la del Grupo de Río], que creo que tuvo algo con el hecho de que todo esto [el golpe] se viniera abajo. EE UU y España, que no contaban con el apoyo iberoamericano, regularon”, citado en: “El ex canciller Castañeda asegura que EE UU y España trabajaron para consolidar el golpe en Caracas”, Diario *El País*, Madrid, 27 de noviembre de 2004.

de abril (antes del *decretazo* de Carmona) como elemento que preparaba el camino para la legitimación del desplazamiento de Chávez.²⁴ Sobre esto último, aparece como significativa la fallida solicitud para que otros cuatro países sumasen su firma a la declaración. Frente a tal pedido los cuatro países –Argentina, Brasil, México y Francia– se negaron.²⁵

Las diferencias y las tensiones sobre los eventos en Venezuela también se mostraron en el seno la OEA a través de las controversias que generó la mención de Gaviria acerca de los contactos telefónicos que mantenía con Carmona. Esto alentó la percepción y/o especulación que de esa manera se aceptaba al gobierno de facto a cargo del gobierno de Venezuela, habilitando un reconocimiento al mismo (Cooper y Legler, 2006).

Más allá de lo mencionado, lo cierto es que ya en la noche del 13 de abril los debates sobre si denominar golpe o no a lo sucedido en Venezuela quedaron atrás en función de cómo se desencadenaron los hechos y la confirmación del retorno de Chávez a Miraflores. Fruto de las deliberaciones llevadas adelante, el Consejo finalmente adoptó la resolución 811 en la que condenó la violencia, instó a la normalización de la institucionalidad democrática y decidió el envío de una misión a cargo del Secretario General para investigar lo acontecido y promover la normalización del orden democrático a través de sus buenos oficios (OEA, CP/RES 811/02). En aplicación del artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana se convocó a una reunión de la Asamblea General para el 18 de abril en la que Gaviria debía presentar su informe y, posteriormente, se adoptarían las medidas que se evalúen necesarias.

Simultáneamente, en Venezuela, la coalición que se había aglutinado en las movilizaciones de protestas, pronto resultó disgregada. Diferentes sectores que si bien eran opositores a Chávez, le retiraron el apoyo a Carmona a la luz de las acciones ensayadas durante el poco tiempo que ocupó el poder. Con la asunción de Pedro Carmona como “Presidente Transitorio de la República” se habían anunciado un conjunto de medidas que eran propias de un golpe de estado tradicional y que incluyeron, entre otras cuestiones, la derogación de la constitución de 1999, la disolución de la Asamblea Legislativa, la intervención de la Corte Suprema (CIDH, 2003; Cooper y Legler, 2006). A nivel interno, el sector chavista reaccionó al golpe con movilizaciones que desde distintas zonas

²⁴ El Canciller del PSOE sostenía: “¿Por qué era tan importante esta declaración? Ante todo, porque ponía en cuestión que el Gobierno del presidente Chávez fuese capaz de asegurar un marco democrático estable, la plena garantía de los derechos y libertades fundamentales, el orden público y la seguridad ciudadana. Todos ellos elementos extraídos precisamente del artículo 350 de la Constitución venezolana de 1999, en el que se afirma textualmente que, cito: «El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos»”, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 2004, 1 de diciembre, Op. Cit.

²⁵ Jorge Castañeda coincidentemente con los señalado por Moratino sostuvo: “Efectivamente, hubo esta propuesta por parte de Estados Unidos y España, de emitir una declaración con México, Brasil, Argentina y Francia de reconocimiento del gobierno de Pedro Carmona”, citado en “México y Chile impidieron golpe en Venezuela” (Mexico/afp/efe), El Nuevo Diario, Managua, 28 de noviembre de 2004.

humildes de Caracas llegaron al palacio de Miraflores demandando su regreso y, junto a ello, también sectores militares expresaron su apoyo.

A nivel externo, el apoyo fuerte que el sector de Carmona esperaba de Estados Unidos no se completó, sostienen Cooper y Legler (2006), aunque –como se destacó antes – sí hubo un intento desde Washington de justificar lo sucedido que, como consecuencia de la evolución de los hechos, fue perdiendo intensidad. Esto encuentra relación con el fracaso que tuvo el intento de darle un ropaje jurídico al golpe para legitimarlo. También en esto tuvo un rol importante la condena a la interrupción del orden democrático por parte del Grupo de Río. Así, la *combinación* de una fuerte resistencia doméstica y el accionar internacional –en este caso impulsado desde lo subregional latinoamericano y vía el Grupo de Río antes que la OEA– influyó para que la ruptura del orden institucional democrático no se prolongue.

En la OEA, según lo decidido vía la resolución CP/RES 811/02, la Secretaría General realizó la misión a Venezuela entre el 15 y el 17 de abril, durante la cual Gaviria se dedicó a reunirse con altos dirigentes –incluido Chávez, que ya estaba nuevamente ocupando su cargo– y distintos sectores del gobierno y la sociedad. El 18 en la reunión de la Asamblea General Extraordinaria, en el marco de la presentación del informe hubo algunos cruces entre Gaviria y funcionarios venezolanos, en este caso con el canciller Luis Alfonso Dávila (Cooper y Legler, 2006). Gaviria refirió en su informe a la persistencia de elementos que debilitaban la democracia y polarizaban las fuerzas políticas en Venezuela; mientras que Dávila respondió defendiendo el gobierno democrático de Venezuela y su derecho soberano de fortalecer la democracia sin interferencias externas.²⁶ En tal marco, hubo una puja por parte de Estados Unidos para que Venezuela invocara el artículo 17 solicitando que la OEA brinde su asistencia allí, a lo que Venezuela era renuente. Ante la negativa del gobierno chavista, Colin Powell en su discurso en la Asamblea General Extraordinaria propuso que se le otorgue un mandato al Secretario General para facilitar el diálogo en Venezuela con la expectativa que el gobierno venezolano acepte la oferta de sus buenos oficios (Powell, 2002). Vale marcar que si bien desde Washington el discurso que justificó el golpe mermó, continuaron las críticas al gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. Colin Powell en su discurso en esta Asamblea refirió a que los golpes son cosa del pasado, aunque también sostuvo –en una crítica más velada al gobierno venezolano– que “las democracias no permanecen como democracias por mucho tiempo, si sus líderes electos hacen uso de métodos no democráticos. Y la defensa de la democracia, recurriendo a medios antidemocráticos destruye la democracia” (Powell, 2002).

²⁶ En tal discurso, Dávila subrayó explícitamente el agradecimiento a Ecuador, Brasil, Argentina, Chile, México y los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (Dávila, 2002).

En relación a la resolución adoptada por la Asamblea de abril, finalmente, se decidió que, en base a una invitación del gobierno venezolano realizada en 1999, la CIDH realice una visita al país. Además, se decidió respaldar “la iniciativa del Gobierno de Venezuela de convocar de inmediato a un diálogo nacional, sin exclusiones” y se acordó “brindar el apoyo y la ayuda de la OEA que el Gobierno de Venezuela requiera para la consolidación de su proceso democrático” (OEA, AG/DEC 1, 2002).

Nuevamente, el tema de la democracia Venezolana fue abordado en la Asamblea General de Barbados. De la misma emanó una nueva resolución que reiteraba el apoyo al diálogo nacional así como el ofrecimiento de trabajar en el mismo (OEA, AG/DEC 28). Al mes siguiente el ex presidente Jimmy Carter junto a representantes de la OEA, el Centro Carter y el PNUD se trasladaron a Venezuela para explorar la posibilidad de colaborar en el proceso de diálogo. Fue ahí que llegó a hacerse viable la colaboración, cuando el gobierno Venezolano y la oposición agrupada en la Coordinadora Democrática (CD) invitaron formalmente a las partes a preparar un temario y las reglas para el diálogo. A partir de esta instancia se comenzó a dar forma a lo que sería un proceso de mediación a través de la Mesa de Negociación y Acuerdos entre el gobierno y la CD, cuestión que excede el tema abordado.²⁷

Honduras (2009)

La respuesta de la OEA había comenzado antes de la concreción del golpe. En función de la invocación del artículo 17 de la CDI por parte gobierno de Honduras, el Consejo Permanente de la recibió la solicitud del gobierno hondureño de apoyo para preservar y fortalecer la institucionalidad democrática, y en función de esto el Consejo instruyó al Secretario General para que conforme una comisión que visite Honduras, analice los hechos y contribuya a un amplio diálogo nacional (OEA, CP/RES. 952). Dos días después se concretaba el golpe y el Consejo Permanente de la OEA emitía una resolución en la que los Estados miembros de la condenaron el golpe realizado y demandaron la inmediata restitución del presidente Zelaya en el poder, manifestando que no se iba a reconocer ningún gobierno que emergiera de la ruptura constitucional. Además, se invocó el artículo 20 de la CDI y se convocó a una sesión extraordinaria de la Asamblea General para el 30 de junio con el propósito de que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas (OEA, CP/RES. 953).

Frente a estos hechos, la comunidad internacional en general y la región en particular respondieron prontamente a lo acontecido en Honduras condenando el golpe de estado y reclamando la normalización de la situación y la reposición del presidente constitucional en sus funciones. La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó la

²⁷ Sobre este proceso puede consultarse Gaviria (2004a); Cooper y Legler (2006), entre otros.

resolución 63/301 por medio de la cual se condenó el golpe de Estado, se demandó la restitución inmediata e incondicional en el poder del gobierno legítimo e hizo un llamado a todos los Estados del mundo a no reconocer otro gobierno en Honduras que no sea el del Presidente Zelaya (ONU, A/RES/63/301, 2010).²⁸

Cuando el gobierno de facto rechazó el llamado a restituir a Zelaya, se puso en práctica por primera vez lo establecido en el artículo 21 de la CDI y la Asamblea General resolvió suspender a Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la OEA. Por otra parte, se encargó al Secretario General y a representantes de diversos países designados para que intensifiquen las gestiones diplomáticas y que promuevan “otras iniciativas para la restauración de la democracia y el Estado de derecho en la República de Honduras y a la restitución del Presidente José Manuel Zelaya”. Además, se alentó a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales que revisen sus relaciones con la República de Honduras (OEA, AG/RES. 2, 2009).

En relación a las respuestas ensayadas por los actores regionales. En este primer momento de la crisis se observó unanimidad en el posicionamiento de la región en lo referido a la condena del golpe y el reclamo de regreso a la situación *ex ante*. Los países de la región adoptaron diversas medidas que iban desde la ruptura de relaciones, la suspensión de la cooperación hasta enfoques más prescindentes. Y si bien se hicieron ver diversas intensidades en las posiciones y medidas adoptadas –un discurso de condena más enérgico por parte de los países del ALBA y más moderado en otros casos– lo cierto es que en principio hubo un accionar que tendió a la convergencia por parte de la región. Esta convergencia fue precisamente la que habilitó la respuesta de la OEA a través de la puesta en juego de los artículos 17, 20 y 21 de la CDI, lo que podría ser descrito como una respuesta “*de manual*”.

Luego de la resolución de la OEA que suspendió a Honduras de su derecho a participar del organismo, el presidente costarricense Oscar Arias fue propuesto por Hillary Clinton como mediador. No obstante, la mediación de Arias no alcanzó los resultados esperados. Posteriormente, una misión de la OEA que viajó a Tegucigalpa a fines de agosto fracasó en su intento de convencer al gobierno de facto de que aceptara el Acuerdo de San José propuesto por el Oscar Arias.²⁹

Ahora bien, conforme la crisis evolucionaba, se evidenciaba cada vez más complejo garantizar el regreso de Zelaya, y los senderos convergentes transitados por la región comenzaron a bifurcarse. El devenir del caso hondureño puso a la vista la emergencia de posiciones no siempre

²⁸ En vinculación a la respuesta de otros actores internacionales cabe hacer mención a que la Unión Europea y organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunciaron el cese de la asistencia financiera.

²⁹ Fundamentalmente, la negativa de Micheletti a firmar este acuerdo se basaba en no estar dispuesto a aceptar el regreso de Zelaya. Mientras que Zelaya advertía que era vital llevar a la justicia a aquellos que habían avalado el golpe y esto no era contemplado por el acuerdo propuesto.

coincidentes entre las naciones de la región. Ejemplo de estas diferencias fueron las reacciones frente a la confirmación por parte del gobierno de facto de Micheletti de convocar a elecciones presidenciales en noviembre de 2009. Durante el mes previo a las elecciones –septiembre de 2009– una serie de acontecimientos marcaron el devenir de la crisis. En ese mes se produjo el regreso en secreto de Zelaya a Honduras, que se refugió en la embajada de Brasil (refugio que se prolongó por tres meses). En paralelo el gobierno de facto endureció su política, con una orientación que atentaba contra el respeto de los derechos humanos, restringiendo algunas libertades fundamentales e incrementando la represión a los sectores opositores al golpe.³⁰ Mientras tanto y ante la vigencia de la convocatoria a elecciones, se continuó trabajando para encontrar una fórmula que otorgara legitimidad a estas elecciones y facilitar un compromiso para la reconciliación, acercando a la mesa de negociación al gobierno de facto y al presidente constitucional desplazado de su cargo.

A través del diálogo de Guaymuras iniciado en octubre entre representantes del gobierno de facto y representantes del presidente desplazado con la presencia de funcionarios de la OEA y representantes de diversos países de la región se proponía retomar las conversaciones luego del fracaso del “Plan Arias”. Fruto de este proceso, y luego de sortear diversos desacuerdos que encontraron en el tema de la restitución de Zelaya el punto de mayor divergencia, el 30 de octubre de 2009 se firmó el Acuerdo Tegucigalpa/San José para la Reconciliación Nacional y el Fortalecimiento de la Democracia en Honduras. Por medio del mismo se acordó la conformación de un Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional y se estableció un calendario para el cumplimiento de los compromisos.³¹ Sin embargo, tal calendario no fue cumplido y luego de los primeros días de noviembre de 2009 Zelaya dio el acuerdo por letra muerta.

A pesar de la ausencia de un acuerdo, el 29 de noviembre de 2009 se celebraron elecciones generales en Honduras y las mismas fueron percibidas de forma diferenciada entre las naciones del continente. Por una parte, un grupo de países con Estados Unidos a la cabeza reconocieron la legitimidad de los comicios y sostuvieron un apoyo a la convocatoria. Desde esta perspectiva se asumió la legalidad del proceso electoral que dio como ganador a Porfirio Lobo y se planteó la necesidad de dar una vuelta de página al asunto para normalizar los vínculos con esta nación

³⁰ Entre estas medidas se destacaba la suspensión de la libertad de expresión, la prohibición de las manifestaciones y otorgamiento a las fuerzas de seguridad de la potestad de cerrar los medios de comunicación que puedan “alterar la paz” del país. Véase: Decreto Ejecutivo PCM-M-016-2009, emitido por el ejecutivo de facto el 26 de septiembre de 2009.

³¹ Entre otras cuestiones se establecía la renuncia a reformar la constitución o convocar a una asamblea constituyente a tal efecto, la convocatoria a elecciones con la participación de misiones electorales, la instauración de una Comisión de Verificación para cumplir con los compromisos asumidos y la creación de una Comisión de la Verdad en la primera mitad del año 2010. Respecto de la restitución de Zelaya, el acuerdo estipulaba que el Congreso “en uso de sus facultades, en consulta con las instancias que considere pertinentes como la Corte Suprema de Justicia y conforme a ley, resuelva en lo procedente en respecto a ‘retrotraer la titularidad del Poder Ejecutivo a su estado previo al 28 de junio hasta la conclusión del actual período gubernamental, el 27 de enero de 2010’”. Véase: Acuerdo Tegucigalpa/San José para la Reconciliación Nacional y el Fortalecimiento de la Democracia en Honduras.

centroamericana. Consecuentemente, se comenzó a impulsar la normalización de las relaciones con Honduras tanto a nivel diplomático bilateral como a nivel multilateral en el seno de la OEA – buscando el levantamiento de la suspensión de su participación– y de otros organismos multilaterales.

Por otra parte, otro grupo de países integrado por Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, entre otros, consideraron desde el comienzo el carácter irregular de las elecciones que dieron como triunfador a Porfirio Lobo como un obstáculo para la normalización de los vínculos. Basados en la evaluación acerca de la ilegitimidad del proceso electoral, estas naciones continuaron sin retomar sus vínculos diplomáticos con Honduras y mantuvieron una posición de no habilitar el levantamiento de las sanciones adoptadas con la aplicación de la CDI. Estas divergencias persistieron luego de la asunción de Porfirio Lobo como presidente el 27 de enero de 2010 y al día de hoy permanecen como fuente de desacuerdo acerca de cómo abordar el caso hondureño.

En este sentido, las divergencias sobre Honduras además de posicionar en veredas diferentes a los miembros de la OEA, expusieron las limitaciones del accionar externo de la OEA en materia democrática. Desde la perspectiva de Carlos Romero el caso hondureño demostró que:

“la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos internos de los pueblos tiene sus límites –así sea para defender el sistema democrático– y que EEUU tiene un interés nacional que trasciende las supuestas buenas intenciones del presidente Obama, lo que afectó a aquellos que creyeron que se había abierto una nueva etapa, más gloriosa, en las relaciones entre EEUU y América Latina. En verdad, la crudeza del poder no necesitó de las lecciones de Maquiavelo para develarse en Honduras.

[...] luego del golpe en Honduras, las grietas regionales se hicieron más profundas y que, de paso, pusieron en una situación de debilidad a las estructuras de consulta, mediación, negociación, resolución y prevención de conflictos, que en años recientes evitaron muchos contratiempos en América Latina y cuyo máximo símbolo es la Carta Democrática de la OEA aprobada en 2001.” (Romero, 2010: 88).

También en el seno de la Unasur se manifestaron posiciones encontradas entre sus miembros. En un principio sólo eran Colombia y Perú los estados que reconocían como legítimas las elecciones que dieron como triunfador a Lobo, pero posteriormente se sumaron a este grupo Chile y México como un actor importante extra Unasur. Al interior de la Unasur, el resto de los miembros no reconocieron al gobierno y reclamaron una serie de cuestiones al gobierno de Lobo antes de considerar normalizada la situación en Honduras.³² Brasil y Argentina coincidían en sus posiciones al evaluar que avalar la salida hondureña podría constituirse para la región en un pésimo precedente de un golpe “pseudo constitucional”, donde se derroca a un presidente que no es aprobado por determinados sectores para conformar un nuevo gobierno acorde a sus preferencias.

³² Reclamaban, entre otras cuestiones, que se le permita retornar al país al presidente depuesto, Manuel Zelaya.; que se investigue el asesinato de periodistas y dirigentes de la Resistencia. Véase: Cibeira, Fernando (2010), “El repudio al golpismo”, *Página 12*, Buenos Aires, 4 de mayo de 2010.

Desde esta perspectiva se sostenía que el riesgo lo corren las democracias más “débiles” de la región como Bolivia o Paraguay, que cada tanto atraviesan por un cimbronazo (Cibeira, 2010).

La búsqueda de una normalización de los vínculos diplomáticos de Honduras con la región y de una integración en los organismos interamericanos tuvo eco en el ámbito de la OEA. Consecuentemente, a través de la Asamblea General se acordó la conformación de una Comisión de Alto Nivel de la OEA para analizar la evolución de la situación de la Honduras y redactar un informe al respecto (OEA, AG/RES. 2531).³³ Dicho informe, dado a conocer a fines de julio de 2010, fue estructurado alrededor de cuatro apartados (constitución y actividades, antecedentes, análisis, y, por último, conclusiones y recomendaciones) conjuntamente con una serie de anexos. En el mismo no se encomendaba explícitamente la incorporación de Honduras al organismo, sino que se presentaba el informe “a la consideración de la Asamblea General para que ésta, de conformidad con la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, adopte las decisiones que considere apropiadas con relación a la situación de Honduras” (OEA, 2010). Entre las notas más salientes del informe se incluyeron una serie de recomendaciones destinadas al gobierno de Honduras que planteaban la finalización de los juicios iniciados por el gobierno de facto a Zelaya y sus colaboradores, el regreso de Zelaya al país con todas las garantías que la ley precisa para un ex presidente, la necesidad de acciones concretas para el cumplimiento de las recomendaciones elaboradas por la CIDH³⁴, la garantía de la seguridad y protección a los opositores al Gobierno actual en el marco del proceso de diálogo, entre otras cuestiones. En este escenario cuyo telón permaneció levantado en el año 2010, la cuestión hondureña no pudo ser zanjada en la agenda regional. Recién en mayo de 2011 una mediación realizada por el presidente Hugo Chávez de Venezuela y Juan Manuel Santos de Colombia va a posibilitar concluir con la crisis iniciada en 2009, posibilitando el regreso de Zelaya a su país y habilitando el retorno de Honduras a la OEA.

Ecuador (2010) y Paraguay (2012)

Lo acontecido en Ecuador en septiembre de 2010 y en Paraguay en junio de 2012 son dos casos con características diferentes, pero que comparten haber sido objeto de una reacción regional latinoamericana de mayor compromiso y visibilidad que la desarrollada a nivel interamericano.

Frente a las noticias en torno a un proceso de desestabilización en Ecuador que incluyó el secuestro de Rafael Correa, rápidamente la Unasur acordó celebrar una reunión entre sus

³³ El Secretario General de la OEA designó como integrantes de la Comisión a dos países de América del Sur, dos de Centroamérica, uno de CARICOM y dos de América del Norte. Con la posterior adición de otros tres países y una invitación abierta a los restantes países centroamericanos la Comisión quedó integrada por los Representantes Permanentes ante la OEA de los siguientes países: Argentina, Bahamas, Belice, Canadá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

³⁴ Véase CIDH, 2009.

presidentes para condenar lo sucedido y coordinar un accionar conjunto que contribuyera a la solución de la situación. Esa misma noche los presidentes de Unasur se reunieron en Buenos Aires. A través de una declaración expresaron su posicionamiento acerca de lo acontecido, celebraron la liberación para ese entonces de Correa y el regreso a la normalidad institucional y democrática, y acordaron que sus cancilleres viajen a Ecuador para respaldar al presidente constitucional. Al mismo tiempo, la crisis ecuatoriana operó como un disparador para que a Unasur decida incorporar explícitamente una cláusula democrática, desarrollando –como detallamos en la sección anterior– un protocolo que se incorpora a su tratado constitutivo.

La OEA en el marco de la crisis ecuatoriana también se pronunció repudiando cualquier intento de alterar la institucionalidad democrática en el Ecuador, aunque –a diferencia de la Unasur– sin calificar lo sucedido de un intento de golpe de estado.

Por otra parte la destitución de Fernando Lugo como presidente por parte del congreso paraguayo expresó, de la manera más cruda, los límites al proceso de cambio iniciado con las elecciones presidenciales de 2008. Simultáneamente, dicha destitución puso en primer plano una dinámica regional que conjuga dos fenómenos: la existencia de nuevas modalidades de quiebre del orden democrático junto con la presencia de instancias regionales que tienen como objetivo el compromiso con la democracia.

La victoria electoral de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) en abril de 2008 –con Lugo como presidente y Federico Franco del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) como vicepresidente– representó el fin de un ciclo de más de sesenta años de gobiernos del Partido Colorado. Al mismo tiempo, marcó el inicio de un gobierno que, con sus singularidades, se emparentaba con una tendencia regional hacia la reversión de las políticas neoliberales, la recuperación del rol del Estado y el reposicionamiento de las políticas exteriores con un grado de mayor autonomía relativa. No obstante, en Paraguay estas tendencias se presentaron de forma tenue. Desde el inicio Lugo enfrentó una serie de condicionantes internos para el avance de propuestas que afectaban intereses de sectores dominantes. Por una parte, la naturaleza heterogénea de la coalición APC –que incluía sectores de la izquierda, del centro y porciones de la derecha tradicional– motivó diferencias y tensiones que restringieron al ejecutivo. Por otra parte, influyeron dos cuestiones más: la falta de consolidación de las bases sociales que lo votaron y las difíciles relaciones entre el ejecutivo y el congreso, en el que sólo poseía una minoría marginal. En tal escenario, los trágicos sucesos de Curuguaty –donde murieron 17 personas– se configuraron en el detonante para que el Congreso inicie un juicio político y el Senado, en tiempo record, dicte sentencia. Invocando la constitución, pero sin contemplar las condiciones necesarias para el debido proceso, Lugo fue destituido y reemplazado por el vicepresidente.

Lo acontecido en Paraguay se inscribe en un contexto regional que, en este comienzo de siglo, ha sido testigo de distintos casos donde la democracia fue puesta en juego y/o quebrada. Si bien la alteración o ruptura democrática no es un fenómeno nuevo en América Latina, lo novedoso reside en una fisonomía que lo diferencia de los golpes de estado tradicionales y que posee entre sus rasgos distintivos el intento de mantener una apariencia de legalidad y presentarse como un movimiento que, en vez de alterar el orden democrático, pretende su defensa.

La coyuntura paraguaya planteó desafíos para el compromiso democrático sostenido en espacios como el Mercosur, la Unasur y la OEA. La OEA ha demostrado sus limitaciones en diversas ocasiones, tal como lo ejemplificó el golpe de Honduras en 2009. El Mercosur y la Unasur, suspendiendo a los representantes paraguayos de su participación en la próxima cumbre, aplicaron sus protocolos de compromiso democrático: el Protocolo de Ushuaia –creado luego de la crisis paraguaya de 1996– y el Protocolo de Guyana. El Mercosur y la Unasur se presentan como terrenos fértiles para bosquejar, de forma constructiva, un accionar colectivo. Tal objetivo, sin embargo, podría truncarse sin una activa participación y movilización de las fuerzas sociales y políticas paraguayas, actores esenciales para la construcción democrática.

3. Algunas reflexiones preliminares

Para finalizar estas páginas resulta adecuado hacer un balance sobre cómo operaron las cláusulas democráticas en la región en los casos revisados.

En el caso de Venezuela observamos que las *normas* de defensa de la democracia de la OEA fueron invocadas (CDI, art. 20), aunque el modo en el que se procedió a implementarlas –atrasando la reunión e intentando excluir al representante de Venezuela de la misma– restaron contundencia y rapidez a la respuesta. Esto se vincula con otro factor de peso como lo fue la *política estadounidense*. Frente al golpe la posición de la administración Bush no fue de condena, sino que buscó, en acuerdo con otros actores como el gobierno español, su justificación. En este marco, el accionar norteamericano operó disminuyendo la potencial capacidad de la OEA para hacer efectiva la política de defender a líderes electos de forma democrática frente a intentos de desplazarlos ilegalmente de su cargo.

Por otra parte, el *posicionamiento* de los otros miembros del sistema interamericano fue mayoritariamente no avalar el golpe, tal como quedó expresado en la temprana declaración del *Grupo de Río*, así como en la negativa a aceptar las presiones para desplazar al representante venezolano del Consejo Permanente. En este caso se hizo evidente una creciente distancia entre Estados Unidos y gran parte de la región.

En lo relativo al *tipo de amenaza a la democracia*, lo destacable es que la CDI se aplicó por primera vez para hacer frente a un caso de golpe de estado, cuestión que ya era contemplada bajo la resolución 1080. A pesar de haber sido pensada como un instrumento superior a la resolución mencionada, la performance de la CDI no significó un cambio cualitativo en términos de resultados en tanto el regreso de Chávez al gobierno sucedió por la dinámica política doméstica y en ese marco, tuvo mayor influencia la postura asumida por el Grupo de Río que el accionar de la OEA. Esto, claramente, tiene vinculación con las limitaciones ejercidas por la postura de Estados Unidos y la búsqueda de justificación para la salida de un gobierno que, pese a las críticas, había sido elegido a través de elecciones democráticas.

En el caso de Honduras las *normas* sobre defensa de la democracia fueron prontamente puestas en juego: la OEA realizó una aplicación rápida y pertinente de los mecanismos contemplados, la cual fue facilitada por una unanimidad de perspectivas orientadas a responder de forma contundente frente a un caso de golpe de estado, que en principio se presentó como innegable. No obstante, esta unanimidad primera no significó que se ensayara una política convergente hacia la nación centroamericana ni que el caso se constituyera en un modelo del accionar conjunto por parte de la región. Por el contrario, y a pesar de este ensayo “de manual” de defensa de la democracia, lo cierto es que las lecturas y posiciones divergentes –junto a los resultados alcanzados– mostraron las debilidades de los mecanismos de acción conjunta para lograr una solución adecuada del caso.

A diferencia del caso de Venezuela en el 2002, la respuesta rápida de la OEA no fue en principio obstaculizada por la política norteamericana. Entonces, ¿qué factores habilitaron tales resultados? Una combinación de factores internacionales enlazados con variables políticas propias de Honduras. Analizando el caso hondureños, un funcionario internacional bajo anonimato y con el seudónimo de Pedro Páramo, escribió un artículo en el que se interrogaba por la insuficiencia de los mecanismos interamericanos, especialmente de la CDI, para revertir la situación de golpe.³⁵ Consecuentemente, destacó entre los factores más significativos el apoyo de partidos y organizaciones conservadoras, cuyo financiamiento permitió ganar posiciones en términos de argumentos, planteando la idea de que las acciones calificadas de “golpistas” no habían constituido una interrupción de la democracia, sino que había ocurrido para defenderla. Esta idea pudo instalarse a través del lobby golpista en dos escenarios centrales: los medios de comunicación y en el Congreso norteamericano. Por otra parte, la administración Obama, pese a su situación inicial, no contó –frente a los conflictos internos y a nivel internacional– de márgenes suficientes para atender

³⁵ Véase: Pedro Páramo –seudónimo– (2010), “Honduras y la mala hora de América Latina”, Caracas, Nueva Sociedad, N° 226.

una crisis regional. Además, como se mencionó anteriormente, la región se fragmentó frente a la crisis y esto dificultó un resultado más favorable.

En el caso de Ecuador y de Paraguay la puesta en juego de los mecanismos de la OEA no ocupó un primer plano. En el caso de Ecuador hubo una condena, pero esto no fue así en el caso paraguayo. En este último caso fue el Mercosur el organismo que sí jugó un rol clave. Mientras que en el caso ecuatoriano el accionar de la Unasur resultó más contundente.

Referencias bibliográficas y documentos

- Cibeira, Fernando (2010), “El repudio al golpismo”, *Página 12*, Buenos Aires, 4 de mayo de 2010.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2009), “Honduras: derechos humanos y golpe de estado”, Washington DC, OEA.
- Cooper, Andrew y Legler, Thomas 2006, *Intervention without intervening? The OAS and the promotion of democracy in the Americas*, New York, Palgrave MacMillan.
- Davila, Luis Alfonso 2002, 18 de abril, “Discurso ante la Asamblea General Extraordinaria de la OEA”, 18 de abril de 2002 - Washington, DC, disponible en http://www.oas.org/en/media_center/speech.asp?sCodigo=02-0345 (consultada en diciembre de 2011)
- Gaviria, César 2004a, *La OEA 1994-2004: Una década de transformación*, Washington DC: OEA.
- OEA, 1991a, “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 1991.
- OEA, 1991b, *Democracia representativa AG/RES. 1080 (XXI-O/91)*, resolución aprobada en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 1991.
- OEA, 2010, Informe de la Comisión de Alto Nivel de la OEA sobre la Situación en Honduras, Presentado en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2531 (XL-O/10), 29 de julio de 2010.
- OEA, AG/DEC 1, 2002, “Apoyo a la Democracia en Venezuela”, Aprobada en la sesión plenaria, celebrada el 18 de abril de 2002.
- OEA, AG/DEC. 28 (XXXII-O/02) “Declaración sobre la democracia en Venezuela”, Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2002.
- OEA, AG/RES. 2531 (XL-O/10), “Resolución sobre la situación en Honduras”, Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

- OEA, CP/RES. 953 (1700/09), “Situación actual en Honduras”, Aprobada en la sesión celebrada el 28 de junio de 2009.
- Pedro Páramo –seudónimo– (2010), “Honduras y la mala hora de América Latina”, *Nueva Sociedad*, Caracas, nro. 226.
- Pignatta, María Eva (2012), “Trayectoria y debates sobre el compromiso con la democracia desde ámbitos multilaterales: convergencias y pugnas en el ámbito de la Organización de Estados Americanos”, *Estudios Internacionales de la Complutense*, Madrid, Volumen 16, nro. 2.
- Powell, Colin 2002, 18 de abril, “Remarks to the Special Session of the General Assembly of the Organization of American States”, April 18, 2002 - Washington, DC
- Romero, Carlos A. (2010), “Las secuelas regionales de la crisis de Honduras”, *Nueva Sociedad* Caracas, nro. 226.
- Unasur, Declaración de Buenos Aires sobre la situación de Ecuador, 1 de octubre de 2010.
- Vío Grossi, Eduardo (1998), “La democracia representativa: obligación jurídica interamericana”, en OEA, *La Democracia en el Sistema Interamericano*, Comité Jurídico Interamericano, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos - Secretaría General, Washington, D.C., OEA.