

COMENTARIO No.6

Julio de 2007

LA DEMOCRACIA EN LA AGENDA DE LA OEA: HISTORIA Y RETOS

Dado que la Organización de Estados Americanos (OEA) reviste importancia como la principal institución multilateral del continente, el OPEC presenta una serie de tres documentos sobre el tratamiento que han recibido los temas de democracia, seguridad hemisférica y libre comercio en el seno de este organismo. La presente entrega, aborda la primera de las temáticas, considerando que en las dos últimas décadas del siglo XX, la caída de los regímenes militares y la instauración de la democracia liberal en la mayoría de países de América Latina, significó la entrada de la región en la denominada *tercera ola de democratización*, fenómeno de alcance mundial que reflejaba la aceptación de los sistemas democráticos como la forma más viable de gobierno. No obstante, la OEA, se vio obligada a idear mecanismos multilaterales -La Resolución 1080, el Protocolo de Washington y la Carta Interamericana Democrática, entre otros- que resguardaran a los sistemas democráticos de múltiples amenazas, que podrían derivar en esquemas de gobierno dictatoriales o en la consolidación de democracias imperfectas. Así las cosas, el comentario OPEC No.6 resume de manera esquemática los principales instrumentos de promoción y defensa democrática y analiza su aplicación en cuatro casos: Haití en 1991, Guatemala en 1993, Paraguay en 1996 y 1999 y Venezuela en 2002. Las situaciones descritas dan cuenta de atentados directos o indirectos contra la democracia y el orden constitucional en medio de las cuales la OEA ha tenido alguna incidencia en su resolución.

La Organización de Estados Americanos (OEA), desde su génesis, le ha otorgado trascendencia a la democracia y a determinados asuntos conexos. En su carta fundacional, suscrita en Bogotá en 1948, fue plasmado el compromiso del sistema interamericano con este régimen político, al consagrar en el texto que la democracia es “condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” y líneas después, que “uno de los propósitos esenciales [de la Institución] es promover y consolidar la democracia representativa”.

Sin embargo, dicha advocación democrática en el discurso no ha tenido pleno asidero en la realidad. Fundamentalmente, porque algunos de los países del continente fueron gobernados por dictaduras, sin que esto les haya representado sanción alguna por parte de la Organización o cierto impedimento para su plena participación como países miembros.

El desfase entre el plano discursivo y el pragmático, podría encontrar explicación en el hecho de que la OEA instituyó

¹ Organización de Estados Americanos, Carta fundacional de la OEA, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

² No obstante, la OEA impuso sanciones contra algunas dictaduras como en el caso del gobierno de Rafael Leonidas Trujillo (1930-1938, 1942-1952) en República Dominicana.

a la democracia como el sistema político ideal atendiendo a las lógicas de la Guerra Fría. La Organización, creada en los albores de la confrontación Este-Oeste, con Estados Unidos (EE.UU.) a la cabeza, estaba llamada a ser un fortín que consolidara a América Latina y al Caribe como una esfera de influencia de Washington en su lucha anticomunista.

Por ello, se vio abocada a preconizar la democracia representativa como el sistema político opuesto a la democracia popular, instaurada en los Estados Comunistas cuyos pilares eran la vigencia de un sólo partido, la economía planificada, la abolición de la propiedad privada y en algunos casos la aspiración a instaurar la dictadura del proletariado. La democracia al igual que su derivación representativa, no posee un significado unívoco; la OEA, no le asignó una acepción, por lo menos hasta el año 2001, como se verá más adelante. Pero puede deducirse de sus documentos oficiales que esta variante de la democracia se entendía, hasta comienzos de este siglo, como un régimen político basado en el respeto a los derechos y libertades individuales y en el acceso al poder de los gobernantes por medio de elecciones periódicas.

Por lo tanto, la importancia de la que gozaba la democracia representativa en el seno de la OEA, no se debía primordialmente a los principios que ésta entrañaba sino a su peso estratégico en la lucha anticomunista, en tanto representaba uno de los dos referentes ideológico-políticos. De esta manera, ciertos regímenes dictatoriales, totalitarios o autoritarios, contaron con la aquiescencia de la Organización, en los casos en los que la democracia no se constituía en la mejor táctica para resguardar a un país de la región del peligro socialista.

En los inicios de la década de los noventa, el compromiso de la OEA frente a la democracia se vio robustecido, gracias a la tercera ola de democratización. Hasta entonces, la praxis de la Organización comenzó a guardar coherencia con los postulados democráticos. Una “ola de democratización, [según Samuel Huntington, el ideólogo de este término,] es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. También [abarca procesos] de democratización parcial”³.

De acuerdo con las ideas expuestas por el reconocido analista, en la historia de la humanidad han acaecido tres olas de democratización⁴. La última comenzó en 1974 -con la Revolución de los Claveles en Portugal- y tuvo su fin quince años después, luego de que en treinta países de Asia, Europa y América Latina decayeran regímenes autoritarios y fueran reemplazados por sistemas democráticos. Al sur del nuevo continente, la tercera ola se evidencia al contrastar que “en 1974, ocho de los diez países sudamericanos tenían gobiernos no democráticos. En 1990 nueve tenían gobiernos elegidos democráticamente”⁵.

En el desenlace del proceso democratizador, incidió la desaparición del bloque soviético, la preponderancia del paradigma económico neoliberal y una ola paralela de optimismo -desencadenada fuertemente en Occidente y de manera particular en EE.UU.- en torno al futuro de la democracia, arraigada en la creencia de que éste es el único sistema político viable y sostenible⁶. Así las cosas, en la última década del siglo pasado, los gobiernos de EE.UU. que se sucedieron en el poder, posicionaron a la democracia como tema prioritario de la política exterior. Sirven de ejemplo, las palabras que el Secretario de Estado de la

administración Bush, James Baker, pronunció en abril de 1990: “Tras la contención viene la democracia (...) y para el mundo de posguerra fría el presidente Bush ha determinado que nuestra nueva misión sea la promoción y consolidación de la democracia”⁷. En el gobierno de Clinton, éste fue el tema más importante de política externa. Adicionalmente, la temática de la democracia, comenzó a tener un papel destacado en las políticas exteriores de los países europeos y en los parámetros que debían cumplir los países que tramitaban préstamos y subvenciones con las grandes instituciones económicas internacionales⁸.

El fortalecimiento que tuvo la democracia en el seno de la OEA dadas estas tendencias, ha sido notorio especialmente en los mecanismos que la Organización ha ideado para preservar la democracia en la región y en la nueva concepción que al respecto ésta maneja, como se verá a continuación.

Los mecanismos de defensa y preservación de la democracia

La OEA, con el propósito de consolidar y promocionar la democracia en América y el Caribe, ha formulado principalmente tres instrumentos: La Resolución 1080, el Protocolo de Washington y la Carta Democrática Interamericana. El primero de ellos, también lleva por nombre “Resolución sobre la democracia representativa del compromiso de Santiago”. Ésta fue adoptada en 1991 y su relevancia se debe a que estableció un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera “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”⁹. El *modus operandi* planteado para dichas situaciones comenzaba con la convocatoria del Consejo Permanente para que examinara la situación y definiera si convocaba una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores o sesiones extraordinarias de la Asamblea General, con la finalidad de analizar los hechos y adoptar medidas pertinentes.

La resolución significó un avance para la OEA en su rol de promotora de la democracia, en tanto concretó un esquema de acción colectiva y dejó en claro que los golpes de Estado clásicos no son las únicas amenazas a los regímenes democráticos. Pese a lo anterior, cuando hubo de aplicarse, evidenció fallas en sus procedimientos, como se detalla posteriormente. En 1992, fue complementada por la Declaración de Nassau, la cual acordó desarrollar mecanismos para proporcionar asistencia tendiente a promover la democracia cuando los Estados miembros lo soliciten.

³ Huntington, Samuel *La tercera ola*, traducido por Josefina Delgado, Barcelona, Paidós, primera edición, 1994, p. 26.

⁴ La primera y la segunda ola de democratización tuvieron a su fin una contraola a escala mundial, que representó el cambio de regímenes democráticos a autoritarios. La primera ola comenzó en 1826 y terminó en 1926; la contraola tuvo sus orígenes en 1922 y finalizó en 1942. La segunda ola está comprendida entre 1943 y 1962 y la segunda contraola se desató en 1958 y decayó en 1975.

⁵ Huntington, Samuel *La tercera ola*, p. 36.

⁶ Huntington, Samuel. *¿Choque de Civilizaciones?*. Traducido por Carmen García, Barcelona, Tecnos, 2002. pp. 37- 38.

⁷ Huntington, Samuel *¿Choque de Civilizaciones?*, p. 229.

⁸ *Ibidem*

⁹ Organización de Estados Americanos, Resolución 1080, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

El segundo de los instrumentos, el Protocolo de Washington, fue firmado en el mismo año que la declaración anterior. Este documento tiene gran trascendencia porque introdujo reformas a la carta fundacional y representó un paso adelante en las tareas de promoción y consolidación de la democracia de la OEA. A este respecto, el texto caracterizó a la pobreza como una talanquera al fortalecimiento de la democracia; dispuso que la participación de los pueblos en las decisiones relativas a su desarrollo es uno de los objetivos básicos del desarrollo integral y determinó que un derrocamiento a un gobierno democráticamente constituido desencadenaría la suspensión del derecho de participación del Estado miembro, en las sesiones de la Asamblea General, de la reunión de Consulta, de los consejos, de las conferencias especializadas, de las comisiones, de los grupos de trabajo y de los demás cuerpos. Tal suspensión sólo podría aplicarse si las gestiones diplomáticas de la OEA resultasen infructuosas y con el respaldo de las 2/3 partes de la Asamblea. Una vez aprobada la sanción, la Organización debía continuar realizando gestiones diplomáticas para coadyuvar a reestablecer el sistema democrático¹⁰.

El Protocolo, también presentó limitaciones en su aplicación, fundamentalmente porque planteaba una acción en defensa de la democracia sólo en las crisis desatadas por un derrocamiento. En 1993, la Declaración de Managua para la promoción de la democracia y el desarrollo, enriqueció la visión de la democracia que hasta entonces manejaba la OEA, estableciendo una relación interdependiente entre democracia, paz y desarrollo.

El tercer instrumento, la Carta Democrática Interamericana, fue aprobado el 11 de septiembre de 2001. Entre los tres mecanismos que han sido previstos por la OEA, es el de mayor importancia, por ser el más reciente y por haber recogido los avances tanto de los dos instrumentos anteriores, como de la Cumbre de Québec de abril de 2001. De ella, la Carta adoptó una cláusula democrática que prohíbe la participación de algún miembro en las Cumbres de las Américas y en los órganos de la OEA, cuando en éste se haya producido “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático”¹¹.

El que este postulado discorra en esos términos, distintos a los enunciados en la Resolución 1080, indica que la OEA era conciente de que existían nuevas y sutiles amenazas a la democracia. Incluso, ya era evidente para la Organización, que las tergiversaciones de un sistema democrático podían provenir de gobiernos constitucionalmente investidos y

camuflarse tras situaciones en las que se guardaba respeto a las formalidades procedimentales de los comicios.

En otro apartado, la Carta Democrática, plantea la posibilidad de que el gobierno de alguno de los Estados miembro solicite asistencia al Secretario General o al Consejo Permanente, cuando considere que está en riesgo “el proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder”¹². De igual manera, en situaciones de peligro para la democracia, el Secretario General o el Consejo Permanente, podrán, con el consentimiento del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones para analizar la situación y adoptar decisiones si el caso lo amerita.

También, ante una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente [la democracia], cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para [evaluar] la situación y adoptar las decisiones que estime convenientes”¹³. De acuerdo con la situación, el Consejo permanente podrá realizar gestiones diplomáticas, como labores de buenos oficios. Si éstas, llegan a ser infructuosas o si la urgencia del caso lo amerita, el Consejo Permanente podrá convocar sesiones extraordinarias de la Asamblea General para que la misma decida el curso de acción a tomar. De constatar que ha habido ruptura del orden democrático o que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, la Asamblea podrá suspender al Estado miembro afectado con el voto afirmativo de sus 2/3 partes. Es menester, llamar la atención sobre el carácter persuasivo del texto. El mismo, busca constituirse como una herramienta de consolidación de la democracia, más que como un castigo para los Estados discolos. Quizá, en esta cualidad pueda encontrarse una explicación del escalonamiento de medidas, pues la última vía de acción que contempla el documento es la punitiva.

Además de las anteriores disposiciones, la Carta ofrece a los Estados del sistema interamericano asesoramiento o asistencia por parte de la OEA en los procesos electorales. Estos servicios son canalizados por medio de la ejecución de misiones electorales, bien sean preliminares, de observación o de mejoramiento de las condiciones en las que se desarrollan los comicios. El alcance de las comitivas es determinado en un convenio por el Secretario General y el gobierno del país que solicita la misión, ya que éstas siempre se llevarán a cabo por solicitud del Estado interesado. A juzgar por lo dicho, los instrumentos de los que se ha asido la OEA para promover la democracia, pretenden servir de apoyo o complemento a los esfuerzos nacionales, en vez de sustituirlos.

¹⁰ Organización de Estados Americanos, Protocolo de Washington, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a_56.html

¹¹ Organización de Estados Americanos, Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de la ciudad de Québec, disponible en http://www.sica.gov.ec/comext/docs/4acuerdos_comerciales/46alca/463estado_avance/cumbre/20quebec_d.htm

¹² Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en http://www.oas.org/charter/docs_ees/resolucion1_es.htm

¹³ *Ibidem*

Llama la atención, que los documentos anteriormente mencionados no incluyan una definición de democracia. Sin embargo, puede esbozarse una acepción de dicho concepto a partir de lo enunciado en aquellos textos.

El concepto de democracia en la OEA

Para la OEA la democracia es un “sistema político de instituciones y valores”. Ésta tiene como pilares el Estado de derecho, el acatamiento a la constitución, la subordinación de todas las instituciones a la autoridad civil legalmente constituida, la separación e independencia de los poderes públicos, el pluralismo de partidos políticos y de organizaciones políticas, las elecciones con sufragio universal y secreto y la transparencia de las actividades gubernamentales.

De lo anterior, se desprende la aceptación de otros valores como la libertad, la igualdad y la justicia social, intrínsecos a la democracia según la Carta Interamericana. Por ello, la OEA ha hecho énfasis, en las interrelaciones democracia-libertades fundamentales, y democracia-Derechos Humanos. Valga aclarar que en los últimos están incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados por la OEA en el Protocolo de San Salvador de 1988.

Con estos componentes, la democracia es concebida en la Carta Interamericana como un derecho de los pueblos, que los gobiernos, por obligación, deben promover y defender. Así las cosas, ésta es considerada como el orden ideal, indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo social, político y económico de la región. Bajo estas consideraciones, la OEA ha apelado a los mecanismos de defensa de la democracia en varias situaciones que valdría la pena analizar.

Reflexiones sobre la aplicación de los mecanismos hemisféricos de defensa y promoción de la democracia

Durante la década de los noventa, el accionar de los mecanismos hemisféricos para la defensa democrática, se destacó en nueve oportunidades (Haití 1991, Venezuela 1992, Perú 1992 y 2000, Guatemala 1993, Paraguay 1996 y 1999, Ecuador 2000 y Venezuela 2002). Sin embargo, en aras de respetar el espíritu sintético de los comentarios OPEC, a continuación sólo se analizan cuatro estudios de caso que a juicio de los autores representan temática y geográficamente (Caribe, Centroamérica, Región Andina y el Cono Sur) la problemática en cuestión. Las cuatro situaciones dan cuenta de una realidad desigual de una región a otra, pero con un común denominador: **amenazas directas contra la democracia**. Cada caso presenta matices que hacen de ellos estudios que resaltan las fortalezas y debilidades de la OEA, en situaciones donde se ha puesto a prueba los mecanismos hemisféricos de defensa democrática.

Haití: la crisis de 1991 y el retorno de Jean Bertrand Aristide

A pesar de que Haití fue la primera república negra en acceder a la independencia en 1804, durante el siglo XX se convirtió en el país más pobre del hemisferio. Actualmente, alrededor del 80% de su población es pobre y presenta los mayores niveles de SIDA, malnutrición y mortandad infantil¹⁴ en la región. Sumada a los angustiantes problemas descritos, la convulsión política ha llevado a que sea calificado como un Estado fallido¹⁵. Por ello, los sucesos políticos en Haití entrañan un desafío de suma relevancia en materia democrática para la OEA.

En septiembre de 1991, se presentó una interrupción democrática, y la OEA jugó un papel importante en la solución de la crisis, coordinando esfuerzos con las Naciones Unidas. La institución hemisférica canalizó buena parte de la presión internacional e impulsó la restauración del orden constitucional en Haití.

La crisis se desencadenó el 30 de septiembre, cuando el presidente Jean Bertrand Aristide fue depuesto por un golpe de Estado liderado por el general Raoul Cédras. De forma inmediata, el Consejo Permanente de la OEA se reunió con el fin de encontrarle una salida al problema. El Consejo condenó de forma unánime el Golpe de Estado, exigió el retorno de Aristide al poder y la restauración del interrumpido orden constitucional. De igual forma, se invocó la Resolución 1080 que derivó en una reunión *ad hoc* de cancilleres. Allí, se decidió aislar económica y diplomáticamente al gobierno golpista e imponer un embargo comercial y la suspensión de la ayuda no humanitaria. Asimismo, se propuso el envío de una misión en cabeza del entonces Secretario General, João Clemente Baena Soares. En este punto, EE.UU. se involucró en la crisis haitiana, producto de lo cual los miembros de las NU se unieron al embargo contra el gobierno de Cédras. Por otra parte, el envío de Dante Caputo, ex canciller argentino, como representante de Naciones Unidas le dio mayor visibilidad al papel de esta institución¹⁶.

A pesar de todos los esfuerzos por solventar la situación, para 1994 la crisis se agudizó. Ciertamente, el flujo de refugiados haitianos en las costas de EE.UU. parecía cada vez más agobiante, por lo que el gobierno de Washington decidió intervenir directamente bajo el mandato de NU. Finalmente, 22000 soldados norteamericanos fueron

¹⁴ *The Americas: The sad bicentennial of a once fabulous sugar colony; Haiti* *The Economist* 20 de diciembre de 2003 tomo 369 No. 8355 p.76

¹⁵ Por Estados fallidos se entienden aquellos que no están en capacidad de cumplir funciones básicas como la educación, la seguridad o la gobernabilidad por causa de la violencia o la extrema pobreza Global Policy Forum *Failed States* disponible en: <http://www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failedindex.htm>

¹⁶ Levitt, Barry *A desultory defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* pp.102 – 103

enviados y ante dicha presión el gobierno de Aristide fue repuesto. No obstante, algunos Estados del hemisferio como Colombia, Brasil y México se mostraron escépticos frente a esta salida. Los tres países eran reacios a clasificar el tema de Haití como un asunto de seguridad internacional, ya que se sentaba un precedente negativo para futuras intervenciones, algo que podía ser lesivo para sus intereses.

En síntesis, el caso haitiano deja entrever que aunque la presión constante de la OEA tuvo un efecto en el aislamiento diplomático del gobierno golpista de Raoul Cédras, éste no fue el factor determinante para resolver la crisis. La implicación de los EE.UU. con el apoyo de NU fue lo que condujo a la restauración democrática y al retorno de Jean Bertrand Aristide. A su vez, el hecho confirma que el margen de acción de la OEA depende en gran medida del compromiso que el gobierno de Washington asuma en cada caso. Algo que puede debilitar el accionar y la credibilidad de la institución hemisférica.

Guatemala 1993: La reconstrucción democrática bajo amenaza

Guatemala es otro de los casos más relevantes para la puesta a prueba de los mecanismos hemisféricos de defensa democrática. En 1993, siete años después de concretar la paz, la nación fue testigo de una trasgresión directa al Estado de derecho y por ende a la democracia. Cabe recordar que por más de 30 años el país sufrió un conflicto armado entre dos bandos; de un lado, las guerrillas de izquierda (el Ejército Guerrillero del Pobre -EGP-, la Organización Revolucionaria del Pueblo Armado -ORPA-, las Fuerzas Armadas Rebeldes -FAR-, y el Partido Guatemalteco de Trabajo -PGT-) y de otro las Fuerzas Militares. Para la década de los 90, en el marco de la paz y de la democracia, ideales esquivos durante las décadas precedentes, se sembraron muchas expectativas sobre el futuro del país. No obstante, en mayo de 1993 durante una crisis interna, el presidente Jorge Serrano Elías ordenó la disolución del Congreso, suspendió un amplio rango de derechos constitucionales y de manera ilegal destituyó al Fiscal General así como a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional. El *autogolpe*¹⁷ de Serrano Elías provocó una airada reacción del pueblo guatemalteco, que salió a las calles a condenar el hecho. Ante la gravedad de la situación, el Secretario General, João Clemente Baena Soares, inspirado en la Resolución 1080, convocó una reunión extraordinaria del Consejo Permanente. La OEA condenó el autogolpe y recomendó el envío de una misión con el fin de recolectar información por medio de entrevistas a diplomáticos, políticos y miembros del gobierno. A pesar de las negociaciones entre agentes de la OEA y del gobierno

¹⁷ Se conoce comúnmente como la situación en la cual el ejecutivo ordena el cierre del legislativo e incide directamente en el funcionamiento de las cortes.

guatemalteco, ningún acuerdo fue alcanzado. Ante la sorpresa de la comitiva del organismo hemisférico, el presidente Serrano dimitió y fue reemplazado por su vicepresidente, Gustavo Espina Salguero. Para verificar una transición de poder transparente, la OEA envió una segunda misión. Paralelamente, la Corte Constitucional guatemalteca había declarado a Espina Salguero como culpable en la participación durante el autogolpe por lo cual fue destituido. De esta manera, el Congreso designó al Defensor del Pueblo, Ramiro de León Carpio como presidente. Finalmente, el 3 de junio, una semana después de que había irrumpido la crisis, la OEA declaraba reestablecido el orden constitucional.

El caso guatemalteco, mostró que la OEA puede cumplir un papel de consideración no sólo cuando estalla un golpe de Estado, sino frente a una amenaza directa contra el orden constitucional y/o a la independencia de los poderes públicos. Por otra parte, la crisis dejó al descubierto la importancia que cobra la iniciativa ciudadana para llamar la atención de las autoridades hemisféricas; las protestas, provocadas por el cierre del Congreso y por la destitución de los miembros de la Cortes, fueron vitales para la reacción del Secretario General y la ejecución de los mecanismos de defensa democrática. Al comparar este caso con el autogolpe de Alberto Fujimori en abril de 1992 en Perú, se corrobora la importancia del apoyo o rechazo popular a este tipo de medidas. En dicha situación, la aceptación de un porcentaje importante de la ciudadanía peruana resultó vital para legitimar la decisión del gobierno fujimorista¹⁸, algo que dista de lo sucedido en Guatemala.

Paraguay 1996 1999: Una democracia joven puesta a prueba

Paraguay es otro de los escenarios donde se midió la capacidad de reacción de la OEA ante quebrantamientos del orden democrático. El caso denota una importancia particular, si se tiene en cuenta que la nación venía de una transición democrática luego de 35 años de una de las dictaduras más brutales y corruptas de América Latina.

Las crisis que enfrentó Paraguay en los noventa, se originó en disputas intestinas en el Partido Colorado (PC), luego de la caída del dictador Alfredo Stroessner durante un golpe de Estado en 1989¹⁹. En las elecciones presidenciales de

¹⁸ En noviembre de 1992 se realizaron elecciones para la instauración de un Congreso Constitucional Democrático, algo que ayudó a distensionar la situación. La media estuvo precedida de negociaciones entre miembros de una misión de la OEA, grupos de oposición y el gobierno Fujimori. Levitt, Barry *A desultory defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 103

¹⁹ El golpe fue llevado a cabo por el general Andrés Rodríguez Pedotti el 3 de febrero de 1989 y puso fin a la dictadura Stronista. El general Rodríguez Pedotti sentó las bases para la transición democrática en el Paraguay; liberó prisioneros políticos, derogó las prohibiciones contra partidos políticos de oposición, acabó con la censura a la prensa, y alcanzó un acuerdo con la Iglesia Católica, una de las más férreas oponentes a la dictadura de Stroessner. *Obituary: Andrés Rodríguez* The Economist Tomo 343 No. 8015 p.79

1993, Juan Carlos Wasmosy apoyado por el general del ejército Lino Oviedo, se proclamó vencedor. No obstante, la alianza colapsó tres años después, cuando Wasmosy pidió la renuncia de Oviedo ante las constantes intervenciones de éste último en asuntos políticos. En efecto, las declaraciones del general Oviedo evidenciaban una capacidad deliberante y por ende riesgosa para la democracia paraguaya. Sin embargo, Lino Oviedo se negó a presentar su dimisión y amenazó con un golpe de Estado que no pudo llevar a la práctica, por la falta de apoyo popular; No obstante, su actitud beligerante y el apoyo de un sector del ejército amenazaron directamente la democracia paraguaya. En atención a ello, se convocó a una reunión del Consejo Permanente y el Secretario General, Cesar Gaviria Trujillo, realizó una visita al Paraguay en apoyo al presidente Wasmosy y para ratificar la posición de la OEA condenando la actitud de Oviedo. La crisis terminó parcialmente con la renuncia del general, que cedió ante la promesa de convertirse en Ministro de Defensa²⁰.

Cabe aclarar, que en este caso no se apeló a la Resolución 1080, ya que no hubo una interrupción del orden constitucional, por tanto que las instituciones de las tres ramas del poder público (presidencia, Congreso, y Cortes) siguieron funcionando. De la misma manera, los representantes del gobierno de Asunción ante la OEA negaron que se tratara de una crisis presidencial²¹.

Sin embargo, la crisis paraguaya no terminó allí y por el contrario, se agudizó en los años posteriores. A pesar de que en 1997 Lino Oviedo ganó las elecciones primarias del Partido Colorado, fue encarcelado por el intento de golpe de Estado contra el presidente Wasmosy. Por lo tanto para las elecciones de 1998, Raúl Cubas representó al PC con Luis María Argaña como vicepresidente. El partido ganó los comicios y desafiando el orden jurídico, el presidente Cubas ordenó la liberación de Oviedo a quien designó como uno de sus principales asesores. En respuesta y contrariado por las posturas del mandatario, el vicepresidente Argaña se alió con el ex presidente Wasmosy y con la oposición en el Congreso. Posteriormente, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia exigió el retorno de Oviedo a prisión, a lo cual el presidente se negó. El desacato de Cubas, le valió un juicio político ante el Congreso que marcó el comienzo de un período de disputas violentas entre seguidores de uno y otro bando. La tensión alcanza su apogeo cuando el vicepresidente Argaña fue asesinado y se presume abiertamente de Oviedo como autor intelectual²².

Luego de estos episodios, el Consejo Permanente de la OEA que en esos días se encontraba en reuniones ordinarias, incluyó el caso en la agenda. Sin embargo, no se llegó a ningún consenso sobre la pertinencia de convocar la Resolución 1080. De un lado, EE.UU. propuso hacerlo, pero Argentina, México y Paraguay se mostraron reticentes a esta posibilidad²³. Finalmente, cuando el Consejo Permanente se reunió para tomar medidas al respecto, Cubas y Oviedo habían salido del país y un nuevo gobierno, el de Luis Ángel González Macchi, había tomado posesión. La salida de ambos se produjo en gran medida por el descontento popular y no tanto por la presión ejercida desde la OEA.

En este caso, el Consejo Permanente no cumplió un papel tan efectivo en la salida de la crisis como la presión popular. En los dos momentos de crisis, queda claro que las autoridades paraguayas querían bajarle el tono a la tensión, para proyectar una buena imagen y no inquietar a los inversionistas extranjeros. Además, no existe claridad sobre la aplicabilidad de la 1080 cuando no existe un rompimiento democrático flagrante. Ahora bien, la situación plantea un reto para la OEA; ¿Cuál debe ser la respuesta cuando ocurre una amenaza contra el Estado de derecho pero no se da un rompimiento del orden democrático?

Venezuela 2002: Prueba de fuego para la Carta Democrática Interamericana

En abril de 2002, Venezuela enfrentó una de las crisis políticas más graves en los últimos años. Luego de una serie de reformas a la empresa estatal de petróleo (PDVSA) y en un clima de polarización, el presidente Hugo Chávez Frías enfrentó una huelga liderada por *Fedecámaras*, principal ente gremial de ese país. Las protestas que ocurrieron los primeros días de abril estuvieron marcadas por la violencia; los disturbios arrojaron un saldo de más de 10 personas muertas y 80 heridas²⁴. El 11 de abril y ante la gravedad de los hechos, algunos oficiales liderados por el comandante del ejército, general Efraín Vásquez Velasco, pidieron la renuncia del presidente Chávez. El viceministro de seguridad ciudadana, por su parte, Luis Alberto Camacho Kairuz hizo un llamado para el establecimiento de un gobierno provisional desconociendo la autoridad del primer mandatario. En la madrugada del 12, el comandante del ejército anunció la supuesta renuncia de Chávez que fue enviado al fuerte militar de Tiuna, principal destacamento del ejército en Caracas, y Pedro Carmona, dirigente de *Fedecámaras*, se proclamó presidente interino.

²⁰ Finalmente Oviedo no fue nombrado Ministro de Defensa Plummer, Robert Profile: *Lino Oviedo* 29 de junio de 2004 disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3850761.stm>

²¹ Levitt, Barry *A desultory defense of democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 105

²² Levitt, Barry *A desultory defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 106

²³ Levitt, Barry *A desultory defense of democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 106

²⁴ *Revolución militar contra Chávez* BBC Mundo 12 de abril de 2002 disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1925000/1925072.stm

En ese entonces, la mayoría de presidentes de América Latina estaban reunidos en Costa Rica durante la XVI Cumbre del Grupo de Río. De manera unánime aprobaron una declaración condenando el quebrantamiento del orden constitucional en Venezuela y convocaron una sesión especial del Consejo Permanente de la OEA. Sin embargo, a juzgar por las declaraciones emitidas por cada país no hubo una posición condenatoria unánime en contra del golpe. Ciertamente, Brasil expresó que esperaba “que Venezuela retomara el camino para retornar a la normalidad democrática”²⁵, México a través de su presidente Fox, sugirió que reconocería un nuevo gobierno bajo la condición de que nuevas elecciones fueran llevadas a cabo. En una actitud condenatoria al *putsch*²⁶, los gobiernos de Costa Rica, Argentina y Paraguay tildaron la administración Carmona de ilegítima. No obstante, Colombia, El Salvador y los EE.UU. asumieron una postura ambigua²⁷. Washington, declaró a través de su portavoz Ari Fleischer que “las acciones impulsadas por el gobierno de Chávez desencadenaron la crisis”²⁸. Mientras tanto, en Washington durante la reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, y según algunos analistas, la renuncia de Chávez se asumía como un hecho. No obstante por pedido de la administración Carmona, el asiento del gobierno de Caracas fue excluido.

En Venezuela, Pedro Carmona ordenó el cierre de la Asamblea Nacional y derogó la constitución, algo que le valió fuertes críticas no sólo de los seguidores chavistas sino de miembros de la oposición. Incluso el embajador estadounidense en Venezuela, Charles Shapiro pidió formalmente al mandatario interino reabrir el Congreso²⁹. Asimismo, la presión popular por el retorno de Chávez era cada vez mayor, y los informes que desvirtuaban su supuesta renuncia cobraban fuerza. Ante este panorama, la noche del 13 de abril, Pedro Carmona renunció y Diosdado Cabello el vicepresidente, fue designado por la Asamblea Nacional como jefe de Estado interino, mientras Hugo Chávez regresaba al poder. Paralelamente, la reunión del Consejo Permanente de la OEA se cerraba con una declaración que condenó “la alteración del orden constitucional”. Cuatro días después, el 18 de abril, la

Asamblea General declaró su “satisfacción por el restablecimiento del orden constitucional y del gobierno democráticamente electo de Hugo Chávez Frías.”

La crisis dejó varios interrogantes sobre la efectividad de los mecanismos hemisféricos para la defensa de la democracia, en especial de la Carta Interamericana puesta a prueba durante la crisis venezolana. Como se puede apreciar, la OEA dejó al descubierto que las ambigüedades de algunos gobiernos frente a este caso impidieron una acción expedita. Efectivamente, el hecho de que los gobiernos de EE.UU., el Salvador y Colombia no condenaran tajantemente el intento de Golpe de Estado perpetrado por Pedro Carmona, deja en entredicho la voluntad de algunos gobiernos por defender el orden constitucional cuando no existe una sintonía ideológica entre algunos miembros de la OEA y las administraciones que enfrentan crisis.

Conclusión

El análisis de los instrumentos hemisféricos para la promoción y defensa de la democracia (Resolución 1080, Protocolo de Washington y Carta Interamericana Democrática) y su aplicación en los cuatro casos muestran con claridad los dilemas que debe enfrentar la OEA para entablar esta misión. Con respecto al principio de no-intervención, se pudo apreciar que el grado de compromiso de la institución varía de un caso a otro. Por lo tanto, una de las tareas más urgentes de la institución hemisférica radica en la definición de parámetros claros de acción, en caso de rompimiento del orden democrático. Dichos patrones pueden otorgarle un margen de maniobra que hasta ahora, parece depender en buena medida de la voluntad de EE.UU. y le pueden otorgar la credibilidad necesaria para legitimar su accionar. Las ambigüedades a la hora de tomar acciones ante las amenazas a la democracia siembran un manto de duda sobre la legitimidad de la OEA como institución hemisférica encargada de la promoción y defensa de la democracia.

Otra de las dificultades, tiene que ver con encontrar un consenso sobre lo que se entiende por rompimiento del orden constitucional, algo que en todas las situaciones de tensión ha creado problemas para emprender acciones conjuntas. Actualmente en el hemisferio, la dictadura no es el único concepto opuesto a la democracia en la medida en que existe un sinnúmero de fenómenos que afectan directa e indirectamente el sistema. Como se puede constatar, a diferencia del pasado, las amenazas contra la democracia no están ligadas exclusivamente a atentados flagrantes contra el régimen como un *putsch* o un golpe de Estado. Actualmente, los principales factores que obstruyen el funcionamiento democrático son la corrupción, la fragilidad institucional, la impunidad y las crisis constitucionales, entre otros. Éstas violaciones contra el orden constitucional, así como el amplio espectro de factores que atentan contra la democracia impiden la

²⁵ San Martín, Nancy y Jonson, Tim *Venezuelan chaos makes region uneasy* Miami Herald 14 de abril de 2002 6A, citado en Levitt, Barry *A desultory defense of democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 111

²⁶ Se refiere al intento fallido de Golpe de Estado.

²⁷ San Martín, Nancy y Jonson, Tim *Venezuelan chaos makes region uneasy* Miami Herald 14 de abril de 2002 6A, citado en Levitt, Barry *A desultory defense of democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 111

²⁸ *Reacciones desde EE.UU. hasta Rusia* BBC Mundo 12 de abril de 2002 http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1926000/1926136.stm

²⁹ Sánchez, Fabiola *Ambassador met temporary president but denies U.S. aided coup in Venezuela* Associated Press Worldstream 17 de abril de 2002, De Young, Karen *U.S. seen as weak patron of Latin America* Washington Post 19 de abril de 2002 y Kamen, Al *In the loop* The Washington Post 19 de abril de 2002 Citados por Levitt, Barry *A desultory defense of democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter* p. 112

coordinación de acciones y declaraciones conjuntas efectivas. Hoy en día, el carácter democrático de la mayoría de gobiernos es reconocido; lo que se discute álgidamente es la legitimidad de ciertas acciones y el margen de maniobra de la OEA frente a estos hechos. Una de las posibles soluciones, radica en disociar la defensa democrática de los conflictos ideológicos entre los diferentes países. Durante la Guerra Fría, este hecho socavó de manera determinante la legitimidad de las acciones de la OEA, al confundir la defensa democrática con la contención al comunismo. Hoy en día, la promoción del sistema debe ser un imperativo ajeno a las transformaciones ideológicas por las que atraviesa el hemisferio.

Bibliografía

Arceneaux, Craig y Pion-Berlin *Issues, threats, and institutions: Explaining OAS responses to democratic dilemmas in Latin America* en Latin American Politics and Society Verano 2007 Tomo 49 Vol.2 pp.1 – 31

Consejo Permanente de la OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*, OEA, Washington D.C., 2003.

Huntington, Samuel. *¿Choque de Civilizaciones?*. Traducido por Carmen García, Barcelona, Tecnos, 2002.

Huntington, Samuel *La tercera ola*, traducido por Josefina Delgado, Barcelona, Paidós, primera edición, 1994

Levitt, Barry *A desultory defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Charter* en Latin American Politics and Society Otoño 2006 Tomo 48 Vol. 3 pp.93 – 123

The sad bicentennial of a once fabulous sugar colony; Haiti en The Economist 20 de diciembre de 2003 tomo 369 No. 8355 p.76

Profile: Lino Oviedo en BBC Mundo 29 de junio de 2004 disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3850761.stm>

Obituary: Andrés Rodríguez en The Economist Tomo 343 No. 8015 p.79

Organización de Estados Americanos, Carta fundacional de la OEA, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_ees/resolucion1_es.htm

Organización de Estados Americanos, Protocolo de Washington, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a_56.html

Organización de Estados Americanos, Resolución 1080, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

Organización de Estados Americanos, Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de la ciudad de Québec, disponible en: http://www.sica.gov.ec/comext/docs/4acuerdos_comerciales/46alca/463estado_avance/cumbre/20quebec_d.htm

Reacciones desde EE.UU. a Rusia en BBC Mundo 12 de abril de 2002 disponible: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_1926000/1926136.stm

El Observatorio de Política Exterior Colombiana –OPEC, tiene como misión el estudio sistemático, investigación, seguimiento y divulgación de los temas de la política exterior colombiana, así como de los acontecimientos del medio internacional que inciden en dicha política. El Observatorio se ha propuesto enfocar su atención de manera especial sobre los actores, los procesos y los resultados de la política exterior de Colombia, con el ánimo de enriquecer el conocimiento y debate público sobre temas internacionales, hacer seguimiento a la gestión pública en el medio externo y promover vínculos con instituciones similares dentro y fuera del país.

El OPEC está adscrito al Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

Carrera 6 A No. 14 – 13
Edificio Santa fe, Universidad del Rosario
Teléfono : 3414006 ext. 242 – 234 - 273