

La OEA y la democracia en el siglo XXI

Resumen:

Estas páginas examinan la naturaleza del desafío presente a las democracias latinoamericanas desde la perspectiva de relevantes compromisos democráticos hemisféricos. A la luz de tales compromisos, la reciente crisis política hondureña puede ser considerada una grave regresión: no simplemente por la intervención militar en el derrocamiento de José Manuel Zelaya, sino por el abandono del concepto de que la democracia es un derecho humano y es deber de los gobiernos preservarla y defenderla.

Palabras clave: OEA, Carta Democrática Interamericana, Perú, Venezuela, Honduras

OEA and Democracy in the XXI Century

Abstract:

These pages examine the nature of the present challenge to Latin American democracies, from the perspective of relevant hemispheric democratic commitments. In light of such commitments, the recent political crisis in Honduras can be considered as a serious regression: not simply because of the military intervention in the overthrowing of José Manuel Zelaya, but because of the abandonment of the principle according to which democracy is a human right, and it is a duty of governments to preserve and defend it.

Keywords: OEA, Inter-American Democratic Charter, Peru, Venezuela, Honduras.

* Universidad Central de Venezuela / Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela.
Artículo recibido 27 de Febrero de 2010 – Arbitrado 15 de Abril de 2010

Preliminares

La crisis política hondureña ha sometido nuevamente a prueba, entre 2009 y 2010, el compromiso de la Organización de Estados Americanos con la protección de la democracia y los derechos humanos, como también ha venido ocurriendo con “el caso venezolano”. El compromiso hemisférico, que se fue forjando muy lentamente hasta llegar a los refinamientos de la Carta Democrática Interamericana en septiembre de 2001, ha competido históricamente con los principios de no intervención y autodeterminación, particularmente en los períodos y países en los que ha prevalecido el autoritarismo.

Estas líneas examinarán la naturaleza del desafío presente a la democracia desde la perspectiva de la transformación de la concepción de su defensa que se construyó en la OEA, a través de documentos y la aproximación a las crisis más significativas. La de Honduras, que examinaremos al final, es síntoma de una grave regresión: no simplemente por la intervención militar en el derrocamiento de José Manuel Zelaya, sino por el abandono del concepto de que la democracia es un derecho humano y es deber de los gobiernos preservarla y defenderla.

1. Un reto viejo y nuevo

No por casualidad, cuando las democracias han prevalecido en Latinoamérica, ha sido cuando desde la OEA—y otros acuerdos— se han hecho propuestas cada vez más refinadas para la protección de la democracia y los derechos humanos así como para la revisión de los conceptos sobre seguridad y desarrollo que les corresponden. Dejemos brevemente registrados tres momentos en los que fue posible asentar ese compromiso.

En 1948, en Bogotá, el texto fundacional, la Carta de la OEA, estableció en su artículo 3 párrafo d que “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. Conviene recordar que la aprobación de esta Carta fue acompañada por la de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo amplio enunciado colocaba sobre “las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad” la responsabilidad de “la protección de los derechos esencia-

les del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad” (Consideración Primera).

En 1991 la Asamblea General reunida en Santiago de Chile aprobó la Resolución Democracia Representativa (1080), paso muy importante para llegar en 1992 a la tercera reforma a la Carta a través del Protocolo de Reformas Washington, que añadió la posibilidad de suspender o excluir de las actividades de la Organización a un gobierno de un Estado miembro que no surgiera de un proceso democrático, o que se hubiese constituido a través del uso de la fuerza. Completadas las ratificaciones en 1997, junto a modificaciones en diversos aspectos, se incorporó a la *Carta* el actual artículo 9 y modificaciones en los artículos 2 y 3. El añadido definió las medidas y procedimientos a adoptar hemisféricamente ante el derrocamiento de gobiernos democráticamente constituidos,¹ es decir, originados en elecciones libres. Esto, quepa recordarlo, finalmente recogía lo que desde la creación misma de la OEA en Bogotá reclamó quien presidió la delegación venezolana a la IX Conferencia Interamericana,

¹ Artículo 9:

Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido 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, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.

b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros.

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.

e) El Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.

g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

Rómulo Betancourt,² tesis que luego se convertiría en orientación distintiva con la que inició su gobierno, el 13 de febrero de 1959.³

Las modificaciones añadían dos párrafos al artículo 2:

- b) promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- g) erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados Miembros.

Al artículo 3 fueron añadidos dos párrafos en los que se complementaba de modo expreso la aspiración democrática con la de justicia social, a la par de equilibrar la tensión histórica entre la defensa, consolidación y promoción de la democracia y el principio de no intervención:

- e) todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales;
- f) la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos.

A más complejas amenazas políticas respondió la *Carta Democrática Interamericana* aprobada en Lima en 2001. Su primer artículo define el tamaño del salto conceptual dado entonces, al proponer que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia, y sus gobiernos la obligación de promoverla

² En las páginas del estudio de Simón Alberto Consalvi, *Rómulo Betancourt en la Conferencia de Bogotá, 1948* (Caracas: 2008) quedan documentalmente expuestas tanto las tesis sostenida por el jefe de la delegación de Venezuela así como la consistencia y persistencia de su planteamiento durante el desarrollo de la Conferencia.

³ El ampliamente documentado estudio de María Teresa Romero, *Venezuela en Defensa de la Democracia 1958-1998. El caso de la doctrina Betancourt* (Caracas: 2005), evidencia la persistencia del principio de promoción y defensa de la democracia en la política exterior venezolana, no obstante que con altibajos y variantes, hasta finales del siglo XX.

y defenderla”. Se trata del más ambicioso acuerdo hemisférico de protección de la democracia, con el que se transitó del requerimiento general de una organización política democrática en los estados americanos, hacia la adopción de medidas para responder al derrocamiento de gobiernos democráticos, partiendo para ello de la definición de la democracia como un derecho humano que, como tal, debía ser amparado por los gobiernos y por la comunidad internacional.

A cada avance de los recién apenas reseñados ha seguido, lamentablemente, una regresión.

Al impulso desde Bogotá, siguieron los años de la Guerra Fría en los que el talante antidemocrático de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos encontró en el anticomunismo la fórmula para aislarse temporalmente de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de impedir con especial empeño cualquier debate o propuesta sustantiva sobre su desprecio por los derechos políticos. Mientras, las simpatías y alianzas comunistas de grupos y organizaciones, así como cada vez más visiblemente del régimen instalado en Cuba en 1959, descalificaban cualquier iniciativa de defensa de la democracia y los derechos humanos por capitalista, imperialista y contrarrevolucionaria. A los ciclos de las dictaduras militares clásicas de la década de 1950 siguió uno más largo de nuevos autoritarismos desde mediados de los años sesenta, cuya huella no se borró hasta finales de la década de 1980. En esos años la OEA se ocupó prioritariamente de los problemas de seguridad y desarrollo, cierto que vinculándolos ideológica y materialmente a la defensa de los sistemas democráticos. Sirvan como ilustración de los dos tipos de iniciativas, por una parte, las decisiones, como fue el caso de las resoluciones sobre Cuba en 1962 (exclusión del gobierno cubano de la OEA), 1964 (ruptura de relaciones diplomáticas y consulares y la interrupción del intercambio comercial y del transporte marítimo) y 1967 (condena a pronunciamientos de la Conferencia Tricontinental en La Habana). Por la otra, las declaraciones, como la Declaración y Carta de Punta del Este de agosto de 1961 (a las que sólo se opuso el gobierno de Cuba), con sus propuestas de cooperación para el desarrollo en el marco de la Alianza para el Progreso propuesta por el gobierno de Estados Unidos.⁴

⁴ Gabriel Aguilera Peralta. “Cuba y la OEA. Apuntes de una larga y complicada relación” (Caracas, 2009).

Lo cierto es que los impulsos al establecimiento de un régimen hemisférico de promoción y defensa de la democracia —a los que están asociados avances en la integración— ocurrieron en circunstancias en las que el compromiso democrático de la mayoría de los gobiernos de la región se expresó desde la década de 1980 en la búsqueda de instituciones regionales más fuertes y mecanismos más refinados de protección de las democracias; régimen que se extendía, en registro sin precedente, por todo el hemisferio.

Ahora, transcurrida ya una década desde que fue firmada la Carta Democrática Interamericana, sobre los primeros once años del siglo XXI, nos encontramos ante dos lecturas muy distintas, en realidad contrapuestas, sobre el papel y peso de los compromisos democráticos de la OEA. El caso de Honduras constituye una excelente ilustración de esas dos versiones.

De un lado, la que centrada en las definiciones del Protocolo de Washington y el artículo 9 de la Carta de la OEA, con mayor o menor convicción, define la defensa de la democracia como protección de los gobiernos democráticamente elegidos. Del otro, la que desde los conceptos de la Carta Democrática Interamericana, concibe la defensa de la democracia como la protección del proceso político institucional democrático que ampara los derechos de los ciudadanos.

En el primer caso, no hay más que un replanteamiento del principio de no intervención⁵ en términos muy semejantes a los de los viejos regímenes dictatoriales, sólo que ahora con el añadido del origen democrático de los gobiernos, sin que importe la calidad democrática de su desempeño. En el segundo, hay una consideración del problema que lo incorpora a la cuestión fundamental de los derechos humanos, para la cual no basta la legitimidad del origen democrático del gobierno, sino su desempeño efectivo en el amparo a tales derechos.

Un breve recorrido por los antecedentes hemisféricamente más relevantes a la crisis hondureña puede contribuir a la comprensión de la enorme y peligrosa brecha entre las dos posiciones que pragmáticamente algunos gobiernos procuraron salvar entre el momento del derrocamiento del presidente José Manuel Zelaya por los militares y el de la elección y toma de posesión del presidente Porfirio Lobo.

⁵ Elsa Cardozo, “La OEA, el principio de no intervención y los cambios en la agenda hemisférica” (Caracas, 2000).

2. De Perú y Venezuela a Honduras

Los primeros años de la década de 1990, cuando apenas se completaba el movimiento que un conocido académico estadounidense caracterizó como parte de la “tercera ola democrática” mundial⁶ estuvieron llenos de retos para la democracia en Latinoamérica que es pertinente a estas líneas recordar. El 30 de septiembre de 1991 fue derrocado por un golpe militar el presidente haitiano Jean Bertrand Aristide; el 4 de febrero de 1992 y, luego, el 27 de noviembre del mismo año hubo sendos intentos de golpes de estado contra el gobierno del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez.

En otro tipo de circunstancias, las que más interesan a estas páginas, entre el 5 y el 6 de abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori, apoyado en las Fuerzas Armadas, anunció en mensaje al país que dadas las “obstrucciones del Parlamento” a sus decisiones y políticas así como la corrupción del Poder Judicial, disolvería “temporalmente” al legislativo, suspendería en los mismos términos la Constitución y reorganizaría el Poder Judicial. Lo hizo tal cual fue anunciado y al año siguiente forzó un cambio constitucional que aparte de ampliar el poder presidencial permitió su reelección.

El presidente de Guatemala, Jorge Serrano, intentó seguir el ejemplo de Fujimori al anunciar, el 25 de mayo de 1993, la suspensión de la Constitución y el cierre del Congreso y el Poder Judicial, la convocatoria inmediata a una Asamblea Constituyente junto a su previsión de que ante la inconveniencia de los controles democráticos “seguramente” otros gobiernos latinoamericanos seguirían este procedimiento que, en realidad, no le permitió a Serrano mantenerse en el poder y, en cambio, bajo fuerte presión internacional, nacional y ausencia de apoyo militar, renunció a comienzos de julio.⁷

Ante las primeras crisis –Haití y Venezuela– el Consejo Permanente de la OEA, en el marco de la ya mencionada Resolución 1080 y camino a

⁶ Samuel P. Huntington. *The Third Wave. Democratization in the Twentieth Century* (Oklahoma: 1993), anota que en 1974 ocho de diez países suramericanos tenían gobiernos no democráticos; en contraste, en 1990 nueve tenían gobiernos democráticamente elegidos (p. 25).

⁷ Otras presiones sobre la democracia, que no es el caso analizar en estas páginas, ya en el marco de la *Resolución 1080*, expresamente invocada o no, se presentaron en Paraguay por la insubordinación militar de abril de 1996 contra el presidente Juan Carlos Wasmosy; Ecuador, donde el Congreso destituyó, alegando demencia, al presidente Abdalá Bucaram en febrero de 1997, y de nuevo en Ecuador al producirse el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad, en enero de 2000.

formalizarla como Protocolo de Washington, condenó las acciones golpistas, convocó la reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores, e hizo el seguimiento de los dos casos.

En cuanto a Haití, el golpe fue consumado y, sabido es, que ante la imposibilidad de concertar una respuesta regional, el caso terminó siendo atendido desde las Naciones Unidas y el presidente Aristide fue finalmente repuesto en su cargo en 1994 con un procedimiento estadounidense autorizado por el Consejo de Seguridad.⁸ En el caso venezolano, fracasados rápidamente los golpes de febrero y noviembre, el Consejo Permanente condenó los intentos de golpe sin invocar expresamente la Resolución 1080.

- Perú: de la Resolución 1080 al Protocolo de Washington

Muy importante, por su gravedad y consecuencias, fue el caso peruano entre en 1992 y 1993, especialmente en una fase subsiguiente, de 2000 a 2001. Valga detenerse en este punto por su importancia como antecedente del caso hondureño.

En abril de 1992, el Consejo Permanente de la OEA condenó las medidas de Fujimori y convocó de inmediato una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Ésta decidió la visita a Perú de una misión del Secretario General para procurar el diálogo entre las autoridades de ese país. El Secretario logró la promesa del Presidente de que en el plazo de un año se restablecería la institucionalidad democrática. En realidad, lo que vino después fue el ya mencionado proceso constituyente ante el cual –visto que se cumplía con ciertas formalidades democráticas y no obstante las denuncias de violación de derechos humanos en el fragor de la lucha contra el Sendero Luminoso⁹– se consideró que con las

⁸ La OEA decidió actuar en colaboración con las Naciones Unidas que, en febrero de 1993 constituyeron una Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) que reforzó la misión OEA DEMOC cuya presencia había sido autorizada por los militares haitianos tras arduas negociaciones. La MICIVIH fue luego expulsada por el gobierno de facto mientras se agrazaba la situación de violación de los derechos humanos. Siempre en consulta con la OEA, a ONU impuso un embargo y eventualmente permitió el uso de la fuerza para asegurar el retorno al poder del Presidente Aristide. Tras un vano intento de las tropas de EE.UU. y Canadá, las negociaciones permitieron la reposición del presidente Aristide el 15 de octubre de 1994 (Mejías, 2008).

⁹ De esos primeros años del mandato que se extendió por diez años, fueron las masacres de Barrios Altos (3 de noviembre de 1991) y La Cantuta (18 de julio de 1992), piezas centrales del expediente contra el régimen de Alberto Fujimori.

elecciones de un Congreso Constituyente y la victoria del partido de Fujimori se volvía al cauce de la legitimidad democrática.

Sin embargo, el problema peruano no haría más que agravarse en los años siguientes, hasta convertirse en una crisis que ejerció fuerte presión sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y sobre el propio foro político hemisférico.

Para llegar a su segunda reelección, el mandatario peruano logró que el Congreso aprobara la “Ley de Interpretación Auténtica de la Constitución” en agosto de 1996. La oposición a tal recurso por parte de tres de los magistrados del Tribunal Constitucional, habiéndose abstenido los otros cuatro, fue resuelta con el expediente de la destitución de los tres jueces que habían declarado inaplicable, por inconstitucional, la interpretación legislativa.

No es el caso recordar aquí las razones que se sumaron a la arbitraria decisión reeleccionista en la caída del apoyo al régimen a lo largo del año 1999,¹⁰ pero sí conviene destacar en la perspectiva de lo relevante para la OEA y sus instrumentos, que el régimen peruano había acumulado un largo expediente de violación a los derechos humanos y de prácticas gubernamentales cada vez más difíciles de encubrir por medidas que distorsionaban la esencia del estado de derecho.

El momento políticamente crítico en el que fue posible la movilización de una misión de alto nivel de la OEA a Lima, se presentó en la coyuntura reeleccionista del año 2000. Antes que entrar a los detalles sobre las circunstancias en las que se desarrolló la campaña, la votación y el ambiente tenso de una segunda vuelta de la que se retiró el candidato opositor Alejandro Toledo, identifiquemos los elementos que propiciaron que el gobierno aceptara esa visita y las actuaciones subsiguientes de esa misión.

Nacionalmente, pese a la mejora de los indicadores económicos (recuperación del crecimiento respecto a 1998 y baja en la tasa de inflación) y de

¹⁰ Aumento del desempleo, creciente presión del gobierno sobre los medios de comunicación, los abusos de la fuerza pública y la proyección de impunidad, al lado del aumento de protestas sociales, convocatoria a una huelga general por la Confederación General de Trabajadores, denuncias desde el propio gobierno de la existencia de una red de corrupción a lo que se sumó la medida gubernamental, internacionalmente muy mal recibida, de retirar a Perú de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

seguridad (derrota de Sendero Luminoso), las ventajas de hacer campaña desde el poder y el control que sobre las instituciones se ufanaba de tener el presidente-candidato, mucho pesaban en el electorado las denuncias y escándalos de corrupción, las quejas sobre violación de derechos humanos que el gobierno había procurado silenciar, incluido el recurso de retirarse de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aun así, una jornada electoral llena de irregularidades, denuncias de prácticas fraudulentas, lentísimo escrutinio, no permitió al candidato que optaba por su tercera reelección alcanzar, si bien por un par de décimas (con 49,8%), la mayoría simple que le hubiera permitido ahorrarse la segunda vuelta.

A esa primera vuelta había asistido una misión electoral de observación electoral de la OEA que constató, y así lo reflejó en su informe, graves irregularidades que debían ser corregidas para que la segunda vuelta de la elección fuese limpia. Rechazadas esas recomendaciones por el poder electoral, el candidato opositor confirmó su anuncio de que en tales condiciones no participaría en la segunda vuelta. Con todo, desde la OEA no hubo acuerdo para condenar al gobierno de Alberto Fujimori y la Comunidad Andina reunida en Lima transmitía su apoyo al mandatario peruano que se juramentó a finales de junio de 2000.

Sólo desde mediados de septiembre de ese año, tras destaparse en los medios la corrupción del Sistema de Inteligencia Nacional –el “escándalo de los “vladivideos”, la mal disimulada protección del Presidente al desaparecido jefe del SIN, Vladimiro Montesinos, y las investigaciones que documentaron graves delitos de enriquecimiento ilícito, lavado de dinero, fraude fiscal, violación de derechos humanos bajo responsabilidad del protegido– se produciría un ambiente nacional de creciente rechazo: renuncias en el alto gobierno y pérdida de apoyos parlamentarios que permitieron la aprobación de una ley que derogó la reelección presidencial consecutiva.

En esas condiciones los opositores y el gobierno accedieron a establecer una mesa de diálogo bajo los auspicios de la OEA desde la cual se estableció una agenda de compromisos que incluyó la realización de nuevas elecciones en abril de 2001. Sabido es que el 20 de noviembre, desde Tokio, el presidente envió por fax su carta de renuncia y que rápidamente se instaló un gobierno de unidad nacional bajo la presidencia interina de, presidente del Congreso, Valentín Paniagua.

Volvamos a la OEA que, sin duda tuvo un papel importante al levantar su informe sobre irregularidades electorales y, una vez que se había erosionado nacionalmente la legitimidad del gobierno de Fujimori, también asistió a los peruanos en la definición de los pasos que les permitieran retornar a la democracia.

En ese recorrido, tras el crítico y firme informe de la misión de observación de las elecciones,¹¹ el foro regional comenzó por enviar un Misión de Alto Nivel a Lima y, luego de reuniones con actores políticos y sectores de la sociedad civil, propuso una agenda de trabajo –“Propuestas presentadas por la misión de la OEA en Perú”¹² con asuntos a resolver en torno a seis grandes temas: reforma de la administración de justicia, fortalecimiento del estado de derecho y separación de poderes; libertad de expresión y medios de comunicación; reforma electoral; fiscalización y balance de poderes; otros aspectos vinculados al fortalecimiento de la democracia. Tras los primeros intercambios y diagnósticos en Perú, se precisaron algunos puntos, proponiendo en el segundo y el quinto lugar: equilibrar la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de los requerimientos de seguridad nacional y asegurar el control civil sobre las instituciones de inteligencia y de las fuerzas armadas. A finales de octubre de 2000 se había logrado el consenso sobre esta agenda y sobre la celebración de

¹¹ Así se lee en el *Boletín nro. 12* de esa misión, fechado 25 de mayo de 2000: “La MOE/OEA reducirá sus labores a la preparación, in situ, del Informe Final del proceso electoral en curso, a fin de remitírselo al Secretario General de la OEA. Con tal objeto mantendrá un núcleo básico en Lima, pero no realizará observación de terreno. Esta decisión obedece al convencimiento de la MOE/OEA de que las características y circunstancias del proceso electoral en curso, con un solo contendor, no sustentan un procedimiento de sufragio que representará la auténtica voluntad popular. En opinión de la MOE/OEA, el ejercicio de segunda vuelta convocado para el 28 de mayo, no logró remontar las insuficiencias, irregularidades, inconsistencias e inequidades, que la Misión fue señalando a lo largo de su observación.” El *Resumen ejecutivo del Informe Final* de esa misión precisa: “Después de casi tres meses de trabajo continuado en el Perú, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), emitió su balance final de estas elecciones generales, señalando que, “de acuerdo a los estándares internacionales, el proceso electoral peruano está lejos de ser considerado como libre y justo” Allí quedaron registrados tanto los problemas propios del proceso electoral de 2000, como los acumulados a lo largo de ocho años de violación de principios democráticos a la par de decisiones y procedimientos propios de un estado de derecho. OEA, “Resumen ejecutivo del Informe Final de la MOE/OEA”. En OEA, *Informe sobre Perú*. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/Año2000/Peruespecial.htm>

¹² En OEA, *Informe sobre Perú*

nuevas elecciones generales el 8 de abril del año siguiente. En noviembre, la ya comentada renuncia de Alberto Fujimori abrió el camino para la transición a la normalización democrática peruana.

Cabe decir, finalmente, que no obstante el empeño de algunos miembros de la OEA, de modo especial el compromiso canadiense con la protección de la democracia, la actuación colectiva sólo fue posible y eficaz cuando el deterioro de las condiciones internas obligó al presidente Fujimori a aceptar el diálogo con la oposición y la asistencia de la OEA.

En todo caso, tanto el sistema de observación electoral como el del seguimiento a los trastornos de la democracia que había introducido el Protocolo de Washington, se beneficiaron de la experiencia peruana y, como ya ha sido anotado, en el mismo año 2000 el gobierno de Perú impulsó la preparación de un instrumento que atendiera el problema de la pérdida de legitimidad democrática no sólo por la vía del entorpecimiento electoral –al fin y al cabo, ese había sido en Perú el disparador de la crisis hemisféricamente atendida– sino de la vigilancia sobre la legitimidad democrática del desempeño de los gobiernos democráticamente elegidos.¹³

Ese fue el antecedente inmediato a la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, por encargo de la Cumbre Hemisférica de Quebec de abril de 2001 y aprobada en la Asamblea General reunida en Lima, el 11 de septiembre de 2001.

¹³ Así lo expuso al cumplirse un año de la aprobación de este instrumento, el excanciller Javier Pérez de Cuéllar: “Esta concepción, que vincula desde un punto de vista teórico y práctico la democracia con los derechos humanos, estuvo en el origen de la iniciativa peruana sobre la carta democrática. Al presentar la idea y el proyecto de crear, desarrollar y sistematizar nuevos mecanismos de protección y promoción de la democracia, logrando de esa manera un salto trascendente en la normativa democrática de la organización de estados americanos. Queríamos pasar de una concepción que adscribía la democracia como un régimen político de preferencia común, a un concepto en que la democracia encuentre su sustento y justificación en la realización de los derechos humanos. Queríamos impulsar el cambio para que la democracia en el sistema interamericano pase de ser un valor político a constituir un bien jurídico protegido, una obligación internacional exigible.” En su Conferencia Inaugural en el Foro “A un año de la Carta Democrática Interamericana”, Lima, 24 al 27 de septiembre de 2002. http://www.acuerdodelima.org/docs/01eperez_de_cuellar.pdf

- *Venezuela: el artículo 20 de la Carta Democrática*

La Carta Democrática Interamericana fue invocada por primera vez el 13 de abril de 2002 por el Grupo de Río y su aplicación confirmada por el Consejo Permanente de la OEA, ante la rápida sucesión de eventos que se produjeron en Venezuela a partir del 11 de abril de ese mismo año.

Ante la represión de una marcha opositora en la que hubo heridos y víctimas mortales y el anuncio de la renuncia del Presidente por parte del entonces Ministro de la Defensa, el Grupo de Río reunido en Costa Rica emitió el día 12 una Declaración en la que reafirmó “el Derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla”, reconoció a la democracia representativa como “indispensable para la paz y el desarrollo de la región dentro del marco de la Carta Democrática Interamericana, lamentó los hechos violentos y la pérdida de vidas humanas, condenó la interrupción del orden constitucional “generado por un proceso de polarización creciente”, instó a “la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y a dar los pasos necesarios para la realización de elecciones claras y transparentes, en consonancia con los mecanismos previstos por la Constitución venezolana” y solicitó al Secretario General de la OEA la convocatoria de una reunión especial del Consejo Permanente “conforme al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana”, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente, a la vez que pidió al Secretario General tomar “contacto con la realidad política de Venezuela a través de los medios que considere más adecuados”.¹⁴

El día 13 el Consejo Permanente aprobó la resolución 811 en la que consideró que “en Venezuela se ha producido una alteración del orden constitucional que afecta gravemente su orden democrático, que da lugar a la aplicación de los mecanismos previstos en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana” y resolvió, aparte de lo común al Grupo de Río, solidarizarse con el pueblo venezolano y “apoyar su voluntad de restablecer una democracia plena, con garantías ciudadanas y de respeto a las libertades fundamentales, en el marco de la Carta Democrática Interamericana”, instar a la normalización democrática en

¹⁴ “Declaración del Grupo de Río sobre la Situación en Venezuela”. En OEA. *Situación en Venezuela*. http://www.oas.org/documents/Venezuela/default_year.asp?nYear=2002

el marco de la Carta Democrática, enviar a Caracas una misión encabezada por el Secretario General y convocar “de conformidad con el artículo 20, párrafo tercero, de la Carta Democrática Interamericana, a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General a celebrarse en la sede de la Organización el jueves 18 de abril de 2002 para recibir el informe del Secretario General y adoptar las decisiones que se estimen apropiadas.”¹⁵

Ya el 18 de abril, cuando el Secretario General rindió su informe, la situación venezolana estaba menos confusa y, en el registro de ese informe, leemos, por una parte, la clarificación de la sucesión de hechos que tras la juramentación de un gobierno provisional, fue revertida por el retorno del presidente Chávez a su cargo.¹⁶ Por la otra, allí se encuentra un expreso esfuerzo por enmarcar la situación fuera de la caracterización de un golpe de estado clásico, lo que dará lugar a una extendida presencia de la OEA en Venezuela. Leemos en el recién citado Informe del Secretario General al Consejo Permanente:

... me he propuesto hacer una presentación sucinta sobre los antecedentes de lo ocurrido entre 11 al 13 de abril, la cual de ninguna manera puede interpretarse como una justificación de la alteración del orden constitucional. Es apenas un contexto en el cual se dieron los sucesos trágicos del 11 de abril. En la muy difícil coyuntura que han vivido las instituciones democráticas de la República Bolivariana de Venezuela, juzgué también oportuno mirar aspectos de la vida institucional del país en relación con disposiciones de la Carta Democrática.

En suma, por primera vez se examinaba una crisis de la democracia atendiendo al problema de la baja calidad del desempeño de un gobierno dotado de

¹⁵ “Resolución 811. Situación en Venezuela”, 13 abril 2002. En OEA. *Situación en Venezuela*.

¹⁶ “Tendría que comenzar por decir que es necesario señalar, por lo menos hasta que no se demuestre lo contrario, que los organizadores de la manifestación convocada por la oposición política y muchas organizaciones sociales en los días precedentes y en el propio 11 de Abril, son diferentes de quienes usurparon el poder, detuvieron al Presidente Chávez y trataron de instaurar lo que llamaron un gobierno provisional, cuyo ejercicio del mando encontró un amplio y generalizado rechazo no solo por su origen fáctico, sino además por las decisiones que tomó y que significaban el cierre de los organismos elegidos popularmente, la intervención del poder judicial y de todos los organismos del llamado “poder moral”, y en la práctica la derogatoria de la Constitución y de muchos de los actos realizados bajo su desarrollo.” En “Informe en cumplimiento de la Resolución CP/RES811 (1315/02). Situación en Venezuela”. En OEA. *Situación en Venezuela*.

legitimidad democrática por su origen electoral.¹⁷ En el espíritu de esta iniciativa y como parte de sus atribuciones, en mayo de ese año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó y obtuvo autorización del gobierno de Venezuela para realizar una visita in loco a partir de la cual el 10 de mayo produjo un reporte de 19 puntos y unas observaciones preliminares que luego se ampliarían en un informe hecho público en 2003.¹⁸

En resolución del 4 de junio de 2002, la Asamblea General de la OEA reiteró su “determinación a continuar aplicando, sin distinción y en estricto apego a la letra y espíritu de la Carta Democrática Interamericana, los mecanismos previstos en la Carta Democrática Interamericana para la preservación y defensa de la democracia representativa, reiterando el rechazo al uso de la violencia para reemplazar cualquier Gobierno democrático en el Hemisferio” a la vez que alentar al gobierno de Venezuela a que explorara “las posibilidades que ofrece la OEA, en la promoción del diálogo nacional que actualmente se

¹⁷ En este aspecto, el informe del Secretario General identificó los siguientes problemas: a. “una práctica peligrosa de deliberación en la Fuerzas Armadas, que determina que muchos protagonistas de la vida pública vivan atentos a lo que los oficiales de las distintas armas opinan del acontecer político, incluidas las ordenes de su Comandante en Jefe, el Presidente Constitucional de la República”; b. “inquietudes sobre la separación e independencia de los poderes públicos y la falta de contrapesos, como que sus titulares fueron escogidos por las mayorías que imperaron en la Asamblea. Los diputados de oposición llaman la atención sobre una reciente providencia del Tribunal Supremo de Justicia que señaló que el período presidencial comenzó a partir del mes de enero del 2000”; c. “se han incrementado las denuncias de violación de los derechos humanos, de intimidación, de vandalismo y saqueos, de pérdidas de vidas y personas heridas... quejas sobre la responsabilidad en estos hechos de los Círculos Bolivarianos, grupos de ciudadanos u organizaciones de base que apoyan el proyecto político del Presidente”; d. “Los representantes de las cadenas de televisión se quejan de la manera abrupta como se interrumpieron las señales de los canales de televisión privados abusando según ellos de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones... las autoridades que representan los poderes del Estado señalaron la falta de objetividad de algunos medios para informar sobre los sucesos que condujeron a la restauración del orden constitucional”; d. “los partidos de oposición en la Asamblea Nacional consideran conculcados sus derechos como minorías... Llamaron la atención sobre el uso de los mecanismos de la ley habilitante.”; e. “La Central de Trabajadores de Venezuela (CTV) planteó la imperiosa necesidad de que el poder ejecutivo acepte la escogencia de sus directivos conforme al resultado de la elección convocada por iniciativa del propio gobierno nacional”. La amplitud del diagnóstico y las recomendaciones prácticas del Secretario General, ilustran el sentido amplio que la invocación de la Carta Democrática daba a su misión.

¹⁸ En OEA, *Situación en Venezuela*.

desarrolla en Venezuela, convocado por el Presidente Hugo Chávez Frías, en aras de profundizar la reconciliación nacional.”¹⁹ Ante la poca credibilidad de las Mesas de Diálogo convocadas por el gobierno, el Consejo Permanente, al apoyar el interés de la oposición en la propuesta de buenos oficios de la OEA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Carter, insistió en “brindar el apoyo y la ayuda que el Gobierno de Venezuela requiera para la realización del proceso de diálogo y la consolidación de su proceso democrático.”²⁰

El 15 de octubre, las tres organizaciones presentaron una “Declaración de Principios por la Paz y la Democracia en Venezuela”, suscrita por gobierno y oposición tres días después, que sentó las bases para la instalación de una Mesa de Negociación y Diálogo el 8 de noviembre, facilitada por el Secretario General de la OEA, con el propósito de buscar acuerdos para solucionar la crisis del país por la vía electoral, así como también sobre los siguientes temas: fortalecimiento del sistema electoral, desarme de la población civil e instalación y funcionamiento de la Comisión de la Verdad.”²¹

Transcurrieron seis meses entre el momento en que se instaló esa Mesa y el final de sus deliberaciones el 28 de mayo de 2003 con la firma del “Acuerdo entre la representación del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman”.²² Ese documento, sobre la base de los principios acordados en octubre de 2002 y en el marco de la Carta Democrática, definió, en esencia, los siguientes compromisos: a. “concluir la Ley para la conformación de la Comisión de la verdad, a fin de que la misma coadyuve en el esclarecimiento de los sucesos de Abril de 2002 y coopere con los órganos judiciales para que se establezcan las debidas responsabilidades y se sancione a los culpables”; b. la solución de la crisis del país por la vía electoral se logra “con la aplicación del Artículo 72 de la Constitución de la

¹⁹ “Declaración sobre la democracia en Venezuela. AG/DEC. 28 (XXXII-O/02)” 4 de junio de 2002. En OEA. *Situación en Venezuela*.

²⁰ “Resolución 821 CP/RES. 821 (1329/02)”, 14 de agosto de 2002. En OEA. *Situación en Venezuela*.

²¹ “Mesa de Negociación y Acuerdos. Síntesis Operativa”, 7 de noviembre de 2002. En OEA. *Situación en Venezuela*.

²² En OEA. *Situación en Venezuela*.

República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos... o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003.”; c. “resulta indispensable contar a la brevedad posible con un árbitro electoral confiable, transparente e imparcial, a ser designado en la forma prevista en la Constitución”; d. “trabajar con los medios de comunicación públicos y privados, para promover su identificación con los propósitos enunciados en este documento y en la declaración contra la violencia y por la paz y la democracia”; e. “La fecha en la que deberán realizarse los referendos revocatorios ya solicitados, así como aquellos que puedan llegar a solicitarse, la determinará el CNE, una vez cumplidos los requisitos legales y constitucionales pertinentes, y en forma que resulte diligente y oportuna, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, comprometiéndonos a no proponer ni impulsar modificaciones a dicha norma.”

Escapa a los propósitos de este trabajo el seguimiento detallado de todo el proceso de negociaciones y del llamado Mecanismo de Enlace y Seguimiento que se mantuvo activo hasta finales del año 2004. Baste para nuestro interés destacar cómo prevaleció en la perspectiva de la OEA la visión amplia sobre la crisis política venezolana que había diagnosticado el informe del Secretario General del 18 de abril de 2002. Así queda evidenciado en el amplio informe que sobre su labor de facilitación presentó César Gaviria a la Asamblea General reunida en Santiago de Chile en junio de 2003, que recoge tanto las complejidades para establecer, desarrollar y concluir las negociaciones, sino las referencias fundamentales al difícil contexto político nacional venezolano.²³

Sin entrar a evaluar los cumplimientos e incumplimientos de lo acordado, ni la involución posterior de la democracia en Venezuela, centrémonos en identificar, antes de pasar a examinar el caso de Honduras, en qué condiciones fue posible activar la Carta Democrática Interamericana en abril de 2002.

²³ “Informe sobre la labor de facilitación del Secretario General en Venezuela” presentado en el Trigésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, , 7 de junio de 2003. En OEA. *Situación en Venezuela*.

En primer lugar, en el momento de invocar la Carta la situación conocida desde Venezuela era la de renuncia del Presidente, lo que sin duda facilitó la reacción colectiva frente a lo que se perfilaba como una crisis política que generaba un vacío de poder. Luego, no obstante la evolución de los hechos hasta llegar a perfilarse un golpe de estado, siguieron pesando las circunstancias de gran movilización, represión y víctimas en una sociedad cargada de conflicto.

Esa situación, en segundo lugar, tenía antecedentes en una escalada de protestas que venían creciendo en frecuencia y participación desde finales del año 2001, a la vez que tenía como referencias previas los traumas políticos del proceso constituyente –con la disolución del Congreso a partir de la decisión judicial de considerar la Asamblea como poder originario; las atribuciones amplias a través de las cuales fueron designados poderes de control y contrapeso (Fiscal, Procurador, Defensor del Pueblo...) por el llamado “Congresillo”, que sesionó una vez que la Asamblea cumplió su misión y la nueva Constitución fue aprobada en referendo; la aprobación de una ley habilitante y la propuesta presidencial de casi medio centenar de leyes que modificaban el régimen socioeconómico. Súmense a ello las trabas puestas a la iniciativa de referendo consultivo que sectores de la oposición intentaron en el año 2002, el paro entre noviembre de 2002 y enero de 2003 que se convirtió en indefinido y se extendió al sector petrolero y, no menos importante, la presencia de militares en la Plaza Altamira de Caracas entre finales de octubre de 2002 e inicios de 2003 y en desconocimiento y exigencia de renuncia al Presidente.

Ese bosquejo de la situación, no sólo da una idea sobre lo que desde el exterior se percibía como una crisis política que, de no restablecerse canales y controles institucionales aceptables para todos, podía fácilmente escalar a mayores niveles de violencia. Además, da también una idea sobre la situación de un gobierno que –como es posible decir desde el presente– necesitaba ganar tiempo, recuperar impulso y control de la situación, sin renunciar a su proyecto. Desde aquel mayo de 2002, recordemos, nunca más fue autorizada la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el gobierno se fue distanciando del sistema interamericano de protección de los derechos humanos al punto de incumplir sentencias de la Corte, llegándose a proponer desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia –citando por cierto el antecedente del Perú de los años de Fujimori– que el país denuncia la Conven-

ción Interamericana de Derechos Humanos.²⁴ Recuérdese también que desde noviembre de 2004, justo después de fracasar la iniciativa de revocar el mandato al Presidente –tras superar muchos obstáculos y retrasos–, se lanzó un plan político denominado “Nuevo Mapa Estratégico” que no hizo más que profundizar lo que en los años anteriores describía una tendencia de abandono de principios y prácticas democráticas.

Regionalmente y en Europa, como última consideración, el ambiente político ofrecía posibilidades de apoyo a las gestiones de la OEA en el amplio marco de la Carta Democrática, al punto que el Secretario General, César Gaviria, contó a partir de enero de 2003 con el apoyo de un Grupo de Amigos compuesto por los cancilleres de Brasil, Chile, México, Portugal, España y Estados Unidos.

- Honduras:

El caso de Honduras fue el segundo en el que se invocó la Carta Democrática, no obstante que tarde y de modo incompleto. Las miradas previas a los casos de Perú y, especialmente, de Venezuela, sirven para establecer el contraste con el trato dado a la crisis hondureña que, para la OEA, no pasó de ser un “cuartelazo” tradicional. También contrasta con esos casos y el diagnóstico mismo la solución electoral que encontraron los hondureños, sin apoyo de la OEA, bajo fuertes medidas de presión y aislamiento internacional mientras el presidente derrocado ingresaba a territorio de Honduras y se mantuvo protegido en la sede diplomática brasileña.

Para analizar estos aspectos organicemos la secuencia de los hechos y acciones de la OEA en dos fases que documentaremos con un muy amplio y ponderado informe de Human Rights Foundation²⁵ y con lo contenido en la página de la OEA sobre la crisis de Honduras y las resoluciones sucesivas a las que dio lugar. Detengámonos especialmente en la primera, la menos difundida y comprendida.

²⁴ Carlos Ayala Corao –*La inexecución de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009)*, 2010– ha estudiado en detalle la resistencia del gobierno venezolano a partir de 2000 a ejecutar las sentencias de la Corte y acoger las recomendaciones de la Comisión.

²⁵ Human Rights Foundation, *Los hechos y el derecho, Detrás de la crisis democrática de Honduras 2009* (Nueva York: 2009).

Primera fase:

Entre el 19 de noviembre de 2008 y el 27 de junio de 2009 el presidente José Manuel Zelaya desarrolló una política de desafío a la democracia hondureña. Por un lado, desde finales de agosto de 2008 tras suscribir su adhesión a la económicamente beneficiosa Alternativa Bolivariana para nuestros Pueblos de América y lograr su aprobación por el Congreso, fue transformando su discurso y posiciones internacionales aproximándose a las tesis antiimperialistas venezolanas y cubanas. Por el otro, propuso y arreció en la campaña para promover una asamblea constituyente. Valga resumir, con relativo detalle, lo ocurrido en esa materia en esos meses.

El 19 de noviembre de ese año asomó por primera vez su proyecto de hacer un proceso constituyente para cambiar los llamados “artículos pétreos de la Constitución”;²⁶ dos días después lo anunció en una conferencia de prensa en la que anunció que enviaría al Congreso, la solicitud para la inclusión de una cuarta urna en las elecciones generales de noviembre de 2009, para hacer la consulta sobre la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente. El 13 de marzo de 2008 reiteró su intención reeleccionista al responder que esta pregunta “hay que hacérsela al pueblo”; el 23 hizo el decreto presidencial para hacer una consulta que serviría para una “encuesta” que –seguramente previendo la negativa

²⁶ Artículo 2.- La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación. La suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como delitos de traición a la Patria. La responsabilidad en estos casos es imprescriptible y podrá ser deducida de oficio o a petición de cualquier ciudadano.

Artículo 4.- La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria.

Artículo 373.- La reforma de esta Constitución podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria: por igual número de votos, para que entre en vigencia.

Artículo 374.- No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el periodo subsiguiente.

del Tribunal Supremo Electoral— decidió organizaría el Instituto Nacional de Estadísticas. Las reacciones institucionales no se hicieron esperar: dos días más tarde el Ministerio Público se pronunció respecto a que el presidente no estaba facultado para convocar tal consulta y antes del final del mes de marzo, las Fuerzas Armadas reafirmaron su vocación institucional ante las elecciones del 29 de noviembre de 2009 y los líderes de los principales partidos políticos, incluyendo al oficialista Liberal, se pronunciaron contra la intención continuista de la cuarta urna. Igual posición asumieron a mediados de abril el presidente del Congreso y ex vicepresidente Santos, ambos oficialistas.

El 22 de abril de 2008 el presidente Zelaya —que aún no había publicado el decreto cuyo contenido ya era conocido— declaró que si una vez establecida la Asamblea Constituyente se plantearan conflictos con los poderes constituidos, estos serían disueltos y el pueblo debería elegir un nuevo gobierno.

Mientras continuaba una costosa campaña de propaganda gubernamental a favor de la consulta, a lo largo del mes de mayo se produjeron nuevos roces institucionales. El 8, el Ministerio Público presentó una demanda de ilegalidad contra el decreto ejecutivo; el 12, el Tribunal (Juzgado de Letras Contencioso Administrativo) admitió la demanda pero no la petición de suspender la consulta; el 14, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos se pronuncia contra la modificación del principio de alternabilidad. El 20, la Procuraduría General de la República presentó al mismo Juzgado un informe que concluía que debían suspenderse todas las iniciativas para la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente. El 22, el Tribunal Supremo Electoral ordenaba la suspensión de la propaganda sobre la cuarta urna.

El 26, el Presidente retira el decreto que aún no había publicado (PCM-05-2009) y lo sustituye por otro (PCM-019-2009) que ordena a todas las instancias de gobierno realizar las tareas conducentes a la realización de la encuesta. El 28 de mayo, según lo previsto, el Tribunal Supremo Electoral convocaba las elecciones generales el 29 de noviembre, mientras el 29, el Juzgado de Letras Contencioso Administrativo, extendía los efectos de su sentencia previa sobre el nuevo decreto. El Presidente respondió dando a las Fuerzas Armadas la orden de apoyar la consulta y a comienzos de junio, como anfitrión de la Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula, el 2 de junio, dijo en su discurso “la encuesta de opinión pública va el 28 de junio”.

Aunque enseguida el ministerio Público difundió su mensaje a los militares sobre la inconstitucionalidad de la orden presidencial, pese a que la mayoría de los diputados exigió el 3 de junio que el Presidente rectificara su posición, entre el 18 y el 19 de junio la OEA respondió a la petición de observación electoral (para el 28 de junio) presentada por el representante de Honduras el día 9, diciendo que no harían observación, pero sí enviarían una misión de acompañamiento al “acto político” de la consulta.

Las tensiones institucionales continuaron y el 23 de junio el Congreso solicitó a la OEA que retirara su misión. El jefe de la misma, Raúl Alconada Sempé, defendió públicamente al lado de Zelaya su presencia en Honduras. El mismo día, el Presidente destituía al Jefe del Estado Mayor Conjunto, general Romeo Vásquez.

El día 25 es publicado el decreto ejecutivo de convocatoria a la consulta, la Corte Suprema restituye a Vásquez en la jefatura del Estado Mayor, llegan las urnas y el material para la consulta enviados por el gobierno de Venezuela, el Presidente personalmente dirige una operación para hacerse del material electoral que la Fiscalía había incautado y depositado en instalaciones militares y el Congreso decide instalar una comisión para investigar la violación de la Constitución por Zelaya y la actitud y aptitud misma del Presidente.

Ahora bien, a la luz de esta secuencia es del mayor interés considerar el hecho de que el 26 de junio, a petición del gobierno de Zelaya, se reunió el Consejo Permanente de la OEA y, tras invocar el artículo 17 de la Carta Democrática²⁷ –es decir, tras aceptar que el gobierno de Zelaya estaba siendo amenazado en su legítimo ejercicio del poder– nombró una misión especial (manteniendo la de acompañamiento) no obstante que sin acuerdo respecto a la orientación que la nueva misión debía procurar, es decir, adoptando rígidamente los supuestos del artículo 17 de la Carta Democrática (y la tesis del Presidente amenazado por un golpe de estado) o acogiéndose al concepto de la Carta expresado en su

²⁷ Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

artículo 20²⁸). La evolución de los acontecimientos favoreció la segunda postura que ya, de hecho, se había impuesto por omisión hasta ese momento.

El 27 de junio se anunciaba desde la OEA que el día 2 llegaría a Honduras la misión especial.

Segunda fase:

Conocido es que la madrugada del 28 de junio, a pocas horas de que el Presidente iniciara la consulta, éste fue detenido por efectivos militares y enviado al exterior. De inmediato, fue designado Presidente Provisional el Presidente del Congreso Roberto Micheleti.

Entre el 28 de junio y el 29 de noviembre se desarrollará una dinámica en la que la OEA sale rápidamente de la escena mientras tienen lugar iniciativas contradictorias y el gobierno de Roberto Micheleti persiste en la organización y realización de las elecciones en el calendario previsto.

Centrémonos en el trayecto de la presencia internacional en Honduras para analizar brevemente el papel de la OEA y la regresión que este caso significó para la Carta Democrática e, incluso, para el prestigio del foro político hemisférico.

La efectiva presencia de la OEA partió de un diagnóstico inicial que dejó completamente de lado la primera fase de la crisis hondureña. Al asumir como punto de partida la invocación del artículo 17 de la Carta Democrática que se había producido el 26 de junio, la Resolución del 28 se ciñó a la fórmula de

²⁸ En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

condena y ultimátum ante un golpe militar tradicional: condenar el golpe de estado, exigir el inmediato, seguro e incondicional retorno del Presidente Manuel Zelaya, declarar que no se reconocería “ningún gobierno que surja de esta ruptura inconstitucional”, encomendar al Secretario General que realizara consultas regionales aprovechando las reuniones del Grupo de Río y el Sistema de la Integración Centroamericana, así como convocar una reunión extraordinaria de la Asamblea General. El 30 de junio, reunida la Asamblea, instruyó al Secretario Insulza para hacer gestiones diplomáticas y resolvió que si éstas no rendían frutos en un plazo de 72 horas, se decidiría la suspensión de Honduras de la OEA. Y así sucedió el 4 de julio, de modo que en los episodios siguientes la OEA quedó al margen y sólo la mediación del Presidente costarricense Oscar Arias –iniciada tras consulta de la secretaria de Estado Hillary Clinton con José Manuel Zelaya– dio lugar a aproximaciones lentas pero finalmente constructivas para llegar a las elecciones. La propuesta de acuerdo de San José en julio y su adaptación como acuerdo San José-Tegucigalpa en septiembre permitieron restablecer contactos con el gobierno de Micheletti mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos logró el permiso para una visita *in loco* “para relevar información y recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto del golpe de Estado del 28 de junio de 2009”. El informe de la Comisión fue dado a conocer el 21 de agosto de 2009 y así como allí se hizo un escrutinio de los abusos cometidos desde el 28 de junio, en adelante se produjeron sucesivos informes en los momentos en los que, en los días inmediatos a la de la entrada y permanencia de Zelaya en la sede diplomática brasileña y en adelante, fueron condenados los excesos de la fuerza pública, el cierre de medios de comunicación y la suspensión de garantías.

La OEA, a través de las gestiones del Secretario General, sólo volvió a ser parte visiblemente activa y útil en ese camino luego de que se acordaron los puntos del acuerdo San José-Tegucigalpa.

El 10 de septiembre de 2009 el Secretario General atribuía a deficiencias de la Carta Interamericana la dificultad para actuar preventivamente antes que se generaran graves crisis para la democracia. Cinco meses después, el 10 de febrero de 2010 ya realizadas con normalidad y alta participación las elecciones presidenciales en Honduras y establecido el nuevo gobierno, el mismo Secretario General de la OEA declaró “Hay lecciones que tenemos que guardar del caso de Honduras. La principal es que las crisis tienen que ser enfrentadas antes”.

En el caso de Honduras, digamos para terminar, que en la solución de la crisis pesaron decisivamente las circunstancias y los actores nacionales presionados contradictoriamente por iniciativas internacionales. El marginamiento de la OEA la dejó sin recursos para influir por sí misma en el resultado sacando partido de las Carta Democrática; sólo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos supo moverse en cumplimiento de su misión propia.

La mediación discretamente estimulada desde EE.UU. tuvo un papel práctico, no tanto para la definición precisa de la solución, sino al permitir un margen para la ruta electoral que finalmente eligieron los propios hondureños. La insistencia de la ALBA por reponer a la fuerza a Zelaya no tuvo éxito y quizá, en cambio, contribuyó a poner en evidencia la pérdida de legitimidad de desempeño del gobernante depuesto.

Las condiciones que impidieron que el caso de Honduras fuese atendido debidamente desde la OEA, más que con falta de precisiones y vacíos en la Carta Democrática, está relacionada con ese trasfondo político, en el que se ha perdido el sentido que en su momento tuvo la aprobación de ese compromiso. Eso que le era esencial –y que sólo parece permanecer vivo en la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue muy bien expresado por el peruano Javier Pérez de Cuellar en el primer cumpleaños de la Carta Democrática:

“El derecho a la democracia, en ese contexto (el del retorno de la democracia a los derechos humanos, como su fuente de origen), podría definirse como la facultad subjetiva, de individuos y pueblos, de exigir al poder constituido el establecimiento de un régimen político basado en el estado de derecho y la separación de poderes, en el que los ciudadanos elijan periódicamente a sus gobernantes y representantes a través de procesos electorales libres y justos, y sobre la base de la interacción de una pluralidad de partidos políticos, el pleno respeto al ejercicio de las libertades de expresión, prensa y asociación y al goce efectivo de los derechos humanos.”

En pocas líneas: no son tan nuevas las crisis de la democracia

Vistos los antecedentes, las complejas crisis por las que en el siglo XXI vienen atravesando las democracias no son tan nuevas.

El caso de Honduras ha sido una síntesis compleja y dolorosa de problemas que han agobiado por muchas décadas a los latinoamericanos y que hoy afectan gravemente a Venezuela: el choque con el olvido de lo que habíamos

avanzado en la práctica de la democracia; la dificultad para detener su erosión desde adentro, desde los gobiernos; el deterioro de las instituciones de la democracia representativa y las engañosas propuestas supuestamente participativas pero esencialmente refrendarias; la confusión de la democracia con el mero proceso electoral o con la proliferación de consultas; la pérdida de sentido de la acción multilateral cuando las organizaciones internacionales no cuidan su esencia y se convierten en meros espacios para la negociación de intereses de gobiernos que se consideran protegidos por la soberanía.

Libros y artículos

Cardozo, Elsa. “La OEA, el principio de no intervención y los cambios en la agenda hemisférica”. En *La Organización de Estados Americanos y sus retos*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos, MRE, 2000.

Consalvi, Simón Alberto. *Rómulo Betancourt en la Conferencia de Bogotá, 1948*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt (Serie Cuadernos de Ideas Políticas, nro. 8, 2008).

Huntington, Samuel P. *The Third Wave. Democratization in the Twentieth Century*. Oklahoma: Oklahoma University Press, 1993.

Mejías, Sonia Alda. *La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones*. En www.iugm.es/americalatina/La%20OEA.pdf

Aguilera Peralta, Gabriel, “Cuba y la OEA. Apuntes de una larga y complicada relación”. Revista *Nueva Sociedad* No 223, septiembre-octubre 2009. http://www.nuso.org/upload/articulos/3628_1.pdf

Pérez de Cuéllar, Javier. *Conferencia Inaugural*. En Foro “A un año de la Carta Democrática Interamericana”, Lima, 24 al 27 de septiembre de 2002. http://www.acuerdodelima.org/docs/01e-perez_de_cuellar.pdf

Romero, María Teresa. *Venezuela en defensa de la democracia, 1958-1998 : el caso de la doctrina Betancourt*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2005.

Documentación de casos

OEA, Informe sobre Perú

<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/Año2000/Peruespecial.htm>

OEA, Situación en Venezuela

http://www.oas.org/documents/Venezuela/default_year.asp?nYear=2002

Honduras (seleccionados por año y mes, entre junio de 2009 y febrero 2010). En OEA, *Comunicados de Prensa* http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicados_prensa.asp?

Human Rights Foundation, *Los hechos y el derecho, Detrás de la crisis democrática de Honduras 2009*. Human Rights Foundation. Nueva York: 2009.

Documentos (orden cronológico)

Carta de la OEA (1948). En Leu, Hans-Joachim y Freddy Vivas. *Las Relaciones interamericanas*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>

Resolución Democracia Representativa /1080, (1991). En <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA. Protocolo de Washington (1992). En http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm

Carta de la OEA (1997). En http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm

Carta Democrática Interamericana (2001). En http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm