

La cláusula democrática de la OEA: el reto de defender (y definir) la democracia en América Latina

Francisco Javier Leyva Ortiz*

Resumen:

En el presente documento se identifica en qué consiste la cláusula democrática de la Organización de Estados Americanos (OEA) y cómo fue aplicada durante las crisis políticas que se llevaron a cabo a partir del 2001, año en que se crea este instrumento, hasta el 2018, cuando se concluye esta reseña. Es así como se presentan ocho casos diferentes con el fin de examinar si existe alguna correlación sobre cómo actuó la OEA en cada uno de ellos, respecto a lo que propone la cláusula democrática, para evaluar si existen similitudes y congruencia entre los ocho casos, respecto a cómo actuó en cada uno de ellos.

Palabras clave: *Democracia, OEA, Golpes de Estado, Latinoamérica*

The OAS democratic clause: the challenge of defending (and defining) democracy in Latin America

Abstract

This document identifies what the democratic clause of the Organization of American States (OAS) consists of and how it was applied during the political crises that took place from 2001, the year this instrument was created, until 2018, when this review is concluded. This is how eight different cases are presented in order to examine whether there is any correlation on how the OAS acted in each of them, with respect to what the democratic clause proposes, as well as evaluating whether there are similarities and consistency between the eight cases, regarding how he acted in each of them, according to each situation.

Key words: *Democracy, OAS, Coup d'état, Latin America*

*Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) Campus Zapopan. Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara. Miembro de Latin American Studies Association. Correo electrónico de consulta: xj.leyva@gmail.com

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se firma en 2001 la Carta Democrática como un intento para dar pautas sobre cómo debe ser una democracia en dicho continente y condenar cualquier intento por desarticularla: tales como los golpes de Estado; sin embargo, ¿qué se puede definir como democracia en el contexto latinoamericano? y ¿por qué en algunas ocasiones, se condenan estos sucesos y en otras ocasiones similares no se les condena y hasta pareciera que se omite el asunto?

Para responder dichas preguntas, se plantearán los orígenes de la cláusula democrática en esta organización internacional, y en seguida, se analizará cómo se aplicó en las diferentes crisis políticas de los países latinoamericanos y si hubo correlación entre lo que dice la Carta y los argumentos bajo los cuales, la OEA decidió aplicarla o no, en algún país.

En este trabajo, los casos de Venezuela y Nicaragua que ocurrieron a partir del año 2018 no se tomaron en cuenta, debido a que la OEA todavía está colaborando en la resolución de dichas situaciones, por lo que no se puede analizar cabalmente cómo fue su labor, hasta que no hayan concluido dichas intervenciones o se hayan solucionado los conflictos.

La OEA y la Carta Democrática Interamericana

Adoptada el 11 de septiembre de 2001, se basa en la Resolución 1080 de 1991 que daba a la OEA el poder para sancionar (o tomar las medidas que considere adecuadas) a los Estados Miembros en caso de “ruptura del orden constitucional o golpe de Estado” (OEA, 2016). Es decir, condena a sus miembros de acuerdo a sus problemas domésticos. El origen de esta Carta descansa en una iniciativa de Perú; país que acababa de sufrir problemas internos por la segunda reelección anticonstitucional del presidente Alberto Fujimori.

José Miguel Vivanco, quien trabajó en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la describe como “una verdadera Constitución de las Américas, pues no sólo contempla los derechos y libertades fundamentales, sino que cuenta con los mecanismos apropiados para hacer frente ante una crisis, ruptura o alteración del orden constitucional en cualquier país de la región” (Vivanco, 2016). Dicha Carta o “Constitución de las Américas” está dividida en seis capítulos:

- I) La democracia y el Sistema Interamericano,
- II) La democracia y los Derechos Humanos,
- III) Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza,
- IV) Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática,
- V) La democracia y las misiones de observación electoral,
- VI) Promoción de la cultura democrática. (OEA, 2016; Párr. 8)

En este sentido, cuando un país presenta alguno de esos problemas internos, la OEA debe convocar de manera inmediata a los países miembros para buscar soluciones pacíficas, como la mediación y el diálogo, entre otros mecanismos del derecho internacional público, bajo el objetivo principal establecer la paz dentro del país afectado.

Venezuela, 2002

El primer golpe de Estado ocurrido tras la firma de la Carta fue en Venezuela, cuando el presidente Hugo Chávez no llevaba ni dos años en el poder y su movimiento bolivariano apenas comenzaba a realizar cambios en el país. La OEA inmediatamente condenó el golpe de Estado y reconoció a Chávez como el presidente elegido democráticamente que era en ese momento.

Ocurrido el 11 de abril de dicho año, abrió el debate sobre cómo definir esta serie de protestas y huelgas, incluso había duda entre conceptualizarlo como un golpe de estado o no. Pedro Carmona, encabezando la oposición y a diversas cámaras de empresarios y de una parte de las Fuerzas Armadas, consiguió la “renuncia” del presidente Hugo Chávez por dos días; pero al ser interpretado como golpe de Estado y ante la presión internacional sudamericana, nunca fue reconocido y Chávez retomó el poder con ayuda del cuerpo militar leales a él. (Clemente Batalla, I. & Ferro, L. Octubre de 2004)

Según el Informe del Secretario General de la OEA de ese entonces, César Gaviria, en cumplimiento de la resolución CP/RES. 811 (1315/02) titulada “Situación en Venezuela” emitido el 18 de abril de 2002 expresaba que:

Es conveniente señalar que el grupo de Río consideró la renuncia del Presidente Chávez como un hecho cumplido, así como también la destitución del vicepresidente y de su gabinete, por lo cual no se solicitó su restitución como parte de las acciones necesarias para defender el orden constitucional. 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 [...] Podemos afirmar que el gobierno que estaba apenas en la fase de instauración, sin ninguna legitimidad democrática, fue fruto de decisiones tomadas por los militares. En carta, que fue del conocimiento de los miembros del Consejo Permanente, quien presidía lo que se auto calificó como gobierno provisional expre-

samente reconoció la ruptura constitucional. Para fortuna de las instituciones democráticas de Venezuela, esa alteración del orden constitucional fue revertida por la reacción de buena parte de la oficialidad de las Fuerzas Armadas y por una vigorosa respuesta ciudadana, tanto de defensores como de opositores del gobierno del Presidente Chávez. (Párr. 8 – 10)

Se puede concluir que en este primer caso, la OEA cumplió su papel al condenar el golpe de Estado y no consideró necesario una aplicación mayor, especialmente, porque el propio gobierno de Chávez retomó el poder por sus propios medios en poco tiempo, sin necesidad de la intervención de organizaciones internacionales para que mediaran. Esto no siempre sería así, porque conforme avanzó el tiempo, se presentaron eventos cada vez más complejos en América Latina.

Nicaragua, 2004

Para octubre de 2004, el uso de fondos sin aclarar por parte del Presidente Bolaños, fue la gota que derramó el vaso de una serie de eventos relacionados con la corrupción y abuso del poder en el país, este hecho abrió la posibilidad al poder legislativo para retirarlo del cargo.

Según un comunicado de prensa de la OEA, la Embajadora Carmen Marina Gutiérrez Salazar, representante permanente de Nicaragua ante la OEA, explicaba en abril del 2005, lo siguiente:

Por solicitud del gobierno nicaragüense, el Consejo Permanente envió en octubre de 2004 una delegación de alto nivel que mantuvo contactos con miembros de la Corte Suprema, la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República y representantes de los partidos políticos y otros sectores. Gutiérrez afirmó que tras esa visita, “las aguas se calmaron” y el gobierno de Enrique Bolaños hizo un llamado para el diálogo [...] Pero solo unas semanas después, el 25 de noviembre de 2004, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó con 74 votos, un paquete de reformas a la Constitución de la República, violentando los pilares fundamentales de la democracia, quebrantando el equilibrio entre los poderes del Estado y quitándole al Poder Ejecutivo algunas de sus atribuciones, entre ellas el derecho al veto a leyes emitidas por la Asamblea Nacional. Con esta reforma, la Asamblea Nacional puede rechazar el veto parcial o total del Poder Ejecutivo y publicar la Ley [...] A pesar de ello, según dicha carta, el presidente “acordó el 12 de enero de 2005, un diálogo nacional con las principales fuerzas políticas mayoritarias del país. Lamentablemente los acuerdos emanados del diálogo no han sido cumplidos por las partes involucradas.

Finalmente, el presidente no renunció, ni se le obligó a renunciar pero en tan sólo un año, en noviembre de 2006 para ser exactos, se llevaron a cabo las próximas elecciones, donde el partido de la oposición ganó, con Daniel Ortega del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En dicho proceso, también se solicitó a la OEA a participar, ahora a través de una “Misión de Observación Electoral” (Centro de Noticias de la OEA, 6 de noviembre de 2006) para dar certidumbre a los resultados.

Tal como se describe, la OEA en un principio envió, el 18 de octubre de 2004, al presidente del Consejo Permanente y al Secretario General para el diálogo con las autoridades y según el Informe Preliminar CP/doc. 3953/04, se argumentaba que dicha visita “no tenía el propósito de brindar apoyo a él o su gobierno, sino a la institucionalidad democrática y que para ello deseábamos conversar con los sectores involucrados directa o indirectamente en los hechos que suscitaron la visita”. (OEA, 20 de octubre de 2004).

Por lo que, en esta ocasión, al no consumarse ninguna destitución formal del presidente, se puede entender que no fue necesaria una intervención mayor o condenar un golpe de estado que ni siquiera se llevó a cabo. Las estrategias meramente se basaron en una visita, con diálogo, baja intervención directa de las decisiones de la OEA en la forma de gestionar el gobierno y finalmente una observación electoral que fue solicitada. Caso muy parecido al ocurrido en Bolivia en los años siguientes.

Bolivia, 2005 y 2008

Previamente, en 2003, se había dado una situación donde la OEA envió un comunicado, respaldando al gobierno en turno y exhortando a que usaran medidas pacíficas para resolver sus diferencias, pero fue hasta 2005 cuando persistía la falta de certidumbre de los procesos electorales y en el comunicado CP/RES. 885 (1499/05) del 26 de julio de dicho año resolvió:

Reiterar la disposición de la Organización de los Estados Americanos para brindar la cooperación técnica apropiada en materia electoral que sea solicitada por las autoridades bolivianas, a fin de facilitar el diálogo como medio para garantizar la preservación de las instituciones democráticas. En este sentido, instruir a la Secretaría General -a través de los mecanismos pertinentes- que, en atención del requerimiento del Gobierno Boliviano, elabore un programa de cooperación electoral.

En esas elecciones, Evo Morales saldría victorioso, pero en 2008 se enfrentaría a una situación donde la OEA tendría que intervenir por tercera vez en ese país y ahora, no sólo como apoyo moral por medio de una

carta, sino que actuó bajo la amenaza de golpes de Estado.

En ese año inició el proyecto de una nueva Constitución, el cual, era una oportunidad perfecta para unos para hacer cambios en su beneficio, pero también perjudicaba los intereses de quienes todavía deseaban un status quo de la situación política, económica y social del país. Como lo señala el profesor de la Universidad de Uppsala, Fredrik Ugglá:

Bolivia fue sacudida por conflictos políticos en el contexto de una institucionalidad cada vez más debilitada. Tanto el gobierno como la oposición hacían uso frecuente de acciones extrainstitucionales y en septiembre la masacre de una marcha de simpatizantes oficialistas en el departamento de Pando demostró la capacidad de violencia presente en la política del país. (P. 247)

Según un Comunicado de prensa de la OEA (26 de abril de 2008) el canciller boliviano recurrió al artículo 17, argumentando lo siguiente:

Cuando un 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. Posteriormente, el Secretario General dio lectura a una carta remitida a la OEA por el prefecto de Santa Cruz, Rubén Armando Costas Aguilera, en la que manifiesta la disposición al diálogo del Consejo Nacional Democrático.

Ante esta situación, el Secretario de Asuntos Políticos presentó ante la OEA el 22 de mayo un informe sobre la situación política en Bolivia y las gestiones realizadas para promover el diálogo y evitar la revocación del presidente, según los Buenos Oficios en Bolivia (2008), presentados por la Secretaría de Asuntos Políticos, presentaron como resultados de las mesas de diálogos:

La modificación de 149 artículos del proyecto de la Asamblea Constituyente, modificaciones planteadas por los sectores de la oposición, permitieron alcanzar un acuerdo y aprobar la nueva Constitución Política que, si bien no contempla las aspiraciones absolutas que pretendían cada una de las partes, se logró un grado de aceptación relevante.

Es decir, nuevamente, la OEA no se presentó ante una destitución consumada del jefe de Estado, sino que se enfrentó ante un problema donde se requería algo más que el diálogo. Otra diferencia que se encuentra respecto a los casos anteriores, es la serie de asesinatos ocurridos en Pando. Este hecho ponía en evidencia la urgencia de una intervención para conservar no sólo el orden democrático, sino el orden público y el respeto de los derechos humanos de los individuos,

razón por la cual, según el Acta protocolar CP/ACTA 1670/08 del 19 de noviembre de 2008, dichos casos “fueron entregados por sus representantes a nuestra Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (OEA, 2008).

Sin embargo, no fue hasta el siguiente año cuando la OEA se enfrentó al primer gran reto en cuanto a la implementación de la Cláusula Democrática, al punto de tener que agotar las opciones para encontrar una solución e incluso, recurrir a la expulsión de dicho país: Honduras.

Honduras, 2009

José Manuel Zelaya Rosales, entonces presidente de Honduras, fue acusado de querer hacer modificaciones a la ley para poder reelegirse por medio de un plebiscito, por lo cual, la Suprema Corte de Justicia de su país, por unanimidad votó en contra. Zelaya, previamente, había despedido a una cantidad importante de personal que estaba en contra de esta medida, los cuales, también solicitaban a la Suprema Corte que fueran destituidos, entre ellos, personal de las Fuerzas Armadas, quienes perpetraron el golpe de Estado cuando en el poder legislativo se aprobó su destitución. Derivado de estos hechos, Roberto Micheletti, presidente, hasta entonces del congreso, asumió como presidente interino. (BBC, 28 de junio de 2009)

Según el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado Honduras: derechos humanos y golpe de estado emitido el 30 de diciembre de 2009, se describen los hechos ocurridos el 28 de junio de 2009:

Se produjo en Honduras el derrocamiento del presidente democráticamente electo y la ruptura del orden democrático y constitucional. A las 5 de la mañana, efectivos del Ejército hondureño, actuando bajo instrucción del jefe del Estado Mayor Conjunto y del Vice Ministro de Defensa, ingresaron a la residencia presidencial, privaron de libertad al presidente José Manuel Zelaya Rosales y lo trasladaron en un avión militar a Costa Rica. (p. 6)

El mismo 28 de junio de 2009, la OEA condenó el golpe de Estado, exhortando a que el presidente Zelaya regresara a su cargo de presidente, y declaró que no se reconocería a ningún gobierno que surgiera de esa ruptura inconstitucional.

Según el comunicado de prensa de la OEA del 5 de julio de ese año, el Consejo Permanente se reunió con carácter de urgencia a petición del Secretario General, José Miguel Insulza y suspendió a Honduras como miembro

como consecuencia del golpe de Estado que expulsó del poder al presidente José Manuel Zelaya. En una resolución adoptada por aclamación por todos los países miembros [...] Se caracteriza por la condena de la comunidad internacional a las acciones del ejército y del gobierno de facto (OEA, 2009).

La OEA organizó rondas de negociaciones entre Manuel Zelaya y Roberto Micheletti con el Presidente de Costa Rica como mediador, en el llamado “Diálogo de San José” donde se proponía que regresara al poder el presidente Zelaya, pero nunca quisieron ceder en esa parte. La salida de la crisis fue gracias a las elecciones del 29 de noviembre de ese año, pero en esos meses, la OEA no pudo encontrar otra solución, y el candidato, Porfirio Lobo fue elegido por mayoría y no tanto como un resultado de los esfuerzos multilaterales (Díaz Ordóñez, 2013).

Pareciera lógico pensar que la razón por la cual la OEA actuó de este modo, al punto de verse en la necesidad de expulsar a Honduras de dicha organización, es porque se llevó a cabo un golpe de estado; sin embargo, conforme avanza el tiempo, se presentan otras situaciones similares en otros países donde no se ejecutan las mismas acciones.

Ecuador, 2010

El 30 de septiembre de 2010, el Consejo Permanente de la OEA repudió los hechos de violencia ocurridos en Ecuador y respaldó al gobierno del presidente Correa. En una sesión extraordinaria convocada a petición de la Representación Permanente de Ecuador ante la OEA, el Consejo Permanente aprobó por aclamación una resolución en la que se hizo

un enérgico llamado a la fuerza pública y a los sectores políticos y sociales a evitar todo acto de violencia que pueda exacerbar una situación de inestabilidad política, atentando contra el orden democrático instituido, la paz social y la seguridad pública. (OEA, 30 de septiembre de 2010; Párr. 2)

Según el comunicado de prensa de la OEA del 21 de octubre de 2010, el Secretario General, Insulza, hizo un llamado a los gobiernos e instituciones multilaterales de la región para “evitar que el golpe de Estado se consuma” (OEA, 2010). Según este mismo comunicado, se llevó a cabo un evento titulado, “La crisis política en Ecuador: Una conversación con José Miguel Insulza”, organizado por el think tank Diálogo Interamericano en Washington, D.C. donde

El máximo representante de la organización hemisférica describió los hechos de ese día en Ecuador y negó que fueran simplemente una “polvareda” entre el presidente de Ecuador, Rafael Correa, y la Policía Nacional. Insistió además en el peligro que revistió la situación y recordó que la huelga de la policía fue acompañada por otros acontecimientos como el cie-

rrer del Aeropuerto de Quito por parte de un grupo de las fuerzas armadas, ataques contra el presidente de la República y al Canciller ecuatorianos, falta de presencia policial en las calles para defender la ley, y las duras expresiones con contenido político que se escucharon en los cuarteles policiales. “No sé cómo llaman ustedes a eso, pero yo ciertamente no lo llamo una ‘polvareda’ entre el presidente y un grupo de policías”, afirmó Insulza. “Para mí fue una tentativa de golpe de estado; lo he visto en mi país y en otras partes de América Latina. Con eso es lo que estamos tratando de acabar.

Ciertos periódicos de tendencia ideológica, como El Universo, criticó a la OEA por calificar los sucesos de Ecuador como golpe de estado, cuando sólo fueron unas revueltas, con la cual, resultó herido el presidente Correa, junto con otra serie de funcionarios, donde resultaron 12 muertos y 270 heridos. No obstante, Insulza defendió a la OEA diciendo que “no es una organización de guerreros sino de bomberos. Combatimos el fuego con agua, no con más fuego” (OEA, 2010).

Si bien en este caso en particular se le puede criticar a la OEA de usar con mucha facilidad la definición de golpe de Estado ante cualquier intento de atentar contra la persona que ocupa el poder ejecutivo, hubo otros escenarios donde se le puede criticar de lo opuesto: de no clasificar como golpes de Estado a acontecimientos que, para algunos Estados miembros, sí lo eran, como el de Paraguay en 2012, especialmente porque sí se consiguió la destitución del presidente en turno.

Paraguay, 2012

Este caso causó mucha controversia porque a diferencia de los anteriores, no hubo una postura clara por parte de todos los miembros; finalmente, la OEA negó que se tratase de un golpe de estado, a pesar de las críticas recibidas.

Ese año, el Senado destituyó al presidente Fernando Lugo, del partido de izquierda, Partido Demócrata Cristiano y lo sustituyeron con Federico Franco el Partido Radical Liberal Auténtico. Se le acusaba de casos de nepotismo y de violencia policial en el caso de Campo Morombí, en Curuguaty, donde hubo asesinatos por parte de la policía, el cual sirvió de escándalo para justificar su destitución. Cabe mencionar que Lugo fue el primer presidente de izquierda tras 61 años de gobierno del Partido Colorado y que, desgraciadamente, “este tipo de usos de violencia por parte de autoridades locales han sido muy comunes en el campo paraguayo”. (BBC, 21 de abril de 2013)

Los principales críticos de la OEA provenían de MERCOSUR, el cual, suspendió a Paraguay como

su Miembro, debido a que este organismo también cuenta con una cláusula democrática, ubicada en el Protocolo de Ushuaia de 1998. Es decir, la OEA no es la única que califica a los países de ser lo suficientemente democráticos o no y aunado a lo anterior, gracias a su suspensión, Venezuela pudo entrar en MERCOSUR, ya que Paraguay era el único que “se oponía a su ingreso” (La Nación, 2012).

En la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente, celebrada el 22 de agosto de 2012, titulada Consideración de la situación en la República del Paraguay, se menciona que:

El propio Secretario General advierte en su informe que existe una situación de normalidad política, económica y social que es conveniente preservar subraya que Lugo fue quien aceptó la decisión del Congreso, pero al mismo tiempo señala que hay un recurso de inconstitucional interpuesto y que los defensores de Lugo plantearían una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. [...] El Presidente Lugo, en particular, y sus seguidores no han sido objeto de persecución política o actos que atenten contra su seguridad personal. Al contrario, como hablaré más adelante, el presidente Lugo tiene plena movilidad en el país y ha realizado actos políticos en diferentes zonas y ha hecho declaraciones de manera bastante profusa. También sus seguidores. Y hay incluso una crítica abierta, muy abierta, al Gobierno de parte de su fuerza. (p. 3)

Ante este argumento, el Director General de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de La Argentina respondió en la misma Sesión Extraordinaria (2012) que:

El informe del Secretario General adjudica la situación a una ruptura en la sociedad paraguaya y a una confrontación severa del poder ejecutivo y del poder legislativo que se volcó contra el presidente. El informe parece asumir como algo natural que la pérdida de apoyo político del presidente en el Congreso justifique una decisión política del poder legislativo, como si estuviéramos frente a un sistema parlamentario en que el poder ejecutivo sea ejercido por el grupo que detenta la mayoría parlamentaria y no de un sistema presidencial en el que existe división de poderes y la legitimidad emana de los procesos electorales de cada poder por separado. (p. 22)

De igual forman, en dicha Sesión Extraordinaria (2012), el Representante Permanente de Paraguay respondió que

no piensen que no somos conscientes de que la destitución de un presidente por la vía del juicio político es una experiencia traumática. Si tienen alguna duda, deténganse a pensar en aquellos que han pasado por ello. Muchos de los aquí presentes lo han vivido por circunstancias similares o aún en peores crisis, por los más diversos motivos. Alguien en esta misma Sala nos llamaba a reflexionar en una de estas sesiones: “aquél

que esté libre de pecado que tire la primera piedra”. ¿No creen ustedes, estimados colegas, que el Paraguay ya ha explicado suficientemente lo sucedido? ¿No creen ustedes que ya han expresado libre y suficientemente los países que así piensan, sus razones de condena, de rechazo, de crítica y de molestia? ¿No creen ustedes, estimados colegas, que ha llegado el momento de que el pueblo paraguayo sea comprendido, de que es soberano y que defenderá con toda la fuerza de sus convicciones su derecho a ser libre e independiente y defenderá asimismo su legítimo derecho a la libre determinación? (p. 5)

Ante este argumento, el Director General de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de La Argentina hizo mención a lo siguiente (2012):

Se cuestiona que se estuviera instalando en la región una nueva modalidad de golpes, denominados suaves. Pero no con ejemplos de que esto no estaba ocurriendo. Sino con ejemplos de que ya había ocurrido en el pasado, que no era esta una modalidad novedosa. Proponiendo tal vez que nos congratuláramos que ahora estas situaciones nos preocuparan, pero no al punto de reaccionar. Sugiriendo, en definitiva, que la región podía morigerar sus ambiciones en materia de democracia y que no va a estar tan mal lo que estaba sucediendo. No se puede aceptar esta propuesta a ser mediocres. Los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados se pronunciaron con claridad sobre lo ocurrido en Asunción, calificándolo de ruptura del orden constitucional. Suspendieron a Paraguay de participar en la cuadragésima tercera reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Y los miembros del MERCOSUR el 29 de junio suspendieron a Paraguay de participar en los órganos del MERCOSUR. (p. 23)

Aparentemente, la OEA no es la única que puede hacer ese tipo de declaraciones sobre qué es y qué no es merecedor de llamarse golpe de estado o de aplicar medidas para el diálogo. También otros procesos de integración latinoamericana, los tienen y velan por su orden regional y por el orden democrático. Entonces, ¿por qué la OEA seguía sin aplicar la cláusula democrática si hubo otros países que si lo hicieron? Según Insulza, “la adopción por parte de la OEA de unas medidas similares no contribuiría a alcanzar nuestros objetivos y conllevaría altas implicaciones económicas para el país”. (El País, 10 de julio de 2012) En su lugar, propuso enviar una misión de la OEA a supervisar las próximas elecciones en Paraguay en abril del siguiente año, casi un año después del suceso.

El caso de Paraguay no sería el primero donde se daría una destitución del presidente y no se le consideraría golpe de estado, como Honduras; años después, ocurriría una situación similar en Brasil.

Brasil, 2016

En 2016, se inició un proceso impulsado por las dos Cámaras del Legislativo y aprobado por el Tribunal Supremo de Brasil por el que se intentaba destituir a la presidente Dilma Rousseff bajo cargos de “irregularidades presupuestarias, contratar créditos para el Gobierno con la banca pública y emitir decretos que alteraron los gastos sin autorización del Congreso”. (DW, 10 de agosto de 2016; Párr. 4) Estos cargos se le atribuyeron a los dos primeros años después de su reelección, que es cuando su popularidad ya venía más a la baja de lo normal. El Partido de los Trabajadores (PT) al que pertenece, fue el que presentó el caso ante la OEA, acusando al impeachment de ser un golpe de Estado.

No fue sino hasta que se destituyó a Rousseff y llegara Temer al poder, que la OEA envió un comunicado al presidente interino solicitando explicaciones al respecto, para saber si calificarlo de golpe o no y pidiendo que fuera suspendido todo juicio político a la presidenta. Ninguna de las dos ocurrió. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil solamente emitió un comunicado donde se argumentaba que las autoridades competentes estaban trabajando en el caso para hacerse justicia. A pesar de ello, se emitió una Declaración del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, tras reunión con la presidente constitucional del Brasil, Dilma Rousseff (15 de abril de 2016) donde se sostenía lo siguiente:

No existe una acusación de carácter penal contra la presidenta, sino que se la acusa de mala gestión de las cuentas públicas en 2014. Esta es en todo caso una acusación de carácter político, que no amerita un proceso de destitución [...] Además, es necesario resaltar que un régimen presidencial como el brasileño -y la gran mayoría de los de nuestro hemisferio, salvo el Caribe anglófono-, no puede operar de buenas a primeras como si fuese un régimen parlamentario, intentando la destitución, en este caso de la primera mandataria, por un cambio en la correlación de fuerzas políticas en la coalición gubernamental.

El columnista brasileño, Clovis Rossi, lo califica de “una desproporción entre el crimen y el castigo [...] Un abuso del proceso democrático” (BBC, 13 de mayo de 2016; Párr. 8 - 14) donde al participar dos de los tres poderes del Estado en él y al no estar involucrado el Ejército directamente, sino los medios de comunicación, da la apariencia de legitimidad.

La OEA finalmente no lo calificó de golpe de Estado, pero como comenta el sociólogo Boaventura de Sousa Santos, este suceso podría contar con las características de una nueva estrategia para disfrazar los golpes de Estado de manera que parezcan legítimos, una especie de “neogolpe, donde se crean estados de

excepción, aunque sin suspensión de la constitucionalidad”. (BBC, 13 de mayo de 2016; Párr. 21)

Perú, 2017

El país que sería parteaguas para la creación de dicha cláusula democrática, volvería a enfrentarse a episodios de inestabilidad. Pareciera como si el mismo país fuera consciente de que el caso de Fujimori no sería el último en su tipo y que necesitarían algo o alguien que los auxiliara, como si los mismos países fueran conscientes de lo frágil que es la democracia. No fue sólo la OEA la que volvería a estar presente en Perú, sino también el mismo caso de Fujimori, sólo que ahora, su indulto sería el comienzo de una serie de eventos que traerían consigo intenciones de destituir al presidente en turno.

Aunado a esto, en el año 2017, según la BBC, el presidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) “venía enfrentando una larga agonía iniciada por su supuesta implicación en el escándalo de corrupción la constructora brasileña Odebrecht [...] Por lo que la Fiscalía lo llevó a enfrentar un proceso de vacancia en el Congreso por incapacidad moral” (BBC, 2018).

En este sentido, se llevó a cabo una negociación sobre cómo el poder legislativo y judicial del país iban a juzgar dichas acciones y si el presidente debía ser uno de los pagara por los crímenes cometidos, haciendo una especie de impeachment como lo ocurrido en Paraguay y Brasil. Este procedimiento culminaría con una sesión para votar a favor o en contra a finales de 2017 y días previos a dicho proceso, “el secretario general del órgano supranacional, Luis Almagro, indicó que el mandatario peruano pidió presencia de observadores ante situación política actual” (El Comercio, 21 de diciembre de 2017).

El argumento que se usó para que el mismísimo poder ejecutivo recurriera a ella fue “en defensa del orden constitucional” (El Comercio, 21 de diciembre de 2017) y se envió una carta al organismo internacional citando los artículos 17, como se hizo con anterioridad en otros países, además de recurrir al artículo 18, según el cual:

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

En este sentido, la OEA cumplió con lo solicitado y envió dos observadores para supervisar el proceso en el cual, no se sometió a PPK a la vacancia. No obstante, al inicio del siguiente año, nuevamente se desataría otro escándalo al salir a la luz “unos videos que supuestamente revelarían la existencia de intentos de comprar votos en el Congreso para evitar la destitución de Kuczynski” (BBC, 22 de marzo de 2018) los cuales, harían que muchos congresistas votaran a favor en un segundo proceso de vacancia, pero antes de que se llevara a cabo e incluso, antes de que la OEA pudiera opinar al respecto, PPK presentó su renuncia.

Por lo tanto, el proceso de la OEA se daría por concluido, ya que fue una renuncia, no fue un golpe de estado el que perpetraría el orden público y nuevamente, todo este proceso, al emanar desde el poder legislativo, quedaría justificado, así como en el caso paraguayo y brasileño.

Conclusiones

Es así como se puede identificar que solamente en tres ocasiones se ha utilizado el concepto de golpe de estado: Venezuela, Honduras y Ecuador. La variable que tienen en común es el uso de la violencia para intentar sacar del poder a la persona en turno. En el caso de Venezuela y Honduras, estuvo involucrado el ejército para sacar de manera inmediata al presidente en turno, mientras que, en el caso de Ecuador, es la posibilidad de sufrir un atentado contra su vida lo que utilizó como detonante.

Esta variable tiene lógica, tomando en cuenta que en casos como Paraguay y Brasil, donde sí se consiguió destituir a las personas que ocupaban la presidencia, fue aparentemente por medios legales y no se usó la fuerza ni las fuerzas armadas para hacerlo y la OEA se justificó argumentando que, como no se ha atentado contra el o la presidente, ni su persona, ni sus derechos humanos, no es un golpe de estado. Sin embargo, los casos de Paraguay y Brasil han hecho que esté en el aire el concepto de “neogolpe” a este tipo de medidas de destitución.

En el resto de los casos, la OEA sigue desempeñando su papel de mejor enviar misiones para fomentar el diálogo entre las instituciones que forman parte de las crisis, así como enviar observadores para las nuevas elecciones e incluso, en el caso de Perú, de los mismos procesos de vacancia que generaría la destitución del presidente.

También se puede observar que, en los casos donde la OEA no les denominó golpes de estado, no participó abiertamente, más allá de un pronunciamiento para que las Partes involucradas solucionen sus diferencias. Es decir, salvo que se le invitara a participar, no hacía muchas actividades, tal como se puede ver en los casos de Nicaragua, Bolivia, Perú e incluso, de Paraguay y Brasil. Se puede argumentar que por respeto a la soberanía de cada país; no obstante, cuando se trataba de un golpe de estado reconocido por dicha organización, parecía que eso no era pretexto para tomar la batuta y hacer declaraciones o exigir respuestas.

La OEA sigue teniendo la tarea de dar pronunciamientos condenando o apoyando a lo que es considerado como democrático para el continente; no obstante, ya pasaron alrededor de veinte años desde que fue creada y tiene que ir contemplando estos sucesos llamados neogolpes y analizar que el uso de la violencia y el ejército ya no es la única forma en la que se puede llevar a cabo la destitución de un presidente, como si se tratase de regímenes parlamentarios.

Cuadro 1

Situación	La OEA lo reconoce como golpe de estado	¿Se destituye a el/la presidente?	Motivos de la OEA	Acciones que tomó la OEA
Venezuela 2002	Sí	Se destituye por unas horas y Chávez consigue regresar al poder sin necesidad de intervención extranjera	“El gobierno que estaba apenas en la fase de instauración, sin ninguna legitimidad democrática, fue fruto de decisiones tomadas por los militares”	Sólo condenó el acto
Nicaragua 2004	No, pero decide mediar en la situación	No se le destituye	Solicitud de Nicaragua a mediar en la situación.	Envío de la Misión de Alto Nivel de la OEA
Bolivia 2005 y 2008	No, intenta mediar	No se le destituye	El gobierno en turno solicita el apoyo a la OEA	Envía Asistencia técnica para el diálogo
Honduras 2009	Sí	Se le destituye	Destitución del presidente por militares en su residencia, exiliado en Costa Rica	Envía misión. Se expulsa a Honduras de la OEA durante el suceso
Ecuador 2010	Sí	No se le destituye	Protestas que llevaron al presidente a sufrir un incidente	Sólo lo condena y respalda a Correa
Paraguay 2012	No	Sí se le destituye	El presidente Lugo solicita apoyo de la OEA	Envía una misión a supervisar la situación y las próximas elecciones
Brasil 2016	No	Sí se le destituye	El Partido del Trabajo (partido de la presidente) pide apoyo a la OEA respecto al impeachment de la presidente Dilma Rousseff, lo cual, no se consuma	OEA, finalmente solicita explicaciones al gobierno interno y niega que el juicio de destitución sea válido
Perú 2017	No	No se le destituye	Se le solicitó participar en el proceso de vacancia	Envía observadores

Referencias

- Alandete, D. (10 de julio de 2012). El secretario general de la OEA rechaza la suspensión de Paraguay. *El País*. Internacional. Washington, D.C. https://elpais.com/internacional/2012/07/10/actualidad/1341938759_266701.html
- Carmona: La OEA fue garante del golpe de Estado de abril de 2002. (12 de marzo de 2017). IV Congreso Partido Socialista Unido de Venezuela. Noticias. Caracas, Venezuela. <http://www.psu.org.ve/temas/noticias/carmona-oea-garante-golpe-estado-abril-2002/#.W6pyAHtKjIU>
- Carta Democrática de la OEA fue puesta a prueba por golpe en Venezuela. (18 de abril de 2002). *El Mercurio*. Mundo. La Habana, Cuba. <http://www.emol.com/noticias/internacional/2002/04/18/83339/carta-democratica-de-la-oea-fue-puesta-a-prueba-por-golpe-en-venezuela.html>
- Centro de Noticias de la OEA. (6 de noviembre de 2006). Misión de Observación Electoral de Elecciones de la República de Nicaragua 2006. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=NIC-EL-3
- Clemente Batalla, I. & Ferro, L. (Octubre de 2004). *El golpe de Estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmulti-disciplinaria/wpcontent/uploads/sites/6/2013/archivos/63%20El%20golpe%20de%20estado%20en%20Venezuela%202002.pdf>
- Consejo Permanente de la OEA repudia hechos en Ecuador y respalda al gobierno del Presidente Correa. (30 de septiembre de 2010). Comunicado de Prensa. Centro de Noticias de la OEA. Washington, D.C. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-360/10
- Coppedge, Michael et al. (2011). “Conceptualizing and measuring democracy: A new approach”. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247-267.
- Délano, M. (16 de septiembre de 2008). Suramérica da un histórico apoyo a la democracia boliviana. *El País*. Internacional. https://elpais.com/internacional/2008/09/16/actualidad/1221516008_850215.html
- Díaz Ordóñez, S. (2013). *La actuación de la OEA frente al golpe de estado de Honduras*. (2009). FLACSO. Quito, Ecuador. <http://flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/7435/2/TFLACSO-2013SLDO.pdf>
- El MERCOSUR, Paraguay y Venezuela. (30 de junio de 2012). *La Nación*. Opinión. Buenos Aires, Argentina. <https://www.lanacion.com.ar/1486462-el-merc-sur-paraguay-y-venezuela>
- Flax, S. Romano, S. & Vollenweider, C. (3 de julio de 2016). *Golpes siglo XXI: nuevas estrategias para viejos propósitos. Los casos de Honduras, Paraguay y Brasil*. CELAG. <http://www.celag.org/wp-content/uploads/2016/07/Seguir-leyendo-1.pdf>
- Honduran leader forced into exile. (28 de junio de 2009). BBC. Mundo. Américas. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8123126.stm>
- Informe del Secretario General de la OEA, César Gaviria, en cumplimiento de la resolución cp/res. 811 (1315/02) “situación en Venezuela” Washington, D.C. Abril 18 de 2002 http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/informe_venezuela.htm
- Ingreso al ALBA fue pretexto y motivo para golpe de Estado en Honduras. (11 de julio de 2009). *La Voz del Sandinismo*. Opinión. Managua, Nicaragua. <http://www.lavozdelsandinismo.com/opinion/2009-07-11/ingreso-al-alba-fue-pretexto-y-motivo-para-golpe-de-estado-en-honduras/>
- Insulza defiende labor de OEA en crisis de Ecuador. (21 de octubre de 2010). *El Universo*. Política. <https://www.eluniverso.com/2010/10/21/1/1355/insulza-defiende-labor-oea-tesis-ecuador.html>
- La Carta Democrática Interamericana. (2016). Organización de Estados Americanos. Comunicado de Prensa. Centro de Noticias de la OEA, Washington, D.C. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-014/16
- La matanza en Paraguay que marcó las elecciones. (21 de abril de 2013). BBC. Mundo. Américas. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/04/130419_paguay_elecciones_curuguay_vh
- La OEA suspende la pertenencia de honduras a la institución. (5 de julio de 2009). http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/09

Los 5 escándalos que provocaron la caída de PPK en Perú. (22 de marzo de 2018). BBC. News/Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43491464>

Malem Seña, J. F. (1996). De la Imposición de la Moral por el Derecho. La Disputa Devlin-Hart.

Munck, Gerardo L y Jay Verkuilen (2002). "Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices". *Comparative political studies*, 35(1), 5-34.

OEA envía delegación al Perú ante proceso de vacancia a PPK. (21 de diciembre de 2017). El Comercio. Política. <https://elcomercio.pe/politica/oea-envia-delegacion-peru-proceso-vacancia-ppk-noticia-482947>

OEA media en crisis que vive Nicaragua. (16 de junio de 2005). El Universo. Internacionales. <https://www.eluniverso.com/2005/06/16/0001/14/7B3EF3D-F36E34A9DBDDA52BECD46EA16.html>

OEA pide explicaciones a Temer y le notifica la petición para suspender el "golpe" a Rousseff. (19 de agosto de 2016). *20 Minutos*. Internacional. Madrid, España. <https://www.20minutos.es/noticia/2819916/0/temer-dilma-impeachment-golpe-oea/>

OEA viaja este lunes a Nicaragua por una eventual destitución del presidente. El Universo. (17 de octubre de 2004). Internacionales. <https://www.eluniverso.com/2004/10/17/0001/14/7CE144ED5E7E42C8BFA-3759F1CE6B28F.html>

Organización de Estados Americanos. (Octubre de 2008). Buenos oficios en Bolivia. Secretaría de Asuntos Políticos. <https://www.oas.org/es/sap/secretaria/Bolivia.asp>

Organización de Estados Americanos. (27 de abril de 2005). Discurso de la Embajadora Carmen Marina Gutiérrez Salazar, representante permanente de Nicaragua ante la OEA sobre la situación de Nicaragua. Centro de Noticias. http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?scodigo=05-0065

Protocolo de Ushuaia: qué es la cláusula democrática del Mercosur que le aplicaron a Venezuela. (5 de agosto de 2017). La Nación. El Mundo. Buenos Aires, Argentina. <https://www.lanacion.com.ar/2050382-protocolo-de-ushuaia-que-es-la-clausula-democratica-del-mercosur-que-le-aplicaron-a-venezuela>

Rousseff apela ante la OEA para frenar proceso de destitución. (10 de agosto de 2016). DW. América Latina. <https://www.dw.com/es/rousseff-apela-ante-la-oea-para-frenar-proceso-de-destituci%C3%B3n/a-19464477>

Ugglá, F. (2009). Bolivia: un año de vivir peligrosamente. *Revista de Ciencia Política*. Editorial del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. 29. No. 2

Ventas, L. (13 de mayo de 2016). "Impeachment" a Dilma Rousseff: ¿hubo un "golpe de Estado" en Brasil? BBC. Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160513_brasil_es_golpe_estado_impeachment_presidenta_dilma_rousseff_paraguay_fernando_lugo_honduras_manuel_zelaya_lv

Vivanco, J. (13 de septiembre de 2016). La Carta Democrática Interamericana cumple 15 años. El Comercio. Actualidad. Lima, Perú. <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/carta-democratica-interamericana-cumple-15-anos-225185>

Zelaya actuó como agente de Washington ante el ALBA. (1 de febrero de 2011). La Nación. El Mundo. Tegucigalpa, Honduras. <https://www.nacion.com/el-mundo/zelaya-actuo-como-agente-de-washington-ante-el-alba/BCXWTKFXJFCJ3E5YH25NPBM-P2Y/story/>