

LA DEFENSA COLECTIVA DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ¿POR QUÉ?, ¿CÓMO?, ¿CUÁNDO?

Manuel Camilo González*
Nicolás Alejandro Liendo**

RESUMEN

Este artículo explora los factores que incentivan a las organizaciones regionales a sancionar países que experimentan retrocesos autoritarios en su proceso político. Tomando como caso de estudio las respuestas diplomáticas de la Organización de los Estados Americanos a nueve crisis políticas entre 1990 y 2017, el documento profundiza en las variables determinantes que han permitido la aplicación y efectividad de los distintos mecanismos de protección de la democracia en el hemisferio. El artículo formula tres aportes. Primero, que a mayor número de países democráticos al interior de la Organización, más probable es la aplicación de las sanciones. Segundo, que una conducta multilateral de Estados Unidos es mucho más efectiva que la conducta unilateral para restaurar la democracia. Tercero, que los países con coaliciones de golpe sólidas harán menos efectivas las sanciones.

Palabras clave: Organización de los Estados Americanos, defensa de la democracia, multilateralismo, política exterior de Estados Unidos, América Latina.

COLLECTIVE DEFENSE OF DEMOCRACY IN LATIN AMERICA: WHY, HOW, WHEN

ABSTRACT

This article explores the factors that encourage regional organizations to sanction countries experiencing authoritarian setbacks in their political processes. Using Organization of American States diplomatic responses to nine political crises between 1990 and 2017 as a case study, this article delves into the determinative variables that have permitted application of mechanisms for the hemispheric protection of democracy and rendered them effective. The article posits three determinative factors: first, that the greater the number of democratic countries within the Organization, the more likely it is that sanctions will be applied; second, that multilateral action by the United States is far more effective than unilateral conduct in restoring democracy; and, third, that countries with strong pro-coup coalitions will make sanctions less effective.

Keywords: “Organization of American States”, “defense of democracy”, multilateralism, “United States’ foreign policy”, “Latin America”.

Fecha de recepción: 19/09/2017

Fecha de aprobación: 15/11/2017

* Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá, Colombia). Actualmente es profesor catedrático en la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: manuelc.gonzalez@correo.usa.edu.co

** Candidato a Doctor en Ciencia Política, University of Arizona (Arizona, Estados Unidos). Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca (Salamanca, España) y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (Córdoba, Argentina). Profesor de tiempo completo de la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: nicolas.liendo@usa.edu.co

CONTEXTO INTERNACIONAL FAVORABLE A LA DEMOCRACIA

El final de la Guerra Fría (1945-1989) significó un punto de partida para un cambio en la política exterior de los Estados Unidos frente a Latinoamérica. El país del norte definió en su política exterior la necesidad de fortalecer las recién constituidas democracias mediante el apoyo a la principal organización multilateral del hemisferio, la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Azpuru y Shaw, 2010). La desaparición del bloque soviético obligó a mudar su política de intervención directa a causa del peligro comunista por una de cooperación en los asuntos latinoamericanos.

En la misma línea, los países latinoamericanos lograron un consenso sobre la protección colectiva de la democracia para evitar retrocesos hacia el autoritarismo y consolidar esta sobre la base de la estabilidad institucional. Así, durante gran parte de la década de 1990 y principios del siglo XXI las naciones integrantes de la OEA elaboraron y acordaron una serie de mecanismos multilaterales para prevenir las crisis en las democracias y su restauración en el evento de que fuera quebrada.

Este proceso de fortalecimiento institucional de la OEA tuvo como contexto, además de la “Tercer Ola Democrática”, un nuevo patrón en las relaciones internacionales entre Estados Unidos y América Latina, signado por los programas de liberalización económica sugeridos por los organismos internacionales de créditos (Palmer, 2006) e implementados por los gobiernos de la región en un escenario de debilidad económica y riesgos de estallidos sociales, que pondrían en peligro el afianzamiento del sistema democrático.

[4] Con la firma del Compromiso de Santiago en 1991, que dio vida a la resolución 1080, la Asamblea General de la OEA aprovechó el alto nivel de consenso regional del momento para concretar los valores compartidos por los Estados miembros en torno a la protección de la democracia.

Este artículo es un estudio exploratorio de las variables que pueden explicar la aplicación de los diferentes mecanismos de protección de la democracia y su efectividad en el periodo 1990-2017 ante intentos de golpes de Estado. Dividimos el documento en cuatro secciones. En la primera, exponemos la literatura acerca de la implementación de cláusulas democráticas, a la vez que hacemos un breve repaso del historial de cláusulas democráticas que la OEA ha puesto en marcha después de la tercera ola de la democratización. En la segunda, comparamos a la luz de las variables de *densidad democrática*, *conducta exterior de Estados Unidos* y *apoyo a los golpes de Estados* la respuesta de la OEA a los intentos de golpes de Estado. En la tercera sección abrimos un espacio para explicaciones alternativas que ayudarán a ampliar tanto el horizonte de investigación como la comprensión del fenómeno en estudio. Finalmente, se recogen conclusiones generales y consideraciones sobre la actual aplicación de la Carta Democrática.

MOTIVOS PARA (NO) DEFENDER COLECTIVAMENTE LA DEMOCRACIA

Recientemente, los estudiosos de las relaciones internacionales se han preguntado sobre los motivos que impulsan a los Estados a no aplicar las cláusulas democráticas al interior de las organizaciones intergubernamentales. En el marco del paradigma liberal de las relaciones internacionales, la teoría de la paz democrática es quizá la hipótesis más robusta de la disciplina. Dicha teoría sostiene que las democracias no se hacen la guerra entre ellas (Dixon, 1994; Maoz y Russett, 1993). La evidencia empírica sustenta esta afirmación, lo que implicaría normativamente que si todos los Estados fuesen democráticos no habría guerras. Si extrapolamos esto al ámbito regional, esta es la motivación que buscaron los Estados para desarrollar en el marco de la OEA un conjun-

to de normativas para proteger la democracia y, en consecuencia, garantizar la paz en la región. En tal sentido, las organizaciones internacionales son para la escuela liberal instituciones políticas que procuran reducir la anarquía del sistema internacional creando instancias de cooperación y coordinación entre los agentes globales.

Ciertos autores que siguen esta tradición teórica sostienen que la densidad de las organizaciones regionales, conformadas en su mayoría por democracias, se esforzaría por aplicar las cláusulas democráticas debido al miedo a un retroceso autoritario (Levitt, 2006), pero también porque dichos países comparten ideas sobre lo que no constituyen actos democráticos (Donno, 2010).

La densidad democrática¹ en las organizaciones regionales facilita el efecto de publicidad de la conducta antidemocrática de un miembro. Al asumir que los miembros que integran la organización regional demuestran sus credenciales democráticas, resulta más fácil identificar las desviaciones autoritarias de un miembro frente a los demás (Pevehouse, 2002). Por otra parte, las acciones multilaterales ganan más legitimidad frente a las acciones unilaterales de un Estado contra otro. Al respecto, Pevehouse (2002) afirma que el multilateralismo en la defensa de la democracia minimiza la percepción de intromisión en los asuntos internos de un país por parte de otro de manera unilateral.

Sin embargo, la evidencia prueba que en la mayoría de casos los países democráticos no apoyan la aplicación de cláusulas democráticas debido a una serie de variables que se relacionan con el país afectado y la ambigüedad normativa de las organizaciones regionales. Donno (2010) revela en su estudio sobre la aplicación de sanciones a países democráticos por sucesos de fraude electoral en países latinoamericanos y europeos poscomunistas, que solo el 30 % recibieron algún tipo de sanción. Estas sanciones fueron desde sanciones económicas y políticas (como la suspensión de la membresía del organismo regional), gestiones diplomáticas y declaraciones sobre la calidad de las elecciones.

De lo anterior, la autora asevera que existen dos constreñimientos que aquejan a las organizaciones a la hora de aplicar sanciones. El primero es la existencia de intereses geopolíticos contrapuestos (Donno, 2010). En ocasiones los Estados afectados por las rupturas democráticas tienen un importante papel geopolítico al interior de la organización o en el escenario mundial en términos económicos y militares. En particular vincula a aquellos países con menos probabilidad de ser sancionados con aquellos que son potencias energéticas. Los menos poderosos se abstienen de aplicar sanciones a dichos países para no perjudicar las relaciones políticas y económicas, en especial aquello que coloque en peligro el suministro energético (Donno, 2010). Otros países evitan que su condena a la alteración del orden democrático se revierta en su contra en el futuro y sean objeto de escrutinio internacional cuando dicha alteración se presente en su país (Boniface, 2012).

La incertidumbre sobre la magnitud y la intencionalidad de las violaciones al régimen democrático constituye el segundo constreñimiento para las organizaciones (Donno, 2010). Existen violaciones evidentes como los golpes de Estado, pero el accionar de las organizaciones se ve limitado ante otro tipo de violaciones más asociadas con las irregularidades electorales y los conflictos entre ramas del poder público. Por ejemplo, en su estudio McCoy (2006) argumenta que los miembros de la OEA se abstienen de intervenir en conflictos entre poderes del Estado, lo cual debilita la

¹ “La densidad democrática se refiere al porcentaje de miembros permanentes en la organización que se consideran democráticos” (Pevehouse, 2002, p. 529).

diplomacia preventiva, y por el contrario prefieren apoyar la salida de presidentes impopulares, con la perspectiva puesta en que la transición se realice constitucionalmente.

Las sanciones también pueden vacilar por las condiciones internas del país afectado. Si la alteración del régimen democrático cuenta con apoyo de la opinión pública, los países miembros tienden a inhibirse de aplicar sanciones al país afectado (Levitt, 2006).

Por otro lado, existen potencias regionales que pueden capitalizar el apoyo a las sanciones o bloquearlas. En cuanto a la defensa colectiva en la OEA, Estados Unidos lideró importantes mecanismos de protección de la democracia a través del alineamiento (*bandwagoning*), pero en ocasiones algunos gobiernos latinoamericanos han bloqueado dichas iniciativas, generando una situación de equilibrio (*balancing*) respecto de las iniciativas sancionatorias (Levitt, 2006).

Partiendo de la teoría realista de las relaciones internacionales, Boniface (2002) sugiere que las iniciativas estadounidenses responden a los riesgos que plantean los retrocesos autoritarios a los intereses nacionales de la potencia norteamericana en el continente. En la medida que Estados Unidos ha sido el actor más poderoso al interior de la OEA², este ha determinado qué puede calificarse como amenaza al sistema democrático y la manera de intervenir.

[6] Una posibilidad argumentada por Huntington en el *Choque de civilizaciones* es que las potencias regionales son capaces de controlar el conflicto al interior de sus civilizaciones. No obstante, Russett y Oneal (2001) someten a prueba cuantitativa esta hipótesis resultando parcialmente invalidada, y en ciertos casos las potencias regionales motivarían más conflictos en lugar de contenerlos. Butt (2013) en cambio, señaló que cuando Estados Unidos desatendió su rol hegemónico durante 1932-1941 las disputas entre Estados suramericanos terminaron en tres guerras interestatales, mientras que cuando el país desempeñó un papel más activo los conflictos no escalaron en guerras.

El progresivo distanciamiento de Washington de los asuntos latinoamericanos³ en favor de una política exterior mediada por la guerra contra el terrorismo hacia Medio Oriente, ha incentivado el ascenso de nuevos liderazgos y organizaciones subregionales que desafían a la OEA tanto externamente como en su seno. Tal es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que auspiciada por el petróleo venezolano, creó una red de apoyos regionales tanto para el gobierno de Caracas como para sus aliados en el continente para afrontar posibles sanciones (Boniface, 2012). Dado que esta nueva alianza alberga varios países donde las instituciones democráticas liberales han sido sustituidas por instituciones semidemocráticas, e inclusive autoritarias, se han convertido en un desafío directo a los requisitos democráticos propuestos por la OEA.

SISTEMA INTERAMERICANO DE LA DEMOCRACIA

El antecedente más próximo del actual andamiaje institucional que contiene los mecanismos de protección de la democracia en las Américas puede identificarse en la resolución de 1979, en donde los países de la región expresaron su condena al régimen autoritario del dictador nicaragüense

² En la década de 1990, Estados Unidos contribuyó aproximadamente con el 60 % del presupuesto de la OEA (calculado en ochenta millones de dólares), sin incluir los siete millones de dólares aportados a fondos voluntarios que apoyan financieramente a la organización regional (Boniface, 2002).

³ Este progresivo distanciamiento puede evidenciarse en el presupuesto de USAID para la democracia que en el periodo 1990-2003 destinó para América Latina y el Caribe el 23,3 % del total de su presupuesto, por debajo de países poscomunistas y Eurasia con una asignación total de 33,3 % (Bunce y Wolchik, 2011).

Anastasio Somoza (Cooper y Legler, 2001). La resolución ponía de relieve la grave situación de derechos humanos del país centroamericano y hacía un llamado a la celebración de elecciones para iniciar la transición hacia la democracia. En esta resolución se encuentra el modelo de diplomacia por la democracia que la OEA aplicará en las próximas crisis democráticas, a saber: la denuncia de las acciones antidemocráticas y la promoción de la democracia representativa.

En 1985, los Estados miembros de la OEA decidieron firmar el Protocolo de Cartagena que declaraba la promoción de la democracia representativa como objetivo institucional. Sin embargo, la falta de mecanismos concretos para reaccionar ante las rupturas democráticas determinaron la ineficacia de la organización en la defensa, por ejemplo, de la democracia panameña durante la dictadura del general Noriega y la posterior invasión al país del Istmo (Cooper y Legler, 2001).

Advertida de la necesidad de dispositivos concretos para promover la democracia, la OEA decidió crear en 1990 la Unión para la Promoción de la Democracia (UPD). Su mandato se circunscribía a la observación electoral y la promoción de la democracia mediante el diálogo entre expertos e instituciones de los Estados miembros. No obstante, será el Compromiso de Santiago de 1991 el que emprenda la construcción institucional de la defensa colectiva de la democracia mediante el establecimiento de un procedimiento multilateral para afrontar las rupturas del orden democrático en los países de la región.

Del Compromiso de Santiago surge la resolución 1080, que acordaba la reunión de los Estados miembros en el Consejo Permanente de la organización cada vez que se produjera una interrupción de algún gobierno democrático de la región. Este órgano instruiría al secretario general para convocar una asamblea extraordinaria o una reunión de ministros de relaciones exteriores para “adoptar las decisiones que estime apropiadas”. Pese a ello, en términos de sanciones, la resolución 1080 carecía de precisión y su aplicación se dio mediante la figura de resoluciones *ad hoc* animados principalmente por el respeto al principio de no intervención.

En 1992, Estados Unidos lideró una reforma a la Carta de la OEA, específicamente al artículo 9, introduciendo un párrafo que autorizaba a la Asamblea General a suspender la membresía de cualquier gobierno que llegara al poder mediante el derrocamiento, con el voto de dos tercios de los miembros de la OEA. Así surgió el Protocolo de Washington, aunque solo empezó a implementarse a partir de 1997 (Cooper y Legler, 2001). Ahora bien, las crisis políticas en Paraguay (1999) y Perú (2000) demostraron la insuficiencia del protocolo. Después de la caída de Fujimori en 2000, la delegación peruana –con el apoyo de Estados Unidos y Canadá– propuso en la Cumbre de Quebec el establecimiento de un *sistema interamericano de defensa de la democracia*. La Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, reafirma los criterios de la democracia representativa y suma una cláusula democrática donde:

(...) la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General y demás órganos de la Organización (OEA, 2001).

Más allá de la cláusula democrática, la Carta establece un procedimiento multilateral que no solo contempla acciones reactivas, sino que suma acciones preventivas de desenlaces antidemocráticos. En los artículos 17 y 18, la Organización tiene la posibilidad de actuar preventivamente ante los riesgos y peligros de un retroceso democrático en el ejercicio del poder. Así “cuando el gobierno

[7]

de un Estado considere que está en riesgo su proceso político podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática” (OEA, 2001). En la misma línea, en aquellas ocasiones donde se produzcan situaciones que perjudiquen el proceso institucional democrático “el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el previo consentimiento del gobierno afectado, disponer de visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación” (OEA, 2001).

El Consejo Permanente determinará si se adoptan nuevas medidas para preservar la democracia. Las acciones preventivas tienen como principales características que la intervención del organismo multilateral es por invitación del gobierno afectado, y que además privilegia la soberanía del poder ejecutivo sobre otros actores del sistema político. A pesar de ello, la Carta adquiere una naturaleza de norma antirretroceso democrático (Legler, 2010a).

En contraste, los artículos 20 y 21 son acciones reactivas de la OEA frente a hechos antidemocráticos consumados. El artículo 20 otorga la posibilidad de que el secretario general o algún Estado miembro pueda convocar al Consejo Permanente en caso de que se produzca en un Estado miembro “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (OEA, 2001) para hacer un análisis de la situación, tomar las medidas adecuadas e iniciar gestiones diplomáticas para revertir la situación antidemocrática. No obstante, en el evento de que las gestiones diplomáticas no hayan sido exitosas, la Asamblea General de la OEA tomará la decisión sobre la suspensión de la membresía del Estado afectado por el voto afirmativo de dos tercios de los miembros.

[8]

Las acciones reactivas de la Carta reflejan que es una norma antigolpes por definición (Legler, 2010a). Pese a que las alteraciones y las persistencias antidemocráticas puedan ser dirigidas a las ramas legislativa y judicial, las rupturas democráticas más evidentes son los golpes de Estado contra los presidentes. Al respecto Fabry (2009) sostiene que todavía sigue siendo nebuloso determinar qué constituye una alteración del orden democrático dentro de la normativa interamericana. Esta situación viene siendo recurrente por la falta de consenso sobre el modelo de democracia que debe tener el continente, un desafío para la noción interamericana de democracia.

Integralmente, la Carta tiene como características principales la defensa de la democracia liberal representativa, ser un instrumento de reversión de golpes de Estado y una profunda naturaleza presidencialista. Sobre todo lo último demuestra lo que es la OEA una organización intergubernamental donde los gobiernos determinan lo que desean de esa institución.

RUPTURAS ANTIDEMOCRÁTICAS Y RESPUESTA INTERAMERICANA (1990-2017)

Con el restablecimiento del régimen democrático a lo largo del continente, el interés de los gobiernos postransición democrática fue el de prevenir y eventualmente disuadir los intentos de retrocesos autoritarios. Los compromisos intergubernamentales descritos anteriormente revelan la preocupación de los mandatarios latinoamericanos por crear mecanismos hemisféricos que conserven la estabilidad del modelo democrático. De esta manera, los dispositivos de protección de la democracia en América Latina han sido calificados de *normas antigolpes*, dado que contemplan que ante una ruptura evidente de la democracia, como los golpes de Estado o los autogolpes, los países se comprometen a reaccionar para restaurarla allí donde fue limitada. La respuesta de los países está condicionada al hecho consumado, dejando de lado las respuestas preventivas a las crisis políticas.

Con la adopción de la Carta Democrática Interamericana, la respuesta hemisférica intentó ser más preventiva mediante la implementación de medidas de mediación y búsqueda del diálogo entre las partes enfrentadas. Sin embargo, sigue siendo una respuesta muy restringida, dado que son los gobiernos nacionales quienes deben dar su aprobación para que las disposiciones de la organización hemisférica puedan efectuarse con tal de prevenir los desenlaces democráticos.

En la tabla 1 exponemos una lista de los intentos de golpes de Estado⁴ en América Latina en el periodo 1990-2017, se compara principalmente la aplicación de algún mecanismo de protección de la democracia (resolución 1080, Protocolo de Washington o Carta Democrática) con el evento antidemocrático.

Tabla 1. Intentos de golpe de Estado y respuesta interamericana

País afectado	Año	Descripción del evento antidemocrático	¿Se aplicó algún mecanismo?
Haití	1991	Golpe de Estado exitoso contra el presidente Jean-Bertrand Aristide. Establecimiento de un gobierno militar	Sí. Resolución 1080
Perú	1992	Autogolpe del presidente Alberto Fujimori contra el Congreso y los tribunales	Sí. Resolución 1080
Venezuela	1992	Dos intentos de golpes de Estado fallidos (febrero y noviembre)	No
Guatemala	1993	Autogolpe del presidente Jorge Serrano contra el Congreso y la Corte Suprema de Justicia	Sí. Resolución 1080
Paraguay	1996	Intento de golpe de Estado (fallido) del general Lino Oviedo contra el presidente Wasmosy	Sí. Resolución 1080
Ecuador	2000	Golpe de Estado exitoso de una coalición de movimientos indígenas y oficiales medios de las fuerzas armadas. Formación de un gobierno provisional	No
Venezuela	2002	Golpe de Estado fallido contra el presidente Hugo Chávez	Sí. Carta Democrática
Honduras	2009	Golpe de Estado exitoso contra el presidente Manuel Zelaya	Sí. Carta Democrática
Venezuela	2017	Autogolpe del presidente Nicolás Maduro y el Tribunal Supremo de Justicia contra la Asamblea Nacional	No (?) ⁵

Fuente: elaboración propia con base en Levitt (2006) y Boniface (2007).

EXPLICANDO LA APLICACIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Aplicación

La tabla 1 revela que de los nueve intentos de golpes de Estado, solo tres no recibieron una respuesta diplomática clara. ¿Qué factores hacen que unos golpes de Estado sean sancionados y otros no? En esta sección se sugieren tres variables para comprender por qué los mecanismos de protección de la democracia se activan o no ante la ocurrencia de un golpe de Estado.

⁴ Entendemos por golpe de Estado “un intento ilegal y abierto por los militares y otras elites dentro del aparato del Estado para desplazar al titular del poder Ejecutivo” (Powell y Thyne, 2011, p. 252). Sin embargo, los autogolpes pueden entenderse de la manera inversa, es decir, como un intento ilegal y abierto del Ejecutivo (con o sin apoyo militar) para desplazar a los integrantes de las otras ramas del poder público, especialmente del Congreso.

⁵ En el caso de Venezuela (2017) se consideró que la cláusula democrática no se aplicó dado que no se cumplió con el procedimiento estricto de la organización previsto en la Carta Democrática, ya que la resolución solo la aprobaron 17 Estados miembros de la organización en una sesión extraordinaria donde solo participaron 21 de los 33 miembros plenos.

La densidad democrática

El número de democracias al interior de un organismo regional afecta las decisiones que se toman en su seno, especialmente aquellas que se refieren a la preservación de las instituciones democráticas. Clasificaremos los regímenes políticos de 19 países latinoamericanos⁶ apoyándonos en los datos y la clasificación de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán (2007) para el periodo 1990-2004 y a partir de la clasificación de Freedom House para los casos de Honduras (2009) y Venezuela (2017)⁷.

Mainwaring *et al.* (2007) conceptualizan la democracia en torno al cumplimiento de cuatro condiciones mínimas:

- Los cargos para el Ejecutivo y el Legislativo deben ser electos de manera libre y justa.
- El sufragio debe ser universal a todos los ciudadanos.
- Existen libertades civiles que el gobierno garantiza.
- Existe un control civil efectivo sobre el estamento militar.

Para saber si un régimen político es semidemocrático o autoritario, los autores recurren a una escala ordinal en donde clasifican la gravedad de las violaciones a los principios democráticos en violaciones parciales y generales. Asumen estos autores que los cuatro principios democráticos individualmente son necesarios pero juntos son suficientes para catalogar un régimen como democrático, razón por la cual una violación general de un principio democrático no tiene compensación en el cumplimiento de otro principio (Mainwaring *et al.*, 2007).

Tabla 2. Densidad democrática por año de intento de golpe de Estado

Golpe (país, año)	Países democráticos	Países semidemocráticos	Países autoritarios
Haití, 1991	9	9	0
Perú, 1992	9	8	1
Venezuela, 1992	8	8	2
Guatemala, 1993	9	7	2
Paraguay, 1996	12	6	0
Ecuador, 2000	14	2	2
Venezuela, 2002	14	3	1
Honduras, 2009	10	8	0
Venezuela, 2017	8	10	0

Fuente: elaboración propia con base en Freedom House y Mainwaring *et al.* (2007).

La tabla 2 demuestra la hipótesis de Pevehouse (2002) sobre el efecto positivo que involucra una densidad democrática mayor en la región en la aplicación de sanciones multilaterales a países

⁶ Durante la clasificación de los regímenes políticos por caso no se tiene en cuenta: (i) Cuba, expulsado de la OEA desde 1962, y único país de trayectoria autoritaria desde 1952; (ii) el país afectado para el año de estudio y (iii) los países del Caribe. De esta manera se contabilizan 18 países por año de estudio a ser clasificados.

⁷ Para estandarizar las mediciones se considera que los países libres son democráticos, los parcialmente libres son semidemocráticos y los no libres son autoritarios.

que han sido afectados por el retroceso autoritario. No obstante, resulta llamativo el gran número de países semidemocráticos a lo largo del periodo 1990-2017 respecto a los países plenamente democráticos. Si bien se esperaría que sus falencias institucionales pudiesen extrapolar el ámbito regional bloqueando las iniciativas de sanción, en la mayoría de los casos no resultó significativa. Esto puede explicarse en la medida en que los países semidemocráticos buscan mediante el apoyo a medidas multilaterales acrecentar su legitimidad democrática. Para un país que ha transitado del autoritarismo a la democracia, un buen elemento de política exterior es la promoción de la democracia (Pevehouse, 2002).

Sin embargo, no debe obviarse la dificultad que representan estos países y aquellos que son autoritarios. En cuántas oportunidades, los países semidemocráticos han avalado el cambio abrupto de gobierno o simplemente han exhortado a no intervenir en dichos asuntos limitándose a declarar su apoyo al gobierno en problemas. Ejemplo de estos comportamientos son Perú y Colombia en las crisis políticas de Ecuador en el 2000 y de Venezuela en 2002.

Para el caso ecuatoriano, el gobierno peruano manifestó su apoyo al presidente Mahuad pero no llamó a la activación de la resolución 1080 (Levitt, 2006). Al final de las deliberaciones, solo se hizo declaración en la dirección que el gobierno peruano había propuesto, pero era demasiado tarde ya que el presidente Mahuad había salido del país. En otro episodio, el gobierno colombiano apoyó el cambio de gobierno en Venezuela, revistiendo de legalidad la caída del presidente Chávez. La posición colombiana⁸, secundada por El Salvador, produjo una división en el seno de la OEA que solo después del restablecimiento en el cargo del presidente depuesto se desvaneció (Levitt, 2006).

Comportamiento de Estados Unidos

[11]

Los comportamientos del país hegemónico al interior de las organizaciones regionales pueden desencadenar una serie de reacciones en los países de la región para adoptar medidas sobre la protección de la democracia. Lo que nos apremia observar es si la iniciativa de aplicar las cláusulas democráticas responde al gobierno de Estados Unidos (unilateral) o, por el contrario, es una respuesta de todos o la mayoría de países de la organización (multilateral), así como si la iniciativa cambió de condición. Mediante un seguimiento de la toma de decisión al interior de la OEA para cada uno de los casos, se logrará establecer el origen y el resultado de las iniciativas diplomáticas a partir de las descripciones realizadas por Levitt (2006) y otros autores.

Tabla 3. Comportamiento de Estados Unidos en cuanto a los mecanismos de protección de la democracia

Golpe (país, año)	Iniciativa	Mecanismo adoptado	Consecuencias
Haití, 1991	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Unilateral [invasión de Estados Unidos a Haití]	Restitución del presidente Aristide
Perú, 1992	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Convocatoria a elecciones constituyentes
Venezuela, 1992	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	No	Fracaso de la intentona golpista. El presidente Pérez se mantiene en el cargo
Guatemala, 1993	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Renuncia del presidente Serrano y restablecimiento de la institucionalidad democrática

⁸ La posición del gobierno de Colombia fue luego abanderada por Estados Unidos en donde se argumentaba que la represión en las calles por parte del gobierno venezolano había dado justificación al derrocamiento del presidente Chávez.

Golpe (país, año)	Iniciativa	Mecanismo adoptado	Consecuencias
Paraguay, 1996	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Fracaso de la intentona golpista. El presidente Wasmosy se mantiene en su cargo
Ecuador, 2000	Unilateral [amenaza de Estados Unidos de recortar la ayuda a la junta golpista]	No	El presidente Mahuad es destituido. Lo sucede un triunvirato que rápidamente da paso a un presidente provisional
Venezuela, 2002	Unilateral [Estados Unidos lideró bloque que mantuvo el apoyo al gobierno de transición: Colombia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua]	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Restitución del presidente Chávez y creación de una Mesa de Diálogo entre oposición y gobierno
Honduras, 2009	Multilateral [miembros Consejo Permanente]	Unilateral [Estados Unidos]	Sostenimiento del gobierno de facto hasta el cambio de administración en enero de 2010. No se logra restituir a Zelaya en su cargo
Venezuela, 2017	Multilateral [algunos miembros Consejo Permanente: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú]	No	Reversión de las sentencias que transferían las competencias de la Asamblea Nacional al presidente Maduro

Fuente: elaboración propia con base en Levitt (2006), Legler (2010b) y Alba (2017).

[12]

El seguimiento de las iniciativas de sanción al interior de la OEA provee cinco escenarios distintos en relación con el papel que desempeñó Estados Unidos. En primer lugar, las iniciativas multilaterales terminan en una acción unilateral de Estados Unidos. Es el caso de Haití en 1991, donde a pesar de activar la recién creada resolución 1080 el gobierno autoritario del general Cedras se sostuvo por tres años. Bastó con la invasión estadounidense, bajo el manto de las Naciones Unidas, justificada en la existencia de un “problema de seguridad nacional”, para que los militares haitianos dejaran el poder.

Un segundo escenario es la conservación de la iniciativa multilateral. Tanto en Guatemala⁹ como en Paraguay, Estados Unidos avaló comisiones de mediación que pusieron fin a las crisis políticas en esos países. Seguidamente, otro resultado es la iniciativa unilateral estadounidense con un mecanismo incierto. Este escenario vivido en Ecuador fue producto de un hecho consumado forzado por la intención de Estados Unidos de recortar la ayuda al país si la junta cívico-militar que había tomado el poder se mantenía. La junta no sobrevivió mucho, al día siguiente se posesionó el presidente provisional Gustavo Noboa.

Un cuarto escenario sucedió en la crisis venezolana de 2002. Si bien el gobierno de Estados Unidos lideró la coalición de gobiernos a favor del gobierno de facto, pronto su liderazgo fue opacado por la restitución de Chávez en la presidencia y por la iniciativa multilateral de que la OEA apoyase un proceso de diálogo entre opositores y gobierno.

La tabla 3 muestra que las iniciativas unilaterales de Estados Unidos colocan en riesgo el objetivo de restitución del régimen democrático. Se prueba que los gobiernos de facto se mantienen largo tiempo en el poder si las iniciativas unilaterales de Estados Unidos no mudan a multilaterales o por

⁹ A pesar de que la OEA envió comisiones para resolver las crisis, fue fundamental la presión económica de Estados Unidos al gobierno de Serrano.

el contrario si las acciones multilaterales sufren un desgaste y mudan a iniciativa unilateral del país potencia. En este último escenario, los golpistas pueden percibir que las acciones multilaterales han sido presas de la ineffectividad, pero que dicha ineffectividad se reemplaza con una acción mucho menos legítima en el contexto regional.

Finalmente, la crisis venezolana de 2017 ha puesto a Estados Unidos al lado de un multilateralismo latinoamericano problemático¹⁰. El gobierno estadounidense ha dejado que los países latinoamericanos sean los protagonistas de las iniciativas. Así, México junto con Colombia y Perú han liderado a parte de los miembros para elevar proyectos de activación de la Carta Democrática, pero con resultados inciertos.

Efectividad

La efectividad de los mecanismos de protección de la democracia se mide en el tiempo (días, meses) en que un gobierno instalado antidemocráticamente se mantiene a partir de la decisión diplomática de sancionarlo. La tabla 4 reporta que mientras más se prolonguen las acciones del gobierno de facto menos efectiva se considera la aplicación de los mecanismos de protección de la democracia.

Tabla 4. Efectividad de los mecanismos de protección de la democracia

País afectado	Año	Origen	Duración del gobierno de facto
Haití	1991	Golpe de Estado	3 años
Perú	1992	Autogolpe	8 meses
Venezuela	1992	Intento de golpe de Estado	0 días ¹¹
Guatemala	1993	Autogolpe	8 días
Paraguay	1996	Intento de golpe de Estado	0 días
Ecuador	2000	Golpe de Estado	2 días
Venezuela	2002	Golpe de Estado	3 días
Honduras	2009	Golpe de Estado	7 meses
Venezuela	2017	Autogolpe	2 días

Fuente: elaboración propia con base en Levitt (2006), Legler (2010b) y Alba (2017).

La durabilidad de los gobiernos surgidos de los golpes de Estado depende de las coaliciones que los acompañan (Legler, 2012). La presencia de actores poderosos en los gobiernos de facto y su cohesión interna determinan de algún modo la temporalidad del interregno autoritario. Para los casos de Haití, Perú y Honduras las coaliciones fueron integradas por militares, partidos políticos y la clase media. Por ejemplo, en el caso haitiano los militares predominaron en un contexto de postransición donde conservaban todavía prerrogativas heredadas de la dictadura de los Duvalier.

¹⁰ Para Mijares (2017) hay una falta de coordinación entre las cancillerías del continente frente a la crisis venezolana. A la influencia de Venezuela en el espacio caribeño se le suma, la inestabilidad de los ejecutivos en varios países de América Latina, lo que permite que el aislamiento venezolano sea producto en parte de las dificultades domésticas de quienes intentan activar los mecanismos de protección de la democracia.

¹¹ Para los casos codificados con 0 días en la categoría *Duración del gobierno de facto*, significa que hubo un intento de golpe de Estado que no fue exitoso, es decir, no se estableció un gobierno autoritario.

La coalición hondureña, por el contrario, fue más diversificada e integraba en su seno a los militares, la clase política tradicional, gran parte de la clase media y la Iglesia (Legler, 2010b; Ruhl, 2010).

Otro factor que prolonga los mandatos autoritarios es el apoyo al mismo golpe de Estado. En Perú el autogolpe del presidente Fujimori fue apoyado por un amplio segmento¹² de la población que lo vio como respuesta al convulso contexto de violencia y estancamiento económico que vivía el país (Conaghan, 1996). A pesar de que el golpe de Estado en Honduras lo rechazó más de la mitad de los ciudadanos de este país, un año antes la preferencia por un golpe se instalaba en un 56 % (Booth y Seligson, 2009).

En otros casos, el apoyo popular se perdió rápidamente. El golpe de 2002 no pudo consolidarse debido a diferencias entre el presidente de facto Pedro Carmona y los militares por cambios en la cúpula militar. Sin embargo, fue el decreto de disolución de los poderes públicos lo que le valió perder el cargo a manos de los mismos militares que lo habían encumbrado, sumado a la movilización popular en las calles de Caracas de simpatizantes del presidente Chávez (Levitt, 2006). De igual forma le sucedió al presidente Serrano de Guatemala. Su autogolpe no fue bien recibido por la población civil y en el curso de varios días perdió el apoyo de los militares, forzándolo a renunciar a su cargo (Levitt, 2006; Pevehouse, 2002).

EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

[14]

La aplicación o no de las cláusulas democráticas también está ligada a variables relacionadas con el tablero geopolítico de la región. Por un lado, la existencia de organizaciones subregionales que pueden socavar el consenso al interior de la organización regional creando grupos que afectan la toma de decisiones por consenso.

Por ejemplo, últimamente la ALBA, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) representan obstáculos permanentes a la coordinación regional en torno a la aplicación de los mecanismos de defensa de la democracia, en particular porque cada organización contempla un marco político y jurídico distinto frente al modelo de democracia representativa. La mayoría de estos bloques no poseen una cláusula democrática aumentando la incertidumbre sobre el comportamiento de estos Estados frente a un evento antidemocrático. De esta manera, la proliferación y la subsecuente superposición de bloques regionales y subregionales distorsionan la coordinación en política exterior y permiten a los gobiernos autoritarios buscar foros donde cimentar su legitimidad internacional con la anuencia de pocos Estados.

Sin embargo, también estos bloques subregionales pueden fortalecer la acción de las organizaciones regionales. Así lo ilustra la activa participación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en la prevención del golpe en Paraguay, donde la activación del bloque subregional y su coordinación con la OEA lograron una mayor legitimidad de la sanción multilateral al intento de golpe (Valenzuela, 1997). Asimismo, El Mercosur fue el primer órgano regional en sancionar a Venezuela ante el quiebre democrático liderado por Maduro, tras la clausura de la Asamblea Nacional y el fraude alevoso en la conformación de la Constituyente y el reemplazo ilegal en las funciones de la Asamblea. Así, los restantes miembros del Mercosur –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– activaron

¹² Según una encuesta de la época el cierre del Congreso lo aprobó el 71 % de la población y el 80 % saludó la toma del poder judicial.

el protocolo de Ushuaia de defensa a la democracia y suspendieron a Venezuela indefinidamente en su participación de esa organización. Esto generaría un ambiente más proclive a tomar acciones directas contra el régimen de Maduro, que hasta el momento se habían quedado en meras declaraciones de Estados aislados.

Por otro lado, los Estados suelen animar o desanimar su iniciativa sancionatoria en relación con el peso geopolítico del país afectado, más aún cuando este posee un importante comercio energético. Como se explicaba líneas atrás, algunos Estados se cohíben de apoyar sanciones so pena de ver perjudicado el comercio energético con dicho país (Donno, 2010). Esto suele perturbar a países con pequeñas economías y dependientes de la importación del petróleo. Resulta por ejemplo ilustrativo el comportamiento actual de los Estados caribeños respecto al quiebre democrático en Venezuela, dado que están inmersos en el esquema de distribución de crudo venezolano a bajo precio conocido como Petrocaribe. Es así que democracias presidencialistas como República Dominicana o parlamentarias como Dominica buscan oponerse o abstenerse de apoyar iniciativas que afecten a su benefactor energético.

CONCLUSIONES

El multilateralismo en términos de defensa a la democracia pasa por el estudio de aplicación y la efectividad de las cláusulas democráticas que las organizaciones regionales buscan poner en práctica en el evento de una ruptura local de la democracia. Este estudio exploratorio pone de relieve que la aplicación está condicionada por variables relacionadas con el contexto regional, es decir, por la densidad democrática y la conducta que adopte el país potencia regional. Para nuestro caso de análisis, mientras más países democráticos integran una organización regional (OEA) más probable es que se activen las cláusulas democráticas. Sin embargo, resulta interesante la proliferación constante de un número alto de semidemocracias. No está claro el papel de estos países en cuanto a las cláusulas democráticas, ya que en ocasiones apoyaron su activación y en otras se abstuvieron, por lo que las explicaciones de su participación varían considerablemente entre la búsqueda de legitimidad para su proceso de consolidación democrática, los problemas internos y la dependencia energética con países afectados con el retroceso autoritario.

[15]

Otro factor asociado al contexto regional fue la conducta de Estados Unidos frente a la iniciativa y el mecanismo adoptado para resolver el retroceso autoritario. Para ello clasificamos las participaciones de Estados Unidos en iniciativas unilaterales y multilaterales. La investigación arrojó diversos resultados en cuanto a la secuencia de la iniciativa, esto es, si se preservó o se modificó la conducta, entre los cuales destacamos que las secuencias multilateral-unilateral se dieron como consecuencia de un sostenimiento prolongado del régimen autoritario (Haití 1991, Honduras 2009), mientras que las secuencias multilateral-multilateral se produjeron en escenarios donde los golpes de Estados fueron débiles para afianzar un gobierno autoritario duradero (Guatemala 1993, Paraguay 1996).

Sin embargo, una aplicación consensuada no redonda necesariamente en la efectividad de la cláusula democrática. De los nueve episodios comparados, tres resultaron en gobiernos autoritarios duraderos (Haití 1991, Perú 1992 y Honduras 2009). Una explicación plausible para la duración de gobiernos surgidos de golpes de Estado reside en el apoyo que obtiene la ruptura institucional. Este apoyo puede ser visto en dos formas, o en términos de apoyo popular como sucedió en Perú o a través de una cohesionada coalición golpista como demostraron los casos de Haití y Honduras.

La prolongada crisis política en Venezuela manifiesta cierta revitalización de la OEA. A pesar de los esfuerzos insuficientes del secretario general –Luis Almagro– por activar la Carta Democrática Interamericana, la crisis ha tenido mayor publicidad en el continente. Del seno de la OEA nació el Grupo de Lima¹³ que ha impulsado recientemente iniciativas diplomáticas para presionar al gobierno de Maduro a concretar un diálogo con garantías para la oposición. Ahora bien, el régimen autoritario sigue siendo resiliente y cohesionado¹⁴. Con independencia de la gravedad de la crisis, el régimen de Maduro ha logrado sobrevivir gracias a una oposición frágil y una permanente apelación al enemigo externo, retórica efectista a la que el gobierno de Maduro ha recurrido ante las rondas de sanciones económicas internacionales y las declaraciones del presidente Trump de utilizar la fuerza para intervenir en Venezuela.

En cuanto a la actual aplicación de la Carta Democrática vale hacer varias consideraciones. Primera, la acción preventiva no ha resultado efectiva, ya que está condicionada a la aprobación de los gobiernos nacionales. Este condicionamiento¹⁵ facilita que los gobiernos nacionales permitan estratégicamente avanzar la crisis para fortalecer su posición a expensas de las acciones reactivas de la cláusula democrática. Segunda, la proliferación de organizaciones subregionales suscita una falta de consenso sobre el modelo de democracia a defender y promocionar. Al interior de la OEA hay bloques definidos de países que abanderan su propia versión de la democracia y de lo que no es democrático, extrapolando sus propias cláusulas democráticas y distorsionando el consenso sobre la aplicación de la institucionalidad panamericana. Y tercera, como resultado de esa superposición de organizaciones hay un incentivo fuerte para los países autoritarios (o en riesgo de caer en él) de buscar el foro internacional más favorable para protegerse de sanciones más efectivas y legítimas, lo que les favorece para aislarse y ser inmunes a las acciones de la comunidad regional.

[16]

REFERENCIAS

- Alba, M. (2017). ¿Qué decidió realmente el Consejo Permanente de la OEA? Disponible en: <http://prodavinci.com/2017/04/04/actualidad/venezuela-que-decidio-realmente-el-consejo-permanente-de-la-oea-por-mariano-de-alba/>
- Azpuru, D. & Shaw, C. M. (2010). The United States and the promotion of democracy in Latin America: then, now and tomorrow. *Orbis*, 54(2), 252-267.
- Boniface, D. S. (2002). Is there a democratic Norm in the Americas-an analysis of the Organization of American States. *Global Governance*, 8, 365.
- Boniface, D. S. (2007). The OAS mixed record. En: T. Legler, S. L. Lean & D. S. Boniface (eds.). *Promoting democracy in the Americas* (pp. 40-62). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Boniface, D. S. (2012). The OAS versus Alba: the clash over democracy and the rule of law in the Americas. Paper prepared for the 2012 Annual Meeting of American Political Science Association (APSA). New Orleans, August 30-September 2.
- Booth, J. A. & Seligson, M. A. (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bunce, V. J. & Wolchik, S. L. (2011). *Defeating authoritarian leaders in postcommunist countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹³ El Grupo de Lima lo integran los cancilleres y representantes diplomáticos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

¹⁴ El 1 de julio de 2017 se inauguró la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), integrada únicamente por miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela y aliados. La ANC es considerada ilegal por varios países latinoamericanos y por la oposición venezolana por desconocer la consulta popular para su convocatoria, consagrada en la Constitución del vecino país.

¹⁵ Para Legler (2012) este condicionamiento crea un comportamiento opuesto en los gobiernos: no buscar la aplicación preventiva de la cláusula democrática debido a que ello representaría percepción de falta de fortaleza del gobierno frente a los opositores.

- Butt, A. (2013). Anarchy and hierarchy in international relations: examining South America's war-prone decade, 1932-41. *International Organization*, 67(3), 575-607.
- Conaghan, C. M. (1996). A deficit of democratic authenticity: political linkage and the public in andean politics. *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 31(3), 32-55.
- Cooper, A. F. & Legler, T. (2001). The OAS democratic solidarity paradigm: questions of collective and national leadership. *Latin American Politics and Society*, 43(1), 103-126.
- Dixon, W. J. (1994). Democracy and the peaceful settlement of international conflict. *American Political Science Review*, 88(1), 14-32.
- Donno, D. (2010). Who is punished? Regional intergovernmental organizations and the enforcement of democratic norms. *International Organization*, 64(4), 593-625.
- Fabry, M. (2009). The Inter-American Democratic Charter and governmental legitimacy in the international relations of the western hemisphere. *Diplomacy & Statecraft*, 20(1), 107-135.
- Legler, T. (2010a). Demise of the inter-American democracy promotion regime? *Inter-American cooperation at a crossroads* (pp. 111-130). Springer.
- Legler, T. (2010b). Learning the hard way: defending democracy in Honduras. *International Journal*, 65(3), 601-618.
- Legler, T. (2012). The democratic charter in action: reflections on the Honduran crisis. *Latin American Policy*, 3(1), 74-87.
- Levitt, B. S. (2006). A desultory defense of democracy: OAS resolution 1080 and the Inter-American democratic charter. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 93-123.
- Mainwaring, S., Brinks, D. & Pérez-Liñán, A. (2007). Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004. *Regimes and democracy in Latin America: theories and methods* (pp. 123-160).
- Maoz, Z. & Russett, B. (1993). Normative and structural causes of democratic peace, 1946-1986. *American Political Science Review*, 87(3), 624-638.
- McCoy, J. L. (2006). International response to democratic crisis in the Americas, 1990-2005. *Democratization*, 13(5), 756-775.
- Mijares, V. M. (2017). Die resilienz des venezolanischen autoritarismus. *GIGA Focus Lateinamerika*, 2, 1-11.
- Organización de los Estados Americanos. (2001). Carta Democrática Interamericana. Disponible en: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Palmer, D. S. (2006). *US relations with Latin America during the Clinton years: opportunities lost or opportunities squandered?* Florida: University Press of Florida.
- Pevhouse, J. C. (2002). Democracy from the outside-in? International organizations and democratization. *International Organization*, 56(3), 515-549.
- Powell, J. & Thyne, C. (2011). Global instances of coups from 1950 to 2010 a new dataset. *Journal of Peace Research*, 48(2), 249-259.
- Ruhl, J. M. (2010). Honduras unravels. *Journal of Democracy*, 21(2), 93-107.
- Russett, B. & Oneal, J. (2001). *Triangulating peace: democracy, interdependence and international organizations*. Nueva York: W.W Norton & Company.
- Valenzuela, A. (1997). Paraguay: the coup that didn't happen. *Journal of Democracy*, 8(1), 43-55.

(Footnotes)

[17]